



Tillögur í stjórnarskrármálinu, m.a. um þjóðfund og stjórnlagabætur, ódagsett

Bjarni Benediktsson – Tillögur í stjórnarskrármálinu - þjóðfund og stjórnlagabætur

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

bjarnibenediktsson.is

Einkaskjalasafn nr. 360
Stjórnmalamaðurinn
Askja 2-9, Örk 3-a

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Algert trúnaðarmál.

Tillögur í stjórnarskrármálinu.

I.

Efnt verði til sérstaks þjóðfundar eða stjórnlagabings til setningar nýrrar stjórnarskrár.

Til þjóðfundarins verði kosið í einmenningskjördæmum þar sem byggt verði á núgildandi kjördæmaskipun, þannig, að fleirmenningskjördæmum verði skipt í einmenningskjördæmi og uppboðarþingmönnum 11 jafnað niður á fjölmennustu staðina til fjölgunar kjördæmum þar. Ef ekki þætti rétt, að tala þjóðfundarmanna væri hin sama og þingmanna, væri hún t.d. ákveðin tvöfalt hærrí og kjördæmin þá þeim mun minni, og þyrfti þá að skipta núverandi einmenningskjördæmum í tvennt.

Þjóðfundurinn kjósi sér sjálfur forseta og aðra embættismenn og setji sér þingsköp.

Stjórnarskrárfrumvarp, er þjóðfundurinn hefir samþykkt, skal lagt undir þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar og hlýtur gildi ef meiri hluti greiddra atkvæða veitir því fylgi.

Ef frumvarpið er fellt eða ef þjóðfundurinn lýkur ekki störfum innan tveggja ára frá því hann var kosinn, skal umboð hans fellt niður og um stjórnarskrárbreytingar fara svo sem segir í 79. grein stjórnarskrárinnar.

II.

Fyrir þjóðfundinn verði lagt stjórnarskrárfrumvarp. Það frumvarp skal vera eins og nýverandi stjórnarskrá með

eftirtöldum breytingum:

1) 3. og 5. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að ef ekkert forsetaefni fær hreinan meirihluta við þjóðkjör, skal hann kosinn af Alþingi á sama veg og forseti þess, og skal þá Alþingi kjósa á milli þeirra tveggja, er flest atkvæði hafa fengið við þjóðkjör.

2) 8. grein stjórnarskrárinnar skal breytt svo, að forseti hæstaréttar verði einn varaforseti.

3) 14. grein stjórnarskrárinnar sé breytt svo, að hæstiréttur dæmi í stað landsdóms þau mál, er Alþingi höfðar gegn ráðherrum fyrir embættisrekstur þeirra.

4) 15. grein sé breytt svo, að berum orðum sé tekið fram, að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn í samráði við meirihluta Alþingis. Ef ekki er unnt að skipa nýja ríkisstjórn, er njóti nægilegs þingstuðnings, þ.e.a.s. hafi beinan stuðning eða hlutleysi Alþingis, innan mánaðar frá því að fyrri stjórn fékk lausn, skal Alþingi rofið. Ræður þá forseti, hvort gamla stjórnin skuli sitja áfram, ef hún fæst til þess, eða hvort skipa skuli nýja ríkisstjórn án atbeina Alþingis. Geti meirihluti Alþingis ekki komið sér saman um ríkisstjórn að afstöðnum kosningum innan mánaðar frá því að það kom saman, skal forseti Íslands þá skipa stjórn án atbeina Alþingis, ef hann hefur ekki þegar áður gert það, en sú stjórn skal jafn- skjótt láta af völdum, ef meirihluti Alþingis vill styðja aðra stjórn.

5) 26. grein stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að nægilegt sé að leggja lagafrumvarp til staðfestingar fyrir forseta innan 4 vikna frá því að það var samþykkt á Alþingi, og að niður falli það ákvæði, að lagafrumvarp fái í bili laga- gildi, þrátt fyrir synjun forseta á staðfestingu frumvarpsins, þ.e.a.s. synjun forseta á staðfestingu frumvarps fresti gildi

Þess þangað til það er samþykkt af meirihluta við þjóðaratkvæðagreiðslu. Fái það ekki slíkan meirihluta fær það ekki gildi.

6) Ákvæði 31. greinar stjórnarskrárinnar breytist svo, að allir þingmenn, 52, verði kosnir í einmenningskjördæmum á sama veg og sagt var um kosningu til þjóðfundar.

7) Athugandi er til samkomulags, ef aðrir leggja á það áherzlu, að ákvæðið um deildarskiptingu Alþingis í 32. grein falli niður, og verði þá öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar breytt til samræmis við það, enda sitji þing þá óskipt.

8) Í stað fimm ára búsetu sem skilyrði fyrir kosningarétti, komi eins árs búseta.

9) Ákvæðum 35. greinar stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að 1. október verði reglulegur samkomudagur Alþingis.

10) 41. grein stjórnarskrárinnar breytist á þann veg, að ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum, eða ef öll ríkisstjórnin verður sammála um, að brýn nauðsyn sé til greiðslu, og skal þá eftir á afla heimildarinnar með fjáraukalögum.

11) Við 42. grein bætist fyrirmæli um, að Alþingi geti ekki átt frumkvæði að hækkan fjárlaga, heldur verði tillögur um það að koma frá ríkisstjórninni.

12) 58. grein stjórnarskrárinnar breytist svo, að Alþingi setji sér sjálft þingsköp, þ.e. þau séu ekki sett með lögum eins og nú er.

13) Aftan við 59. grein stjórnarskrárinnar bætist við fyrirmæli um, að æðsti dómstóll skuli vera hæstiréttur, skipaður fimm mönnum.

14) Inn í VII kafla stjórnarskrárinnar verði bætt þeim mannréttindaákvæðum, sem eru í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og samningi Evrópuráðsins um mannréttindi og frelsi,

að svo miklu leyti, sem þau eiga við hér á landi og þau eru ekki þegar ákveðin í stjórnarskránni.

Orðalagi fyrirælnanna þarf að breyta eftir því sem við á um stjórnarskrárákvæði og hvergi skal veita minni vernd en nú er veitt. Það kemur einkum til greina um eignaréttarákvæði, sem er veikara í mannréttindaskránni og samningnum en í íslensku stjórnarskránni. Þar ber að halda fast í hina auknu réttarvernd íslensku fyrirælnanna.

15) 75. grein stjórnarskrárinnar skal breyta svo, að berum orðum sé tekið fram, að setja skuli lög um skyldu sérhvers vopnfærs manns til að taka sjálfur þátt í vörn landsins.

16) 76. grein stjórnarskrárinnar skal breytt á þá leið, að sagt sé, að rétti héraða og sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar, skuli skipað með lögum, enda sé að því stefnt, að þau fái sem víðtækasta sjálfstjórn í þeim málum, er þau sjálf standa fjárhagslega straum af.

G r e i n a r g e r ð.

Almennar athugasemdir.

Stjórnskipun hvers lands þroskast á löngum tíma og mótast mjög af aðstæðum öllum.

Í Englandi, sem er alviðurkennt forystuland í lýðræði og um frjálsa stjórnarhætti, er engin skrifuð stjórnarskrá. Einstök stjórnlæg eru auðvitað til, en þau eru ekki í heildarhálfki, og hafa ekki meira lagagildi en hver önnur lög. Ýmsar mikilvægustu reglurnar eru hinsvegar óskráðar í lögum, og hafa þær reynzt haldbetri og haft meiri helgi í hugum þegnanna en flestar eða allar skrifaðar stjórnarskrár.

Með þessu er ekki sagt, að ritaðar stjórnarskrár eigi hvergi við. Þvert á móti, þá hafa þær víða verið öflug lyftistöng frelsis og lýðræðis. En eftirtektarvert er, að þó að ákvæði stjórnarskrár hafi í einhverjum löndum verið hin sömu eða svipuð í upphafi, hefir framkvæmd og þróun í hverju landi um sig oft orðið með öllu ólík. Reynslan hefir og fyrir löngu sýnt, að þó að tiltekin skipun kunni að reynast vel í einu landi, kann hún að verða til hins mesta ófarnaðar í öðru.

Fyrsta íslenzka stjórnarskráin var sett 1874 og hafa ýmis meginatriði hennar verið tekin í síðari stjórnarskrár og eru enn í þeirri, sem nú gildir. Því heyrir stundum hreyft til niðrunar ákvæðum íslenzku stjórnarskrárinnar núgildandi, að þau séu af dönskum uppruna, vegna þess að þau hafi fyrst verið lögfest hér á landi með stjórnarskránni 1874 eða síðari breytingum hennar áður en Ísland var viðurkennt sem fullvalda ríki.

Þetta eru engin rök á mót ákvæðunum, enda gætu þau verið jafngóð fyrir því, þótt þau væru af dönskum uppruna, þar sem

Danmörk er viðurkennt fyrirmyndarland um stjórnarhætti að ýmsu leyti. Því fer hinsvegar fjarri, að stjórnarskrárákvæði þessi séu yfirleitt dönsk að uppruna. Dönsku stjórnarskrárákvæðin, sem hin íslenzku eru sniðin eftir, eru að langmestu tekin eftir öðrum vestur-evrópeiskum stjórnarskrám á 19. öld. Er leitun á þeim fyrirælum, sem hér skifta máli í dönsku stjórnarskránni, sem ekki verða rakin eitthvert annað.

En allar eru þessar vestur-evrópeisku stjórnarskrár sniðnar eftir ~~þessum~~ hugmyndum, sem menn á sínum tíma gerðu sér um stjórnarhætti í Bretlandi. Á svipaðan veg og Bandaríkjamenn sniðu stjórnarskrá sína mjög eftir því, sem þeir töldu vera hina brezku fyrirmynd, þ.e.a.s. eftir því er við gat átt í sambandslýðveldi. Engu að síður hefir þróunin orðið mjög ólík í hinum mismunandi löndum, bæði innbyrðis ~~í~~ löndum Vestur-Evrópu og enn með öðrum hætti í Bandaríkjunum.

Raunin hér á landi hefur orðið hin sama. Flest eða öll ákvæði núgildandi íslenzku stjórnarskrárinnar hafa að vísu einhverjar fyrirmyndir í erlendum stjórnarskrám, en samt hefir framvindan orðið með sérstökum hætti hér á landi.

Auðvelt mundi t.d. að sýna fram á sérkenni íslenzks þingræðis, sem nú er orðið nærri 50 ára gamalt. Því fer fjarri, að þar hafi að öllu leyti myndast eða viðhaldist sömu reglur og í Danmörku, sem lagaákvæðin þó eru sniðin eftir. Er og auðsær munur frá því, sem áður var, eftir að þjóðhöfðingja-valdið fluttist inn í landið.

Annað dæmi, sízt ógreinilegra, er um deildarskiptingu Alþingis. Það var ætlunin að sníða sér mjög stakk eftir fyrirmynd Norðmanna. Skilningur og framkvæmd ákvæðanna hér hefur þó orðið með mjög ólíkum hætti.

Svo mætti lengi telja. Stjórnarskrárákvæði eru yfirleitt fáorð. Af hinum fáorðu fyrirælum hefur leitt mjög

mismunandi framkvæmd í hverju landi fyrir sig.

Ef menn vilja taka erlendar fyrirmyndir og breyta gildandi stjórnarskrárákvæðum til samræmis við það, er engan veginn víst, að tilgangurinn náist. Aðstæður og atvik öll eru yfirleitt svo ólík, að nær víst má telja, að framkvæmdin verði með allt öðrum hætti í því landi, sem fyrirmyndarinnar leit-
aði. Engu að síður er auðvitað sjálfsagt við stjórnarskrár-
breytingu að hafa hliðsjón af erlendum fyrirmyndum, en varlega
ber að fara í þessum efnum og bezt er að byggja á þeim grunni,
sem fyrir er.

I.

Um þjóðfund.

Þegar stjórnarskrár hafa verið settar í fyrsta skipti eða meiriháttar stjórnlagabreytingar gerðar, hafa víða sérstök stjórnlagaping eða þjóðfundir verið haldnir í því skyni.

Forygumenn í sjálfstæðisbaráttunni kröfðust þess löngum, að slíkur þjóðfundur væri háður hér á landi. Þeir litu þannig á, að þjóðfundurinn 1851 væri þvílíkt stjórnlagaping, en þegar konungsfulltrúi sá hvert stefndi hleypti hann fundinum upp. Síðan varð aldrei úr því, að þjóðfundur væri háður hér.

Þegar Íslendingar settu sér fyrstu stjórnarskrá án íhlutunar erlendra stjórnvalda þótti ýmsum hlýða, að efnt yrði til þjóðfundar um það efni. Vegna þess, hvernig stofnun lýðveldisins bar að 1944, varð þessu þó ekki við komið, enda hefði verið mjög óheppilegt að blanda inn í stjórnarskrár-breytinguna vegna lýðveldisstofnunarinnar, er flestir voru sammála um, öðrum atriðum, sem menn greindi mjög á um. Slíkt hefði vel mátt leiða til þess, að lýðveldisstofnunin hefði tafist um ófyrirsjáanlegan tíma, og þessvegna var ákveðið að bíða með almenna endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Nú, þegar slík endurskoðun stendur fyrir dyrum, er hinsvegar mjög eðlilegt, að á ný vakni vilji manna til að halda þjóðfund um málið. Nú verður að taka veigamiklar ákvarðanir um meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins og kjördæmaskipunina, auk ýmissa annarra atriða. Hver, sem lokaákvörðun manna verður um þessi efni, er eðlilegt, að þeir vilji vanda til hennar og reyna að forða henni út úr hinum venjulegu stjórnmalaprætum eftir því, sem við verður komið.

Óskin um þjóðfund er þessvegna eðlileg og líkleg til

Þess að greiða fyrir happasælli lausn stjórnarskrármálsins.

Aðalvandinn við setningu ákvæða um þjóðfund, er að setja sanngjarnar og skynsamlegar reglur um kosningu til hans.

Sjálfsgagt þykir, að kjósendur til þjóðfundar verði hinir sömu og til Alþingis, einkum þar sem kosningaréttur til Alþingis er nú nokkurnvegin svo rúmur sem verða má.

Hitt er þrautin þyngri að kveða á um kosningaaðferðina.

Eðlilegast er að byggja á hinn gömlu kjördæmaskipan. Hún miðaði að vísu við aðra dreifingu byggðarinnar en nú er, En erfitt mun reynast að halda við íslenzku þjóðfélagi og íslenzkri menningu, ef sveitirnar eru sviptar fornum rétti. Hinsvegar verður vitanlega einnig að láta þéttbýlið njóta sín, þó að ætla megi því hlutfallslega nokkru færri fulltrúa vegna aðstöðumunar.

Núgildandi kosningafyrirkomulag til Alþingis verður ekki notandi til þjóðfundar. Til þess er það um of mótað af henti- stefnu. Þar er blandað saman einmennings- og fleirmennings- kjördæmum, meirihluta- og hlutfallskosningum, kjördæma- og uppbótarpingmönnum á slíkan veg, að þó að sögulega sé skiljanlegt og hver breyting hafi verið til bóta á sínum tíma, þá er ekki hægt að hafa slíkan hátt á kosningu til þjóðfundar, þar sem öruggan grundvöll á að leggja um frambúðar stjórnskipun landsins.

Eðlilegast er þessvegna að láta núverandi einmennings- kjördæmi haldast, nema þar sem ástæða er til skiptingar þeirra vegna fólksfjölgunar, skipta tvímenninguskjördæmum í einmennings- kjördæmi og skipta Reykjavík í einmenningskjördæmi svo mörg sem eðlilegt er vegna fólksfjölda þar. Er þá við það miðað, að fulltrúafjöldi verði hinn sami og þingmannafjöldi nú. Ætlast er til, að uppbótarpingmönnum ll verði skipt á þá staði, þar sem fólksfjölgunin hefir orðið mest.

Miðað við fólksfjölda 1949 hefði Reykjavík samkvæmt þessu fengið 17 þingmenn, sem allir yrðu kosnir í einmenningskjördæmum þar, Akureyri 2 þingmenn, einnig kosna í einmenningskjördæmum, og Gullbringu- og Kjósarsýsla 2, kosna með sama hætti, þ.e.a.s. 9 þingmenn bættust við Reykjavík, en 1 við hvora, Akureyri og Gullbringu- og Kjós, og yrði þessi tvö hin einu núverandi einmenningskjördæmi, sem skipt yrði, og að öðru leyti héldust einmenningskjördæmi svo sem áður var lýst.

Þéttbýlið fengi að vísu ekki fulla þingmannatölu miðað við fólksfjölda, því að samkvæmt honum hefði Reykjavík átt að hafa 1949 21 þingmann, Akureyri og nágrenni 3, Gullbrínga og Kjós 3 og Hafnarfjörður 2, allt miðað við, að þingmannatala héldist 52. Engu að síður er hér um svo verulega bót að ræða fyrir þéttbýlið frá því, sem um alþingiskosningar gildir, án þess að á aðra staði eða byggðarlög sé hallað, að viðhlítandi virðist.

Hitt má segja, að fyrirkomulag sem þetta ýti undir stóra flokka. En hjá því verður ekki komið, ef menn vilja forðast hlutfallskosningar, sem hljóta að verða hættulegar fyrir hina dreifðu byggð í sveitum landsins. Ef velja skal á milli þess að viðhalda fornri byggð Íslands og þar með tryggja menningu þess og hins, að ýta undir tilvist og starf smáflokka, virðist valið ekki vandasamt.

Þegar til á að taka á Alþingi verða smáflokkar að vinna með öðrum, ef þeir vilja koma áhrifum sínum fram og er þá eðlilegra, að til slíkrar samvinnu sé stofnað utan þings með sameiginlegum framboðum. Með því móti á þjóðin sjálf hægara um að marka stefnuna og velja á milli hinna mismunandi möguleika, sem eru fyrir hendi.

Fjöldmenn samtök almennings eins og Alþýðusambandið hafa reynzt ófáanleg til að taka upp hlutfallskosningar innan sinna

vébanda. Í þeim samtökum er þó mikill flokkadráttur, og er það ljóst, að þeir, sem þar hafna hlutfallskosningum, hafa ekki málefnalega aðstöðu til að krefjast þeirra í málum ríkisins.

Deila má um hversu fjölmennur þjóðfundur skuli vera. All fjölmennur hlýtur hann samt að verða, þar sem honum ber fremur að vera þing en nefnd. Með færri fulltrúum en 52 sýnist mjög erfitt að ná viðhlítandi jafnvægi og réttlæti um fulltrúaval.

Sönnu nær væri að hafa fundinn mun fjölskipaðri en reglulegt Alþingi, t.d. tvöfalt mannfleiri. Ekki er ólíklegt, eða a.m.k. óhugsanlegt, að margir, eða flestir alþingismanna yrðu kosnir á þjóðfund, en einnig væri mjög æskilegt, að þangað yrðu valdir ýmsir fleiri. Ef fundarmenn yrðu t.d. 104 mundi sennilegt, að kosnir yrðu menn með margbreytilega reynslu víðsvegar að. Kjördæmin yrðu þá 104, og þeim skipt eftir sömu grundvallarreglum og áður var lýst, einungis með þeim hætti, að hvert einmenningskjördæmi yrði nú helmingi mannfærra að meðaltali.

Sjálfseggt er að þjóðfundur setji sér sjálfur þingsköp og kjósi sér embættismenn.

Deila má um, hvort stjórnarskrárfrumvarp, er meirihluti þjóðfundar hefir samþykkt, eigi að fá gildi þar með eða frekara öryggis skuli krafizt. Til að tryggja sé, að ekki verði komið að baki þjóðarinnar við setningu nýrrar stjórnarskrár, er rétt að krefjast þess, að haft verði sérstakt þjóðaratkvæði um samþykkt þjóðfundar.

Hugsanlegt er, að þjóðfundur ljúki ekki störfum innan skaplegs tíma eða komi sér ekki saman um neitt stjórnarskrárfrumvarp, og að frumvarp þjóðfundar verði fellt við þjóðaratkvæðagreiðslu. Þarf þá að segja hvernig að skuli fara.

Ýmsar lausnir á slíku eru hugsanlegar, en eðlilegast virðist, að ef tilraunin með þjóðfund fer þannig út um þúfur, taki hin reglulega ákvæði stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar gildi á ný.

II.

Um nýtt stjórnarskrárfrumvarp.

Segja má, að ef samþykkt verður að reyna að koma á þjóðfundi, liggi ekki á að leggja nú þegar fram frumvarp um nýja stjórnarskrá, eða gera grein fyrir þeim breytingum á núgildandi stjórnarskrá, er menn telja helzt koma til greina. En hvort-tveggja er, að sumum kann að reynast erfitt að gera upp hug sinn um afstöðu til þjóðfundar fyrr en þeir sjá, hverjar stjórnarskrárbreytingar helzt komi til greina, og að nauðsynlegt er, að menn hafi tillögur um stjórnarskrárbreytingar sem lengst til íhugunar svo mikið sem í húfi er. Vel kann svo að fara, að menn falli ekki á hugmyndina um þjóðfund. Hvernig, sem á er litið, er þessvegna rétt að leggja nýtt stjórnarskrárfrumvarp fram hið allra bráðasta, og eru því gerðar tillögur um meginatriðin í slíku frumvarpi.

Í stjórnarskránni eru tvö meginatriði, sem mjög eru umdeild. Annarsvegar meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins og hinsvegar kjördæmaskipunin.

Um kjördæmaskipunina skal ekki rætt almennt hér, heldur aðeins vísað til þess, sem sagt var í kaflanum um þjóðfund að framan og sagt verður síðar um einstakar breytingartillögur.

Um meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins eru skoðanir manna ekki síður skiptar en um kjördæmaskipunina. Sumir tala um, að greina þurfi betur en áður á milli framkvæmdarvalds og lög-gjafarvalds. Náskyld þessu tali, sem yfirleitt er ærið óskýrt,

er svo það, sem að því hnígur, að efla þurfi völd forseta Íslands og helst fá honum hliðstæð völd við forseta Bandaríkjamanna.

Er í þessu sambandi vitnað til þess, að núverandi forsetadæmi sé sniðið eftir konungdæminu danska og því ekki innlent að uppruna. Slíkt dugi ekki, og úr því að ekki má dependera af hinum dönsku, á það að vera bjargráðið að taka ómelt upp stjórnarkerfi Bandaríkjamanna.

Allar slíkar tilvitnanir eru ærið hæpnar.

Forsetadæmið hér er sniðið eftir því, sem konungdæmi hafði próast í íslenskum málum allt frá 1874. Það konungdæmi var að vísu danskt, en mótað eftir hugmyndum manna í Vestur-Evrópu og einkum Bretlandi á 19. öld og fram á þennan dag. Forsetadæmið í Bandaríkjunum og ákvæðin þar um þrískipting valdsins, þar á meðal aðgreining framkvæmdar- og löggjafarvalds, er aftur á móti sniðið eftir konungdæminu brezkka, eins og það var á dögum Georgs III Bretakonungs, þ.e.a.s. þegar Bandaríkjamenn brutust undan yfirstjórn krúnunnar.

Sumar af þeim hugmyndum, sem menn gerðu sér í þessum efnum, t.d. kenning Montesquieu um þrískipting valdsins, sem að vísu hefir haft mjög góð og heillavænleg áhrif í heild, voru þó að ýmsu byggðar á misskilningi og aldrei framkvæmdar í Bretlandi með þeim hætti, er menn í fyrstu hugðu. Alveg á sama veg eins og hugmyndir sumra manna hér um þessa valdskiptingu í Bandaríkjunum eru mjög á misskilningi reistar.

Þeir menn hafa t.d. ekki mikinn kunnugleik á stjórnarháttum Bandaríkjanna, er halda, að þing þeirra, Congressinn, hafi lítil áhrif á framkvæmdarvaldið, þó að þingið ráði ekki útnefningu ráðherra þar á sama veg eins og tíðkast á Íslandi og í Vestur-Evrópu yfirleitt. Sannleikurinn er sá, að stjórnarembættismenn Bandaríkjanna eru síft háðir minni afskiftum þings síns en stjórnarembættismenn annarra lýðræðislanda. Þvert á

móti er almenn kvörtun yfir, hversu þingið á ýmsan hátt geri stjórnarembættismönnum þessum örðugt fyrir um margvísleg efni, er þeir þurfa að taka ákvarðanir um. Kemur það m.a. fram í smásmugulegri löggjöf, sbr. t.d. innflytjendalöggjöfina og störfum rannsóknarnefnda þingsins, sem hávarar raddir þar í landi segja hættulegt fyrir persónulegt frelsi þegnanna.

Það þarf ekki heldur annað en að fylgjast með kosninga-
baráttunni um forseta Bandaríkjanna nú, til að sjá að það er einmitt afstaða forsetans til ýmskonar löggjafarmála, sem mest er um deilt og helzt ræður fylgi manna við frambjóðendur. Til dæmis um það skal aðeins nefna yfirlýsingar forsetaefnanna um afstöðu þeirra til verkalyðsmála-löggjafarinnar (Taft-Hartley-laganna) til löggjafar um jafnrétti hvíttra manna og svartra, og til landbúnaðarlöggjafarinnar (verðtryggingu landbúnaðarafurða). Forsetaefnin komast jafnvel ekki hjá því, að gefa yfirlýsingar um afstöðu sína til slíkra hreinna innanþingsmálefna, eins og hvort leyfa skuli málþóf (filibuster) eða ekki. Þá er það alkunnugt, að forsetar beita embættaveit-ingum og margskonar fyrirgreiðslum til að hafa áhrif á þingmenn sér til fylgis.

Sýnist miklu eðlilegra að berum orðum sé viðurkennt, að þingið eigi að hafa áhrif á stjórnina og stjórnin á þingið, svo sem verið hefir í stjórnlögum okkar, heldur en að beitt sé krókaleiðum slíkum, sem að framan eru talin dæmi um. Enda er það svo, að þrátt fyrir margskonar úrræði, sem gripið er til, til að bæta úr þeim skorti á samvinnu þings og stjórnar í Bandaríkjunum, sem stjórnlög þar í landi gera mögulegan, eru í Bandaríkjunum af margra hálfu mjög fundið að því, að ekki skuli beint þingræði við haft. Svo vel hefur að vísu tekizt, að sjaldan hefur annar þingmeirihluti verið en sá, er studdi forsetann, en þegar slíkt hefir borið að höndum, er það almennt

viðurkennt sem þjóðarógæfa, þó að stjórnmalaproski sé svo mikill, að menn reyna að bæta úr því, án þess að til stórvandræða komi.

Allt hefir þetta stjórnarfyrikomulag þróast við aðra hætti en hér á landi eru eða geta verið. Ógerningur er að taka það upp hér í heild, og ef einstakir þættir þess væru teknir mundi það leiða til allt annars en til var stofnað.

Bandaríkin eru að stærð og fólksfjölda á borð við heila heimsálfu. Mannfæstu fylkin þar eru mörgum sinnum mannfleiri en Ísland, þjóðin er ólík að uppruna og á við mjög ólíkar aðstæður að búa. Skiljanlegt er, að til flókinna ráða, sem þung eru í vöfum og ekki veita fulla tryggingu gegn örðugleikum í stjórnarháttum, þurfi að grípa, þegar stofna skal og efla ríki, sem sett er saman af svo ólíkum og ósamstæðum öflum.

Ætti ekki að þurfa að eyða mörgum orðum að því að sanna, að sömu stjórnarhættir eiga ekki við í svo fámennu og samstæðu þjóðfélagi og okkar. Út yfir tekur þó, þegar menn bollaleggja að reyna að koma á skiftingu landshluta og flóknu stjórnarkerfi, sem okkur er með öllu framandi, að því er virðist til þess eins að finna grundvöll fyrir sem allra mestri sundrunu og samvinnuleysi um stjórn landsins. En svo mundi fara, ef Alþingi væri skift í tvær deildir, sem kosið væri til með gerólíkum hætti, þannig að víst mætti telja, að andstæðir flokkar réðu í hvorri deild, og síðan ætti að kjósa forseta landsins með enn öðrum hætti og hann ráða ríkisstjórninni, sem þó gæti litlu góðu til vegar komið nema með samþykki Alþingis, er búið væri að gera leik að, að sífellt yrði skift í tvo ósamstarfs-~~hæfa~~ hluta.

Ekkert getur orðið Íslands ógæfu að vopni, ef slíkar aðfarir horfa til góðs. Við eigum þvert á móti að halda okkar eigin háttum í heiðri, bæta úr því, sem aflaga hefur farið,

en halda hinu, er vel hefur reynzt.

Frá alda öðli hefir Alþingi verið meginásinn í stjórnskipan okkar. Þingræði í þeirri merkingu, að Alþingi ráði hverjir séu í ríkisstjórn, hefir nú staðið nærri 50 ár, og áður höfðu menn lengi þróað, að sú skipan mætti komast á. Auðvitað má benda á margt, sem miður hefur farið í meðferð mála okkar. Leitun mun samt á því þjóðfélagi, þar sem framfarir hafi orðið meiri á svo skömmum tíma og hagur alle almennings svo gjörbreytt til batnaðar, sem orðið hefir hér á landi síðustu hálfu öldina, eða þann tíma, sem þingræði hefur staðið.

Það er því síður en svo ástæða til að ætla, að við höfum verið á rangri leið eða aðferðir okkar yfirleitt öfugar. Gallana á núverandi fyrirkomulagi ber að finna og úr þeim að bæta, en ekki kasta fyrir borð öllu því, sem vel hefur reynzt í heild og taka upp eitthvað annað eftir erlendum fyrirmyndum, allra sízt þegar víst má telja, að það eigi ekki við eins og til háttar hér og hugsunarhætti okkar er verið.

Íslendingar hafa ætíð verið því andsnúnir að fá einum manni of mikil völd í hendur. Stjórnskipun lýðveldisins forna var um of mörkuð slíkum ótta við "sterka" menn. Stjórnلög okkar nú hafa bætt úr þessu. En í slíku er bezt að hafa meðalhófið, og leita ekki um of fyrirmynda í þeim þjóðfélögum, sem eru svo mannmörg, að okkur er erfitt að átta okkur á því og skilja til hlítar. Roosevelt forseti hafði t.d. þá reglu, að nefna ekki mótframbjóðendur sína við forsetakjör á nafn, því að þá sagði hann, að fólkíð mundi síður muna, hverjir það væru. Í því þjóðfélagi, þar sem fólkíð er svo margt, að slík tillit eru í raun og veru tekin, er skiljanlegt, að þeim séu fengin mikil völd, sem tekizt hefur að skaga upp yfir allan fjöldan.

Hinn ævaforni hugur íslensku þjóðarinnar í þessum efnum sást aftur á móti glögglega við forsetakjörið í sumar. Enginn efi er á, að ein ástæðan, sem úrslitum réði, var sú, að menn töldu stjórnsmálaleiðtoga, er þeir treystu á sínu sviði, verða of valdamikla, ef að þeirra ráðum væri farið um það, hvern kjósa skyldi fyrir forseta Íslands. Menn geta talið, að þessi tilfinning manna sé rétt eða röng; það, sem hér skiptir máli er, að hún er óhagganleg staðreynd í íslensku þjóðlífi fyrr og síðar. Á Íslandi blessast aldrei til lengdar, að einn maður hafi að staðaldri ráð annarra í hendi sér. Íslendingar vilja enga ofjarla, heldur samráð margra.

Sýnu nær en það, að ætla að fá einum manni hér á landi slík völd, sem forseti Bandaríkjanna hefur þar í landi, væri hitt, að sameina stöðu forsetans forætisráðherraembættinu, og láta þingið kjósa hvorttveggja með svipuðum hætti og er í Sviss. Enda er Sviss fyrirmyndarland um stjórnarhætti að ýmsu leyti, og hvergi er lýðræði rótfastara en þar.

Ríkisstjórn Svisslands er kosin af þinginu til 4 ára í senn, og skipa hana 7 menn. Sökum þess, að Sviss er sambandslýðveldi, eru fyrirmæli um, að ráðherrarnir skuli vera úr mismunandi sambandslöndum eða fylkjum. Sú venja hefur einnig komið á, að stjórnin er skipuð mönnum úr ýmsum flokkum, en engin er það stjórnskipuleg nauðsyn, heldur getur meirihluti ráðið, og allir eru t.d. sammála um, að ekki komi til mála, að kommunisti verði kosinn í stjórnina að svo stöddu.

Forseti stjórnarinnar og varaforseti eru kosnir af stjórninni sjálfri til eins árs í senn. Er forseti ekki kjör-gengur, hvorki sem forseti né varaforseti, næsta ár á eftir, enda mun venja, að ráðherrar skiptist á um að gegna forseta-starfinu.

Stjórnarforsetinn er jafnframt ríkisforseti, þ.e.a.s.

hann kemur fram út á við og inn á við sem æðsti maður ríkisins. Ráðherrar skipta að öðru leyti störfum sín á milli.

Það er stjórnin í heild, sem tekur ákvarðanir um stjórnar-
málefni. Þurfa 4 hið fætta að vera á fundi til að lögmætt sé.

Ekki verður á móti því mælt, að slíkir stjórnarhættir
eru mun einfaldari og kostnaðarminni en okkar. Liggur nærri að
ætla, að ef svo fjölmenn þjóð sem Svisslendirar geta komist af
með slíkan forseta, ættu Íslendingar ekki síður að geta það.
Kemur og fram í þessu fyrirkomulagi Svisslendirara andúðin á
óhóflegri einstaklings- eða manndýrkun, en sú andúð er, eins og
fyrr segir, áreiðanlega ríkur þáttur í eðli Íslendinga.

Ef menn telja, að forsetinn hafi of litlu verki að gegna,
samkvæmt núgildandi stjórnarskrá, og embætti hans sé of kostnað-
arsamt miðað við árangur af starfinu, er þessvegna miklu nær
að taka upp hið svissneska fyrirkomulag, en fara eftir fyrir-
mynd Bandaríkjanna.

Engu að síður verður naumast talið tímabært að taka
þennan hátt upp.

Það er út af fyrir sig, að þá þyrfti að gera ýmsar
fleiri breytingar á stjórnarskránni, svo sem t.d. þingrofsrétti.
Hitt skiptir meira máli, að þótt vænlegra sé að taka upp sviss-
neska fyrirkomulagið, en hið bandaríska, þá eru aðstæður á
báðum stöðum svo ólíkar Íslenskum, að ríkari ástæður en enn
hafa sézt þarf til þess að hverfa af hinum Íslenska grunni
yfir á annan erlendan.

Stjórnmalabaráttan er með öðrum hætti en í Sviss,
Reynzlan hér hefur sýnt, að óhæfilega illa hefir gengið með
stjórnarmyndanir af hálfu Alþingis. Það er því fullkomin ástæða
til að óttast, að illa kunní að fara, ef það öryggi er tekið í
burtu, sem felst í stöðu og valdi forseta Íslands. Forsetinn
getur og á að hafa úrslitaráð ef í óefni kemst, og saga okkar
sýnir, að slíkur maður getur haft mikilsverðu verkefni að gegna.

Verkefni forseta Íslands sem hyggins og margreynds föður þjóðarinnar, er sé að vísu afskiptalíttill hversdagslega, en mannaættir ef deilur eru úr hófi og skeleggur úrskurðar- maður, ef í öngþveiti kemst, er vissulega virðulegt og mjög mikilsvert, og því miður verður ekki fullyrt, að þjóðin megi án slíks manns vera og treysta eingöngu á ríkisstjórn og Alþingi.

Öryggið er meira með því að halda forseta Íslands með svipuðu valdi og verkefni og honum nú er ætlað, og þessvegna ber að gera það.

Tillögur þær, sem nú verður gerð grein fyrir, eru við þetta miðaðar og er þeim ætlað að bæta úr einstökum göllum, sem fram hafa komið, en þær stefna ekki að gjörbreytingu á stjórnar- fari að öðru leyti en því, er varðar kjördæmaskipun, sem, að vísu, kann að hafa úrslitabýðingu og horfir mjög til bóta frá því, sem nú er.

1) Svo þýðingarmikil sem staða forseta Íslands er, ef á reynir, er hætt við, að tiltrú hans verði of veik, ef hann er aðeins kosinn af litlum hluta þjóðarinnar. En vel þar hugar- andi eftir núgildandi ákvæðum, að maður hlyti kosningu með t.d. ekki meira fylgi en þriðjungs kjósenda. Af þessum sökum er sumsstaðar þar, sem forseti er þjóðkjörinn, skylt að láta fara fram almennar kosningar á ný, ef enginn fær hreinan meirihluta við fyrstu kosninguna. Eins og til háttar hér á landi mundi sennilega flestum þykja það of umfangsmikið. Hitt er því lagt til, sem einnig eru góðar fyrirmyndir að, að ef enginn fær hreinan meirihluta, þá kjósi Alþingi milli þeirra, sem flest atkvæði fengu.

Ekki er unnt að segja, að með slíku sé valdið tækið úr höndum þjóðarinnar. Henni er þvert á mót, eftir sem áður, gefinn kostur á að beita valdinu. Ef kjósendur vilja alls ekki að málið komi til þingsins kasta, er galdurinn sá einn, að

sameinast um frambjóðanda í svo ríkum mæli, að hann fái meiri hluta allra greiddra atkvæða. Þá verður hann rétt kjörinn.

2) Reynzt hefur þungt í vöfum að hafa forseta hæstaréttar, forsætisráðherra og forseta Sameinaðs þings alla í senn sem varaforseta Íslands. Sumir hafa stungið upp á að kjósa varaforseta ásamt forseta Íslands.

Staða slíks manns í þjóðfélaginu yrði mjög örðug. Hin stóra Bandaríkjaþjóð er í vandræðum með varaforseta sinn og verkefni handa honum, og er því ekki kyn þó að okkar litlu þjóð mundi reynast erfitt að innbyrða slíkan höfðingja.

Miklu nær er að forseti hæstaréttar gegni þessu starfi einn, og er það lagt til.

3) Ákvæðin um landsdóm eru fyrir löngu úrelt og hefur hann ekki verið skipaður áratugum saman á þann veg, sem lög standa til. Hæstiréttur nýtur óskoraðs trausts almennings og er enginn efi á, að fulltryggilega er frá gengið, ef hæstarétti er falið það verkefni, sem landsdómi nú er ætlað.

4) Rétt er að taka það fram skýrar en gert er í núgildandi stjórnarskrá, hver áhrif Alþingi á að hafa um skipun ríkisstjórnar. Erfitt mun þó að lýsa þessu svo að tæmandi sé, enda veltur hér mest á heilbrigðu samstarfi Alþingis og forseta Íslands annarsvegar og þingmanna innbyrðis á Alþingi hinsvegar. En líklegt er, að ný og bæt看 kjördæmaskipan geri Alþingi starfhæfara en verið hefur, og mun þá sjálfkrafa rakna úr þeim ágöllum, er stundum hafa gert Alþingi nær óstarfhæft, m.a. um stjórnarmyndanir.

Sumir hafa bent á, að ráðlegt mundi, að forseti Íslands skipaði stjórn, ef Alþingi hefði ekki lokið stjórnarmyndun innan tiltekins tíma. Ef slíkt ákvæði væri sett án þess að meira fylgdi, gæti það ýtt undir þá, er teldu forsetann sér hliðhollann, til að koma í veg fyrir myndun þingræðisstjórnar.

Úr þeirri hættu er dregið og Alþingi veitt enn ríkara aðhald, ef boðið er, að Alþingi skuli rofið, takist stjórnarmyndun ekki innan hæfilegs frests. Þá gefst þjóðinni sjálfri færi á að taka í taumana, en forseti annast um að landinu sé stjórn að til bráðabirgða á meðan.

Ef hinu nýkosna þingi tekst hinsvegar ekki að mynda stjórn, verður forseti Íslands að skipa stjórn, er sitji þangað til Alþingi sjálf geti myndað stjórn.

5) Fresturinn til þess að leggja frumvörp fyrir forseta hefur reynzt nokkuð stuttur og er því lagt til, að hann verði lengdur um tvær vikur.

Þá er einnig lagt til, að því verði breytt, sem nú er ákveðið, að lagafrumvarp öðlist gildi í bili, þrátt fyrir synjun forseta á staðfestingu.

Þetta ákvæði var mikil deiluefni, þegar lýðveldisstjórnarskráin var sett. Þá réði það úrslitum að utanþingsstjórn sat að völdum, og töldu menn ekki fært að styrkja aðstöðu slíkrar stjórnar gegn þingi á meðan ósýnt væri, hversu lengi það fyrirkomulag héldist. Það er nú löngu úr sögunni. Ákvæði þessara tillagna miða einmitt að því, að tryggja, að samstarf verði sem bezt milli Alþingis og ríkisstjórnar, svo að til myndunar utanþingsstjórnar komi ekki. Þykir því rétt að breyta ákvæðinu á þá leið, sem sagt var.

6) Um kjördæmskipunina vísast að mestu til þess, sem sagt var um kjör til þjóðfundar. Skal þó jatað, að annað kann að verða talið eiga við um frambúðarskipun Alþingis en kjör til eins fundar, þótt þýðingarmikill sé.

Ákvæðin um meirihluta kosningu í einmenningeskjördæmum eiga þó enn þá frekar rétt á sér varðandi skipun Alþingis en kosningu til þjóðfundar. Það er að vísu mikilsvert, að sem flegt sjónarmið komi fram á Alþingi. Hinu má ekki gleyma, að

ein aðalskylda þingsins er, að sjá landinu fyrir ríkisstjórn og löggjöf, svo að stjórnin geti farið skaplega úr hendi. Þetta verður ekki gert til frambúðar svo að vel fari, nema samstilltur meirihluti sé að baki ríkisstjórnarinnar á Alþingi.

Minnihlutastjórn er mesta neyðarúrræði og samsteypustjórnir eiga að vísu stundum rétt á sér, en eru ekki hollar til lengdar. Bezta stjórnarfarið verður, ef við ákveðna er að sakast um það, sem miður fer. Líklegast er að svo sé, ef ákveðinn meirihluti er á Alþingi.

Miklu meiri líkur eru fyrir slíkum meirihluta, ef einmenningskjördæmi eru heldur en ef hlutfallskosningum er beitt, hver aðferð, sem að öðru leyti kann að vera við þær höfð.

Sumir segja að bæta megi úr þessum ágalla hlutfallskosninga með listasamsteypum flokkanna. Slíkar samsteypur eru þvert á móti mjög óheppilegar. Hitt er miklu eðlilegra, að þeir, sem saman ætla að vinna, gangi saman í einn flokk, eða semji beinlínis um sameiginleg framboð í tilteknum kjördæmum eða í heild, svo að þjóðin geti fyrirfram séð og áttað sig á hvað í boði er og hvað til stendur.

Það er rétt, að litlum flokkum er erfiðara um vik þar, sem einmenningskjördæmi eru, en ef á annað borð er lífskraftur í þeim, þá munu þeir lifa þrátt fyrir örðugleika í bili, sbr. t.d. verkamannaflokkinn brezka, sem átti mjög örðugt langa hríð, einmitt vegna einmenningskjördæmanna þar í landi, en er nú orðinn stór og öflugur flokkur, mjög andvígur því, að breyta til um hina brezku kjördæmaskipan.

7) Erfitt er að rökstyðja það, að halda beri við skiptingu Alþingis í deildir úr því, að kosning til efri deildar er með þeim hætti, sem nú er, a.m.k. er það mjög hæpið, að önnur hvor deildin skuli alveg geta fellt frumvörp, sem frá hinni koma, án þess að undir úrskurð Sameinaðs Alþingis sé borið.

Ef deildarskiptingu er haldið er því e.t.v. rétt, að breyta fyrirætlunum í þá átt, að slík frumvörp skuli lögð undir úrskurð Sameinaðs þings. En sé farið þannig að, verður deildaskiptingin óneitanlega enn þýðingarminni en hún er nú.

Ef einhverjir leggja á það áherzlu og það gæti orðið til samkomulags og fyrirgreiðslu öðrum stærri atriðum, er því engan vegin frágangssök að fallast á, að afnema deildaskiptinguna með öllu. Ástæðan gegn afnámi hennar er sú, að, þrátt fyrir öll rök, munu margir, ef ekki flestir, sem á Alþingi hafa setið, telja það nokkra tryggingu fyrir vandaðri meðferð mála, að deildaskiptingin er við höfð. Fjöldi þeirra mála, sem fá aðra afgreiðslu í seinni deild en fyrri, styður óneitanlega þessa skoðun.

E.t.v. mætti þó á einfaldari hátt, t.d. með lögfræðilegum ráðunautum þingsins, ná hinu sama. Er mjög athugandi, hvort ekki er æskilegt, hvað sem deildaskiptingu líður, að slíkir ráðunautar séu fengnir, er hafi það verkefni að athuga öll frumvörp og tillögur frá lagalegu sjónarmiði, gæta fulls samræmis og semja tillögur og frumvörp, er þingmenn fái þeim efni í.

8) Fimm ára búsetuskilyrðið var á sínum tíma sett vegna óttans við jafnréttisákvæði sambandslaganna. Það ákvæði er nú úr sögunni, og virðist því ekki ástæða til að halda fimm ára búsetuskilyrðinu lengur.

9) Sjálfsgatsýnist að færa samkomudag Alþingis þerum orðum til þess tíma, sem reynslan hefir undanfarið bent á.

10) Umframgreiðslur á fjárlögum eru hættulegar góðri fjárstjórn og auka mjög á líkur fyrir óhæfilegri eyðslu. Því miður verða slíkar greiðslur ekki með öllu umflúnar eins og atvinnu- og fjármálalífi á Íslandi háttar. Aukin trygging gegn óhófseyðslu er það, ef til umframgreiðslna er krafizt samþykkis

allrar ríkisstjórnarinnar, á svipaðan veg eins og venja er, að samþykkis allrar ríkisstjórnarinnar er leitað til samþykkis útgáfu bráðabirgðalaga, en umframgreiðslur eru í raun og veru ekki annað en breyting á fjárlögum og því eðlilegt, að svipaður háttur sé hafður á um þær og um aðrar laga-breytingar.

11) Flestir ræða mikið um sparnað á ríkisfé og margir um, að styrkja þurfi ríkisstjórnina gegn Alþingi. Hvorttveggja mundi náð með því, ef ríkisstjórninni einni væri fenginn frumkvæðisréttur að útgjaldatillögum á fjárlögum. Auðvitað mundu þingmenn eftir sem áður geta haft áhrif til aukninga útgjalda með nýrri lagasetningu, svo að völd þeirra í þessum efnum yrðu síður en svo úr sögunni, auk þess sem meiri hluti Alþingis getur ætíð með eðlilegum hætti haft mikil áhrif á tillögur ríkisstjórnarinnar í slíkum efnum.

12) Það er víðast háttur þjóðþinga, að þau setja sér sjálf þingsköp. Staðfestingar konungs var á sínum tíma krafizt hér, vegna þess að danska stjórnin treysti Íslendingum ekki til að kveða einir á um þessi efni.

Núgildandi ákvæði bera því gömul ófrelsismerki, sem sjálf-sagt sýnist að afmá.

13) Eðlilegt virðist að staða og tilvist hæstaréttar sé tryggð með stjórnarskrárfyrirmæli og fjöldi dómara ákveðinn með þeim hætti. Reynsla er fyrir því, að Alþingi fækkaði dómendum um sinn mjög að ófyrirsynju og til óheilla. Á sama veg mundi það og geta orðið til óþurftar, ef of auðvelt væri að fjölga dómendum. Þessvegna er rétt að tala þeirra sé beinlínis tiltekin í stjórnarskránni.

14) Mikil vinna hefur verið unnin í Sameinuðu þjóðunum og Evrópuráðinu með samningu mannréttindayfirlýsinga þeirra. Þessi ákvæði eru yfirleitt í samræmi við réttarmeðvitund Íslendinga og efni þeirra er þegar framkvæmt hér á landi. Það virðist

því eðlilegt, að tillit sé tekið til þessara yfirlýsinga við samningu nýrrar stjórnarskrár.

Þess ber þó að gæta, að hvergi má slaka til á réttarvernd einstaklinganna frá því sem er. Báðar þessar yfirlýsingar hafa t.d. veikari ákvæði til verndar eignarréttinum en eru í núgildandi stjórnarskrá. Í þessu megum við alls ekki slaka til frá hinum forna rétti Íslendinga frekar en um önnur mannréttindi og fornt frelsi þjóðarinnar.

15) Það er ein af frumskyldum hvers sjálfstæðs ríkis, að tryggja landi sínu varnir. Ef slíkt er ekki gert, er mjög hæpið, að þvílíkt ríki geti til langframa notið viðurkenningar að alþjóðalögum.

Um skeið lifðu Íslendingar í þeirri fánýtu von, að einhliða hlutleysisyfirlýsing þeirra veitti þeim nægilega vernd gegn ófriði. Atburðir síðustu heimsstyrjaldar sönnuðu mönnum algert gagnsleysi þessarar yfirlýsingar. Síðar var það ætlun manna, að tryggja varnir landsins og öryggi með þátttöku í Sameinuðu þjóðunum. Þau samtök hafa því miður enn reynt of veik til að á þau sé treystandi í þessum efnum. Þessvegna gerðust Íslendingar aðilar Atlantshafsbandalagsins og sömdu síðar við Bandaríkin um að taka að sér varnir landsins um sinn.

Af hálfu erlendra manna hefur aldrei verið farið fram á það við okkur, að við tækjum þátt í þessum vörnum. Við erum of fámennir til þess að þátttaka okkar hafi verulega þýðingu, ef til átaka kemur. Þessvegna verðum við að tryggja okkur með því að hafa erlent varnarlið í landinu á sérstöku hættutímum.

Slíkt má þó ekki verða framtíðarlausn. Vonandi líða núverandi hættutímar hjá. Engu að síður verður, eins og samgöngum nú er háttað, að vera hér visst öryggislið, þó ekki veri til annars en að hindra, að ráðsmenn hrifsuðu til sín stjórn landsins eða eignir landsmanna.

Slíku öryggisliði verðum við sjálfir að koma upp fyrir eða síðar. Það er beinn liður í sjálfstæðisbaráttu okkar. Þeir, sem þessu eru andvígir, stofna beinlínis til þess, að aðrir krefjist þess að vegna alþjóðaöryggis sé erlent herlið að staðaldri í landinu. Allir þeir, sem af heilum hug vilja forðast það, hljóta að vera því samþykkir að breyta 75. greininni á þá leið, sem gert er.

16) Menn finna að vonum að því, að of miklu valdi sé safnað saman á einn stað í landinu. Þetta ber að forðast. Því er æðlilegt, að raunveruleg sjálfstjórn héraða og sveitarstjórna sé tryggð, en slík sjálfstjórn er ekki nema nafnið eitt, ef þessir aðilar standa ekki jafnframt sjálfir undir útgjöldum við þau málefni, er þeir ætla sér sjálfir að stjórna. Tillagan miðar þessvegna að því að tryggja raunhæfa sjálfstjórn héraða og sveitarfélaga.

Alagent freimætt mál.

Tillögur í stjórnarskrármálinu.

I.

Efnt verði til sérstaks þjóðfundar eða stjórn-
lagapings til setningar nýrrar stjórnarskrár.

Til þjóðfundarins verði kosið í einmennings-
kjördæmum þar sem byggt verði á nógildandi kjördama-
skipun, þannig, að fleirmenningskjördæmum verði skipt
í einmenningskjördæmi og uppbótarpingmönnum líl jafnað
niður á fjölmennustu staðina til fjölgunar kjördæmum þar.
Ef ekki þætti rétt að tala þjóðfundarmanna væri hin
sama og þingmanna væri hún t.d. ákveðin tvöfalt hærri
og kjördæmin þá þeim mun minni, og þyrfti þá að skipta
núverandi einmenningskjördæmum í tvennt.

Þjóðfundurinn kjósi sér sjálfur forseta og aðra
embættismenn og setji sér þingskóp.

Stjórnarskrárfrumvarp, er þjóðfundurinn hefir sam-
þykkt, skal lagt undir þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykkt-
ar eða synjunar og hlytur gildi ef meiri hluti greiddra
atkvæða veitir því fylgi.

Ef frumvarpið er fellt eða ef þjóðfundurinn lýkur
ekki störfum innan tveggja ára frá því hann var kosinn,
skal umboð hans fellt niður og um stjórnarskrárbreyting-
ar fara svo sem segir í 79. grein stjórnarskrárinnar.

II.

Fyrir þjóðfundinn verði lagt stjórnarskrárfrumvarp.

Það frumvarp skal vera eins og núverandi stjórnarskrá með eftirtödlum breytingum:

1) 3. og 5. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að ef ekkert forsetaefni fær hreinan meirihluta við þjóðkjör, skal hann kosinn af Alþingi á sama veg og forseti þess, og skal þá Alþingi kjósa á milli þeirra tveggja, er flest atkvæði hafa fengið við þjóðkjör.

2) 8. grein stjórnarskrárinnar skal breytt svo, að forseti hæstaréttar verði einn varaforseti.

3) 14. grein stjórnarskrárinnar sé breytt svo, að hæstiréttur dæmi í stað landsdóms þau mál, er Alþingi höfðar gegn ráðherrum fyrir embættisrekstur þeirra.

4) 15. grein sé breytt svo, að berum orðum sé tekið fram, að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn í samráði við meirihluta Alþingis. Ef ekki er unnt að skipa nýja ríkisstjórn, er njóti nægilegs þingstuðnings, þ.e.a.s. hafi beinan stuðning eða hlutleysi Alþingis, innan mánaðar frá því að fyrri stjórn fékk lausn, skal Alþingi rofið. Ræður þá forseti, hvort gamla stjórnin skuli sitja áfram, ef hún fæst til þess, eða hvort skipa skuli nýja ríkisstjórn án atbeina Alþingis. Geti meirihluti Alþingis ekki komið sér saman um ríkisstjórn að afstöðnum kosningum innan mánaðar frá því að það kom saman, skal forseti Íslands þá skipa stjórn án atbeina Alþingis, ef hann hefur ekki þegar áður gert það, en sú stjórn skal jafnskjótt láta af völdum, ef meirihluti Alþingis vill styðja aðra stjórn.

5) 26. grein stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að nægilegt sé að leggja lagafrumvarp til staðfestingar

fyrir forseta innan 4 vikna frá því að það var samþykkt á Alþingi, og að niður falli það ákvæði, að lagafrumvarp fái í bili lagagildi, þrátt fyrir synjun forseta á staðfestingu frumvarpsins, þ.e.a.s. synjun forseta á staðfestingu frumvarps fresti gildi þess þangað til það er samþykkt af meirihluta við þjóðaratkvæðagreiðslu. Fái það ekki slíkan meirihluta fær það ekki gildi.

6) Ákvæði 31. greinar stjórnarskrárinnar breytist svo, að allir þingmenn, 52, verði kosnir í einmenningskjördæmum á sama veg og sagt var um kosningu til þjóðfundar.

7) Athugandi er til samkomulags, ef aðrir leggja á það áherzlu, að ákvæðið um deildarskiptingu Alþingis í 32. grein falli niður, og verði þá öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar breytt til samræmis við það, enda sitji þing þá óskipt.

8) Í stað fimm ára búsetu sem skilyrði fyrir kosningarétti, komi eins árs búseta.

9) Ákvæðum 35. grein stjórnarskrárinnar verði breytt svo, að 1. október verði reglulegur samkomudagur Alþingis.

10) 41. grein stjórnarskrárinnar breytist á þann veg, að ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum, eða ef öll ríkisstjórnin verður sammála um, að brýn nauðsyn sé til greiðslu, og skal þá eftir á afla heimildarinnar með fjáráukalögum.

11) Við 42. grein bætist fyrirmæli um, að Alþingi geti ekki átt frumkvæði að hækka fjárlaga, heldur verði tillögur um það að koma frá ríkisstjórninni.

12) 58. grein stjórnarskrárinnar breytist svo, að Alþingi setji sér sjálft þingsköp, þ.e. þau séu ekki sett með lögum eins og nú er.

13) Aftan við 59. grein stjórnarskrárinnar bætist við fyrirmæli um, að æðsti dómstóll skuli vera hæstiréttur, skipaður fimm mönnum.

14) Inn í VII kafla stjórnarskrárinnar verði bætt þeim mannréttindaákvæðum, sem eru í mannréttinda-
yfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og samningi Evrópuráðs-
ins um mannréttindi og gífrelsi, ~~landfjálsráði~~, að svo miklu leyti sem þau eiga við hér á landi og þau eru ekki þegar ákveðin í stjórnarskránni.

Orðalagi fyrirmælanna þarf að breyta eftir því sem við á um stjórnarskrárákvæði og hvergi skal veita minni vernd en nú er veitt. Það kemur einkum til greina um eignaréttarákvæði, sem er veikara í mannréttinda-
skránni og samningnum en í íslenzku stjórnarskránni. Þar ber að halda fast í hina auknu réttarvernd íslenzku fyrirmælanna.

15) 75. grein stjórnarskrárinnar skal breyta svo, að berum orðum sé tekið fram, að setja skuli lög um skyldu sérhvers vopnfærs manns til að taka sjálfur þátt í vörn landsins.

16) 76. grein stjórnarskrárinnar skal breytt á þá leið, að sagt sé, að rétti héraða og sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar, skuli skipað með lögum, enda sé að því stefnt, að þau fái sem viðtakasta sjálfstjórn í þeim málum, er þau sjálf standa fjárhagslega straum af.

Greinargerð.

Almennar athugasemdir.

Stjórnskipun hvers lands þroskast á löngum tíma og mótast mjög af aðstæðum öllum.

Í Englandi, sem er alviðurkennt forryztuland í lýðræði og um frjálsa stjórnarhætti, er engin skrifuð stjórnarskrá. Einstök stjórnlæg eru auðvitað til, en þau eru ekki í heildarbálki, og hafa ekki meira laga-gildi en hver önnur lög. Ýmsar mikilvægustu reglurnar eru hinsvegar í lögum óskrifaðar og hafa ^{2 3 1} reynst haldbetri ^{þv} og haft meiri helgi í hugum þegnanna en flestar eða allar skrifaðar stjórnarskrár.

Með þessu er ekki sagt, að ritaðar stjórnarskrár eigi hvergi við. Þvert á móti, þá hafa þær víða verið öflug lyftistöng frelsis og lýðræðis. En eftirtektarvert er, að þó að ákvæði stjórnarskrár hafi í einhverjum löndum verið hin sömu eða svipuð í upphafi, hefir framkvæmd og þróun í hverju landi um sig oft orðið með öllu ólík. Reynslan hefir og fyrir löngu sýnt, að þó að tiltekin skipun kunni að reynast vel í einu landi, kann hún að verða til hins mesta ófarnaðar í öðru.

Fyrsta íslenska stjórnarskráin var sett 1874 og hafa ymis meginatriði hennar verið tekin í síðari stjórnarskrár og eru enn í þeirri, sem nú gildir. Því heyr-ist stundum hreyft til niðrunar ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar núgildandi, að þau séu af dönskum uppruna, vegna þess að þau hafi fyrst verið lögfest hér á landi með stjórnarskránni 1874 eða síðari breytingum hennar

áður en Island var viðurkennt sem fullvalda ríki.

Þetta eru engin rök á mót ákvæðunum, enda geta þau verið jafngöð fyrir því, þótt þau væru af dönskum uppruna, þar sem Danmörk er viðurkennt fyrirmyndarland um stjórnarhætti að ýmsu leyti. Því fer hinsvegar fjarri, að stjórnarskrárákvæði þessi séu yfirleitt dönsk að uppruna. Dönsku stjórnarskráfákvæðin, sem hin íslenzku eru sniðin eftir, eru að langmestu tekin eftir öðrum vestur-evrópeiskum stjórnarskrám á 19. öld. Er leitun á þeim fyrirmælum, sem hér skifta máli í ^{dönsku} stjórnarskránni, sem ekki verða rakin eitthvert annað.

En allar eru þessar vestur-evrópeisku stjórnarskrár sniðnar eftir þeim hugmyndum, sem menn á sínum tíma gerðu sér um stjórnarhætti í Bretlandi. Á svipadán veg og Bandaríkjamenn sniðu stjórnarskrá sína mjög eftir því, sem þeir töldu vera hina brezku fyrirmynd, þ.e.a.s. eftir því er við gat átt í sambandslýðveldi. Engu að síður hefir þróunin orðið mjög olík í hinum mismunandi löndum, bæði innbyrðis í löndum Vestur-Evrópu og ~~era~~ ^{eru} með öðrum hætti í Bandaríkjunum.

Raunin hér á landi hefur orðið hin sama. Flest eða öll ákvæði núgildandi íslenzku stjórnarskrárinnar hafa að vísu einhverjar fyrirmyndir í erlendum stjórnarskrám, en samt hefir framvindan orðið með sérstökum hætti hér á landi.

Auðvelt mundi t.d. að sýna fram á sérkenni íslenzks þingræðis, sem nú er orðið nærri 50 ára gamalt. Því fer fjarri, að þar hafi að öllu leyti myndast eða viðhaldist sömu reglur og í Danmörku, sem lagaákvæðin

þó eru sniðin eftir. Er og auðsær munur frá því, sem síður var, eftir að þjóðhöfðingjavaldið fluttu^r inn í landið.

Annað dæmi, sízt ógreinilegra, er um deildarskiptingu Alþingis. Það var ætlunin að sníða sér mjög stakk eftir fyrirmynd Norðmanna. Skilningur og framkvæmd ákvæðanna hér hefur þó orðið með mjög ólíkum hætti.

Svo mætti lengi telja. Stjórnarskrárákvæði eru yfirleitt fáorð. Af hinum fáorðu fyrirætlum hefur leitt mjög mismunandi framkvæmd í hverju landi fyrir sig.

Ef menn vilja taka erlendar fyrirmyndir og breyta gildandi stjórnarskrárákvæðum til samræmis við það, er engan veginn víst, að tilgangurinn náist. Aðstaður og atvik öll eru yfirleitt svo ólík, að nær víst má telja, að framkvæmdin verði með allt öðrum hætti í því landi, sem fyrirmyndarinnar leitaði. Engu að síður er auðvitað sjálfsagt við stjórnarskrárbreytingu að hafa hliðstjón af erlendum fyrirmyndum, en varlega ber að fara í þessum efnum og best er að byggja á þeim grunni, sem fyrir er.

I.

Um þjóðfund.

Þegar stjórnarskrár hafa verið settar í fyrsta skipti eða meiriháttar stjórnlagabreytingar gerðar, hafa víða sérstök stjórnlagaping eða þjóðfundir verið haldnir í því skyni.

Foryztumenn í sjálfstæðisbaráttunni kröfðust þess löngum, að slíkur þjóðfundur væri háður hér á landi. Þeir litu þannig á, að þjóðfundurinn 1851 væri þvílíkt stjórnlagaping, en þegar konungsfulltrúi sá hvert stefndi hleypti hann fundinum upp. Síðan varð aldrei úr því, að þjóðfundur væri háður hér.

Þegar Íslendingar settu sér fyrstu stjórnarskrá án íhlutunar erlendra stjórnvalda þótti ýmsum hlyða, að efnt yrði til þjóðfundar um það efni. Vegna þess, hvernig stofnun lýðveldisins bar að 1944, varð þessu þó ekki við komið, enda hefði verið mjög óheppilegt að blanda inn í stjórnarskrárbreytinguna vegna lýðveldisstofnunarinnar, er flestir voru sammála um, öðrum atriðum, sem menn greindi mjög á um. Slíkt hefði vel mátt leiða til þess, að lýðveldisstofnunin hefði tafist um ofyrirsjáanlegan tíma, og þessvegna var ákveðið að bíða með almenna endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Nú, þegar slík endurskoðun stendur fyrir dyrum, er hinsvegar mjög eðlilegt, að á ný vakni vilji manna til að halda þjóðfund um málið. Nú verður að taka

veigamiklar ákvarðanir um meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins og kjördæmaskipunina, auk ýmissa annarra atriða. Hver, sem lokaákvörðun manna verður um þessi efni, er eðlilegt, að þeir vilji vanda til hennar og reyna að forða henni út úr hinum venjulegum stjórnmálaþrætum eftir því, sem við verður komið.

Óskín um þjóðfund er þessvegna eðlileg og líkleg til þess að greiða fyrir happasælli lausn stjórnarskrármálsins.

Aðalvandinn við setningu ákvæða um þjóðfund, er að setja sanngjarnar og skynsamlegar reglur um kosningu til hans.

Sjálfsgagt þykir, að kjósendur til þjóðfundar verði hinir sömu og til Alþingis, einkum þar sem kosningaréttur til Alþingis er nú nokkurnvegin svo ramur sem verða má.

Hitt er þrautin þyngri að kveða á um kosningaáferðina.

Eðlilegast er að byggja á hinn gömlu kjördæmaskípan. Hún miðaði að vísu við aðra dreifingu byggðarinnar en nú er. En erfitt mun reynast að halda við íslensku þjóðfélagi og íslenskri menningu, ef sveitirnar eru sviptar fornum rétti. Hinsvegar verður vitanlega einnig að láta þéttbýlið njóta sín, þó að ætla meg ^{helst fullstíga} því nokkru færri fulltrúa vegna aðstöðumunar.

Núgildandi kosningafyrirkomulag til Alþingis verður ekki notandi til þjóðfundar. Til þess er það um of mótað af hentistefnu. Þar er blandað saman einmennings- og fleirmenningskjördæmum, meirihluta- og hlutfallskosningum, kjördæma- og uppþótarþingmönnum á slíkan veg,

að þó að sögulega sé skiljanlegt og hver breyting hafi verið til bóta á sínum tíma, þá er ekki hægt að hafa slíkan hátt á kosningu til þjóðfundar, þar sem öruggan grundvöll á að leggja um frambúðar stjórnskipun landsins.

Eðlilegast er þessvegna að láta núverandi einmenningskjördæmi haldast, nema þar sem ástæða er til skiptingar þeirra vegna fólksfjölgunar, skipta tvímenningskjördæmum í einmenningskjördæmi og skipta Reykjavík í einmenningskjördæmi svo mörg sem eðlilegt er vegna fólksfjölda þar. Er þá við það miðað, að fulltrúafjöldi verði hinn sami og þingmannafjöldi nú. Átlast er til, að uppbótarþingmönnum lí verði skipt á þá staði, þar sem fólksfjölgunin hefir orðið mest.

Miðað við fólksfjölda 1949 hefði Reykjavík samkvæmt þessu fengið 17 þingmenn, sem allir yrðu kosnir í einmenningskjördæmum þar, Akureyri 2 þingmenn, einnig kosna í einmenningskjördæmum, og Gullbringu- og Kjósarsýsla 2, kosna með sama hætti, þ.e.a.s. 9 þingmenn þéttust við Reykjavík, en 1 við hvora, Akureyri og Gullbringu- og Kjós, og yrði þessi tvö hin einu núverandi einmenningskjördæmi, sem skipt yrði, og að öðru leyti héldust einmenningskjördæmi svo sem áður var lýst.

Þéttbýlið fengi að vísu ekki fulla þingmannatölu miðað við fólksfjölda, því að samkvæmt honum hefði Reykjavík átt að hafa 1949 21 þingmann, Akureyri og nágrenni 3, Gullbringu og Kjós 3 og Hafnarfjörður 2, allt miðað við, að þingmannatala héldist 52. Engu að síður er hér um svo verulega bót að ræða ^{fyrir þéttbýlið} frá því,

sem um alþingiskosningar gildir, án þess að á aðra staði eða byggðarlög sé hallað, að viðhlítandi virðist.

Hitt má segja, að fyrirkomulag sem þetta ýti undir stóra flokka. En hjá því verður ekki komist, ef menn vilja forðast hlutfallskosningar, sem hljóta að verða hættulegar fyrir hina dreifðu byggð í sveitum landsins. Ef velja skal á milli þess að viðhalda fornri byggð Íslands og þar með tryggja menningu þess og hins, að ýta undir tilvist og starf smáflokka, virðist valið ekki vandasamt.

Þegar til á að taka á Alþingi verða smáflokkar að vinna með öðrum, ef þeir vilja koma áhrifum sínum fram og er þá eðlilegra, að til slíkrar samvinnu sé stofnað utan þings með sameiginlegum framboðum. Með því móti á þjóðin sjálf hægara um að marka stefnuna og velja á milli hinna mismunandi möguleika, sem eru fyrir hendi. [Fjöldmenn samtök almennings eins og Alþýðusambandið hafa reynst ófáanleg til að taka upp hlutfallskosningar innansinna vébanda. Í þeim samtökum er þó mikill flokkadráttur, og það ljóst, að þeir, sem þar hafna hlutfallskosningum hafa ekki málefnalega aðstöðu til að krefjast þeirra í málum ríkisins.

Deila má um hversu fjöldmennur þjóðfundur skuli vera. Allfjöldmennur hlytur hann samt að verða, þar sem honum ber fremur að vera þing en nefnd. Með færri fulltrúum en 52 sýnist mjög erfitt að ná viðhlítandi jafnvægi og réttlæti um fulltraaval.

Sönnu nær væri að hafa fundinn mun fjölskipaðri en reglulegt Alþingi, t.d. tvöfalt mannfleiri. Ekki er ólíklegt, eða a.m.k. óhugsanlegt, að margir, eða flestir

alþingismanna yrðu kosnir á þjóðfund, en einnig væri mjög æskilegt, að þangað yrðu valdir ýmsir fleiri. Ef fundarmenn yrðu t.d. 10⁴ mundi sennilegt, að kosnir yrðu menn með margbreytilega reynslu víðsvegar að. Kjördæmin yrðu þá 10⁴, og þeim skipt eftir sömu grundvallarreglum og áður var lýst, einungis með þeim hætti, að hvert einmenningskjördæmi yrði nú helmingi mannfærra að meðaltali.

Sjálfsgagt er að þjóðfundur setji sér sjálfur þingsköp og kjósi sér embættismenn.

Deila má um, hvort stjórnarskrárfrumvarp, er meirihluti þjóðfundar hefir samþykkt, eigi að fá gildi þar með eða frekara öryggis skuli krafist. Til að tryggt sé, að ekki verði komið að baki þjóðarinnar við setningu nýrrar stjórnarskrár, er rétt að krefjast þess, að haft verði sérstakt þjóðaratkvæði um samþykkt þjóðfundar.

Hugsanlegt er, að þjóðfundur ljúki ekki störfum innan skaplegs tíma eða komi sér ekki saman um neitt stjórnarskrárfrumvarp, og að frumvarp þjóðfundar verði fellt við þjóðaratkvæðagreiðslu. Þarf þá að segja þvernig að skuli fara. Ýmsar lausnir á slíku eru hugsanlegar, en eðlilegast virðist, að ef tilraunin með þjóðfund fer þannig út um þúfur, taki hin reglulegu ákvæði stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar gildi á ný.

II.

Um nýtt stjórnarskrárfrumvarp.

Segja má, að ef samþykkt verður að reyna að koma á þjóðfundi, liggi ekki á að leggja nú þegar fram frumvarp um nýja stjórnarskrá, eða gera grein fyrir þeim breytingum á núgildandi stjórnarskrá, er menn telja helst koma til greina. En hvorttveggja er, að sumum kann að reynast erfitt að gera upp hug sinn um afstöðu til þjóðfundar fyrr en þeir sjá, hverjar stjórnarskrárbreytingar helst komi til greina, og að nauðsynlegt er, að menn hafi tillögur um stjórnarskrárbreytingar sem lengst til íhugunar svo mikið sem í húfi er. Vel kann svo að fara, að menn fallist ekki á hugmyndina um þjóðfund. Hvernig, sem ^{á er} litið ~~er~~, er þessvegna rétt að leggja nýtt stjórnarskrárfrumvarp fram hið allra bráðasta, og eru því gerðar tillögur um meginatriðin í slíku frumvarpi.

Í stjórnarskránni eru tvö meginatriði, sem mjög eru umdeild. Annarsvegar meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins og hinsvegar kjördæmaskipunin.

Um kjördæmaskipunina skal ekki rætt almennt hér, heldur aðeins vísað til þess, sem sagt var í kaflinum um þjóðfund að framan og sagt verður síðar um einstakrar breytingartillögur.

Um meðferð æðsta framkvæmdarvaldsins eru skoðanir manna ekki síður skiptar en um kjördæmaskipunina.

Sumir tala um, að greina þurfi betur en áður á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Náskýlt þessu tali, sem yfirleitt er ærið óskýrt, er svo það, sem að því hnígur, að efla þurfi völd forseta Íslands og helst fá honum hliðstæð völd við forseta Bandaríkjana.

Er í þessu sambandi vitnað til þess, að núverandi forsetadæmi sé sniðið eftir konungdæminu danska og því ekki innlent að uppruna. Slíkt dugi ekki, og úr því að ekki má dependera af hinum dönsku, á það að vera bjargráðið að taka ómelt upp stjórnarkerfi Bandaríkjamanna.

Allar slíkar tilvitnanir eru ærið hæpnar.

Forsetadæmið hér er sniðið eftir því, sem konungdæmi hafði þróast í íslenskum málum allt frá 1874. Það konungdæmi var að vísu danskt, en mótað eftir hugmyndum manna í Vestur-Evrópu og einkum Bretlandi á 19. öld og fram á þennan dag. Forsetadæmið í Bandaríkjunum og ákvæðin þar um þrískipting valdsins, þar á meðal aðgreining framkvæmdar- og löggjafarvalds, er aftur á móti sniðið eftir konungdæminu brezka, eins og það var á dögum Georgs III Bretakonungs, þ.e.a.s. þegar Bandaríkjamenn brutust undan yfirstjórn krúnunnar.

Sumar af þeim hugmyndum, sem menn gerðu sér í þessum efnum, t.d. kenning Montesqieu um þrískipting valdsins, sem að vísu hefir haft mjög góð og heillavánleg áhrif í heild, voru þó að ýmsu byggð^{ar} á misskilningi og aldrei framkvæmd^{ar} í Bretlandi með þeim hætti, er menn í fyrstu hugðu. Alveg á sama veg eins og hugmyndir

sumra manna hér um þessa valdskiptingu í Bandaríkjunum eru mjög á misskilningi reistar.

Þeir menn hafa t.d. ekki mikinn kunnugleik á stjórnarháttum Bandaríkjanna, er halda, að þing þeirra, Congressinn, hafi lítil áhrif á framkvæmdarvaldið, þó að þingi ráði ekki útnefningu ráðherra þar á sama veg eins og tíðkast á Islandi og í Vestur-Evrópu yfirleitt. Sannleikurinn er sá, að stjórnarembættismenn Bandaríkjanna eru síst háðir minni afskiftum þings síns en stjórnarembættismenn annarra lýðræðislanda. Þvert á móti er almenn kvörtun yfir, hversu þingi á ýmsan hátt geri stjórnarembættismönnum þessum öruggt fyrir um margvísleg efni, er þeir þurfa að taka ókvarðanir um. Kemur það m.a. fram í smásmugulegri löggjöf, sbr. t.d. innflytjendalöggjöfina og störfum rennsóknarnefndar þingsins, sem hávarar raddir þar í landi segja hattulegt fyrir persónulegt frelsi þegnanna.

Það þarf ekki heldur annað en að fylgjast með kosningabaráttunni um forseta Bandaríkjanna nú, til að sjá að það er einmitt afstaða forsetans til ýmskonar löggjafarmála, sem mest er um deilt og helst ræður fylgi manna við frambjóðendur. Til dæmis um það skal aðeins nefna yfirlýsingar forsetaefnanna um afstöðu þeirra til verkalyðsmála-löggjafarinnar (Wart-Hartley-laganna) til löggjafar um jafnrétti hvítra manna og svartra, og til landbúnaðarlöggjafarinnar (verðtryggingu landbúnaðarafurða). Forsetaefnin komast jafnvel ekki hjá því, að gefa yfirlýsingar um afstöðu sína til slíkra hreinna innanþingsmálefna, eins og hvort leyfa skuli málpóf (filibuster) eða ekki. Þá er það alkunn-

ugt, að forsetar beita embattaveitunum og margskonar fyrirgreiðslum til að hafa áhrif á þingmenn sér til fylgis.

Sýnist miklu eðlilegra að berum orðum sé viðurkennt, að þingið eigi að hafa áhrif á stjórnina og stjórnin á þingið, svo sem verið hefir í stjórnlögum okkar, heldur en að beitt sé krókaleiðum slíkum, sem að framan eru talin dæmi um. Enda er það svo, að þrátt fyrir margskonar úrræði sem gripið er til, til að bæta úr þeim skorti á samvinnu þings og stjórna í Bandaríkjunum, sem stjórnlög þar í landi gera mögulegan, eru í Bandaríkjunum af margra hálfu mjög fundið að því, að ekki skuli beint þingræði við haft. Svo vel hefur að vísu tekist, að sjaldan hefur annar þingmeirihluti verið en sá, er studdi forsetann, en þegar slíkt hefir borið að höndum, er það almennt viðurkennt sem þjóðarögæfa, þó að stjórnmalaproski sé svo mikill, að menn reyna að bæta úr því, án þess að til stórvandráða komi.

Allt hefir þetta stjórnarfyrirkomulag þróast við aðra hætti en hér á landi eru eða geta verið. Ögerningur er að taka það upp hér í heild, og ef einstakir þættir þess væri teknir mundi það leiða til allt annars en til var stofnað.

Bandaríkin eru að stærð og folksfjölda á borð við heila heimsálfu. Mannfestu fylkin þar eru mörgum sinnu mannfleiri en Ísland, þjóðin er ólík að uppruna og á við mjög ólíkar aðstæður að búa. Skiljanlegt er, að til flókinna ráða, sem þung eru í vöfum og ekki veita fulla tryggingu gegn örðugleikum í stjórnarháttum, þurfi að grípa, þegar stofna skal og efla ríki, sem

sett er saman af svo ólíkum og ósamstæðum öflum.

Átti ekki að þurfa að eyða mörgum orðum að því að sanna, að sömu stjórnarhættir eiga ekki við í svo fámennu og samstæðu þjóðfélagi og okkar. Út yfir tekur þó, þegar menn bollaleggja að reyna að koma á skiftingu landshluta og flóknu stjórnarkerfi, sem okkur er með öllu framandi, að því er virðist til þess eins að finna grundvöll fyrir sem allra mestri sundrunu og samvinnuleysi um stjórn landsins. En svo mundi fara, ef Alþingi væri skift í tvær deildir, sem kosið væri til með gerólikum hætti, þannig að víst mætti telja, að andstæðir flokkar réðu í hvorri deild, og síðan ætti að kjósa forseta landsins með enn öðrum hætti og hann ráða ríkisstjórninni, sem þó gæti litlu góðu til vegar komið nema með samþykki Alþingis, er búið væri að gera leik að, að sífellt yrði skift í tvo ósamstarfshæfa hluta.

Ekkert getur orðið Íslands ógæfu að vopni, ef slíkar aðfarir horfa til góðs. Við eigum þvert á móti að halda okkar eigin háttum í heiðri, bæta ar því, sem aflaga hefur farið en halda hinu, er vel hefur reynst.

Frá alda öðli hefir Alþingi verið meginásinn í stjórnskipan okkar. Þingræði í þeirri merkingu, að Alþingi ráði hverjir séu í ríkisstjórn, hefir nú staðið nærri 50 ár, og áður höfðu menn lengi þráð, að sú skipan mætti komast á. Auðvitað má benda á margt, sem miður hefur farið í meðferð mála okkar. Leitun mun samt á því þjóðfélagi, þar sem framfarir hafi orðið meiri á svo skömmum tíma og hagur alls almennings svo

gjörbreyst til batnaðar, sem orðið hefir hér á landi síðustu hálfu öldina, eða þann tíma, sem þingræði hefur staðið.

Það er því síður en svo ástæða til að ætla, að við höfum verið á rangri leið eða aðferðir okkar yfirleitt öfugar. Gallana á núverandi fyrirkomulagi ber að finna og úr þeim að bæta, en ekki kasta fyrir borð öllu því, sem vel hefur reynst í heild og taka upp eitt-hvað annað eftir erlendum fyrirmyndum, allra síst þegar víst má telja, að það eigi ekki við eins og til háttar hér og hugsunarhatti okkar er verið.

Íslendingar hafa ætíð verið því andsnúnir að fá einum manni of mikil völd í hendur. Stjórnskipun lýðveldisins forna var um of mörkuð slíkum átta við "sterka" menn. Stjórnlög okkar nú hafa bæt úr þessu. En í slíku er best að hafa meðalhófið, og leita ekki um of fyrirmynda í þeim þjóðfélögum, sem eru svo mannmörg, að okkur er erfitt að átta okkur á því og skilja til hlítar. Roosevelt forseti hafði t.d. þá reglu, að nefna ekki mótframbjóðendur sína við forsetakjör á nafn, því að þá sagði hann, að fólkið mundi síður muna, hverjir það væri. Í því þjóðfélagi, þar sem fólkið er svo margt, að slík tillit eru í raun og veru tekin, er skiljanlegt, að þeim séu fengin mikil völd, sem tekizt hefur að skaga upp yfir allan fjöldan.

Hinn ævaforni hugur íslensku þjóðarinnar í þessum efnum sást aftur á mótí glögglega við forsetakjörið í sumar. Enginn efi er á, að ein ástæðan, sem úrslitum réði, var sú, að menn töldu stjórnmalaleiðtoga, er

þeir treystu á sínu sviði, ^{enda} ~~yfir~~ of valdamiklæ, ef að þeirra ráðum væri farið um það, hver ^{ne} kjósa skyldi fyrir forseta Íslands. Menn geta talið, að þessi tilfinning manna sé rétt eða röng; það sem ^{því} beint skiptir máli er, að hún er óhagganleg staðreynd í íslensku þjóðlífi fyrr og síðar. Á Íslandi blessast aldrei til lengdar að einn maður að staðaldrí hafi ráð annarra í hendi sér. Íslendingar vilja enga ofjarla heldur samráð margra.

Sýnu nær en það, að ætla að fá einum manni hér á landi slík völd, sem forseti Bandaríkjanna hefur þar í landi, væri hitt, að sameina stöðu forsetans forsætisráðherraembættinu, og láta þingið kjósa hvorttveggja með svipuðum hætti og er í Sviss. Enda er Sviss fyrirmyndarland um stjórnarhætti að ýmsu leyti og hvergi er lýðræði rótfastara en þar.

Ríkisstjórn Svisslands er kosin af þinginu til 4 ára í senn, og skipa hana 7 menn. Sökum þess að Sviss er sambandslýðveldi eru fyriræli um, að ráðherrarnir skuli vera úr mismunandi sambandslöndum eða fylkjum. Sú venja hefur einnig komist á, að stjórnin er skipuð mönnum úr ýmsum flokkum, en engin er það stjórnskipuleg náðsýn, heldur getur meirihluti ráðið, og allir eru t.d. sammála um, að ekki komi til mála, að kommunisti verði kosinn í stjórnina að svo stöddu.

Forseti stjórnarinnar og varaforseti eru kosnir af stjórninni sjálfri til eins árs í senn. Er forseti ekki kjörgengur, hvorki sem forseti né varaforseti, næsta ár á eftir, enda mun venja, að ráðherrar skiptist á um að gegna forsetastarfinu.

Stjórnarforsetinn er jafnframt ríkisforseti, þ.e.a.s. hann kemur fram út á við og inn á við sem æðsti maður ríkisins. Ráðherrar skipta að öðru leyti störfum sín á milli.

Það er stjórnin í heild, sem tekur ákvarðanir um stjórnarmálefni. Þurfa 4 hlöfsta að vera á fundi til að lögmætt sé.

Loghostnaðarinn
er

Ekki verður á móti því mælt, að slíkir stjórnarhættir eru mun einfaldari okkar. Liggur nærri að atla, að ef svo fjölmenn þjóð sem Svisslendir geta komist af með slíkan forseta, ættu Islendingar ekki síður að geta það. Kemur og fram í þessu fyrirkomulagi Svisslendinga, andúðin á óhöflegri einstaklingsæða manndýrkun, en sú andúð er eins og fyrr segir, áreiðanlega ríkur þáttur í eðli Islendinga.

Ef menn telja, að forsetinn hafi of litlu verki að gegna samkvæmt nágildandi stjórnarskrá, og embætti hans sé of kostnaðarsamt miðað við árangur af starfinu, er þessvegna miklu nær að taka upp hið svissneska fyrirkomulag, en fara eftir fyrirmynd Bandaríkjanna.

Engu að síður verður naumast talið tímabært að taka þennan hátt upp.

Það er út af fyrir sig, að þá þyrfti að gera ymsar fleiri breytingar á stjórnarskránni, svo sem t.d. þingrofsrétti. Hitt skiptir meira máli, að þótt vænlegra sé að taka upp svissneska fyrirkomulag, en hið bandaríska, þá eru aðstæður á báðum stöðum svo ólíkar íslenskum, að ríkarí ástæður en enn hafa sést þarf til þess að hverfa af hinum íslenska grunni

yfir á annan erlendan.

Stjórnmalabarattan er með öðrum hætti hér en í Sviss. Reynslan hér hefur sýnt, að óhæfilega illa hefir gengið með stjórnarmyndanir af hálfu Alþingis. Það er því fullkomin ástaða til að óttast, að illa kunni að fara, ef það öryggi er tekið í burtu, sem felst í stöðu og valdi forseta Íslands. Forsetinn getur og á að hafa úrslitaráð ef í óefni kemst, og saga okkar sýnir, að slíkur maður getur haft mikilsverðu verkefni að gegna.

Verkefni forseta Íslands sem hyggins og margreynds föður þjóðarinnar, er sé að vísu afskiptalítill hversdagslega, en mannasættir ef deilur eru úr höfði og skeleggur úrskurðarmaður, ef í öngþveiti kemst, er vissulega virðulegt og mjög mikilsvert, og því miður verður ekki fullyrt, að þjóðin megi án slíks manns vera og treysta eingöngu á ríkisstjórn og Alþingi.

Öryggið er meira með því að halda forseta Íslands með svipuðu valdi og verkefni og honum nú er ætlað, og þessvegna ber að gera það.

Tillögur þær, sem nú verður gerð grein fyrir, eru við þetta miðaðar og er þeim ætlað að bæta úr einstökum göllum, sem fram hafa komið, en þær stefna ekki að gjörbreytingu á stjórnarfarum að öðru leyti en því, er varðar kjördæmaskipun, sem, að vísu, kann að hafa úrslitabýðingu og horfa mjög til bóta frá því, sem nú er.

1) Svo þýðingarmikil sem staða forseta Íslands er, ef á reynir, er hætt við, að tiltrú hans verði of veik, ef hann er aðeins kosinn af litlum hluta

Þjóðarinnar. En vel er hugsandi eftir nógildandi ákvæðum, að maður hlyti kosningu með t.d. ekki meira fylgi en þriðjungs kjósenda. Af þessum sökum er sumsstaðar þar, sem forseti er þjóðkjörinn, skylt að l^áta fara fram almennar kosningar á ný, ef enginn fær hreinan meirihluta við fyrstu kosninguna. Eins og til háttar hér á landi mundi sennilega flestum þykja það of umfangsmikið. Hitt er því lagt til, sem einnig eru góðar fyrirmyndir að, að ef enginn fær hreinan meirihluta, þá kjósi Alþingi milli þeirra, sem flest atkvæði fengu.

Ekki er ^{umt} ~~rét~~ að segja, að með slíku sé valdið tekið úr höndum þjóðarinnar. Henni er þvert á móti eftir sem áður, gefinn kostur á að beita valdinu. Ef kjósendur vilja alls ekki að málið komi til þingsins kasta, er galdurinn sá einn, að sameinast um framþjóðanda í svo ríkum máli, að hann fái meiri hluta allra greiddra atkvæða. Þá verður hann rétt kjörinn.

2) Reynst hefur þungt í vöfum að hafa forseta hæstaréttar, forsætisráðherra og forseta Sameinaðs þing alla í senn sem varaforseta Íslands. Sumir hafa stungið upp á að kjósa varaforseta ásamt forseta Íslands.

Staða slíks manns í þjóðfélaginu yrði mjög örðug. Hin stóra Bandaríkjaþjóð er í vandræðum með varaforseta sinn og verkefni handa honum, og er því ^{ekki} kyn þó að okkar litlu þjóð mundi reynast erfitt að innbyrða slíkan höfðingja.

Miklu nær er að forseti hæstaréttar gegni þessu starfi einn, og er það lagt til.

3) Ákvæðin um landsdóm eru fyrir löngu úrelt og hefur hann ekki verið skipaður áratugum saman á þann veg, sem lög standa til. Hæstiréttur nýtur óskoraðs trausts almennings og er enginn efi á, að fulltryggilega er frá gengið, ef hæstarétti er falið það verkefni, sem landsdómi nú er ætlað.

4) Rétt er að taka það fram skýrar en gert er í nágildandi stjórnarskrá, hver áhrif Alþingi á að hafa um skipun ríkisstjórnar. Erfitt mun þó að lýsa þessu svo að támandi sé, enda veltur hér mest á heilbrigðu samstarfi Alþingis og forseta Íslands gagnsvegar og ~~þess~~ þingmanna innbyrðis á Alþingi hinsvegar. En líklegt er, að ný og bæt kjördæmaskipan geri Alþingi starfhæfara en verið hefur og mun þá sjálfkrafa rakna úr þeim ágöllum, er stundum hafa gert Alþingi nær óstarfhæft, m.a. um stjórnarmyndanir.

Sumir hafa bent á, að ráðlegt mundi, að forseti Íslands skipaði stjórn, ef Alþingi hefði ekki lokið stjórnarmyndun innan tiltekins tíma. Ef slíkt ákvæði væri sett án þess að meira fylgdi, gæti það ytt undir þá, er teldu forsetann sér hliðhollann, til að koma í veg fyrir myndun þingræðisstjórnar.

Úr þeirri hættu er dregið og Alþingi veitt enn ríkara aðhald, ef boðið er, að Alþingi skuli rofið, takist stjórnarmyndun ekki innan hæfilegs frests. Þá gefst þjóðinni sjálfri færi á að taka í taumana, en forseti annast um að landinu sé stjórnað til bráðabirgða á meðan.

Ef hinu nýkosna þingi tekst hinsvegar ekki að

mynda stjórn, verður forseti Íslands að skipa stjórn, er sitji þangað til Alþingi sjálf geti myndað stjórn.

5) Fresturinn til þess að leggja frumvörp fyrir forseta hefur reynst nokkuð stuttur og er því lagt til, að hann verði lengdur um tvær vikur.

Þá er einnig lagt til, að því verði breytt, sem nú er ákveðið, að lagafrumvarp öðlist gildi í billi, þrátt fyrir synjun forseta á staðfestingu.

Þetta ákvæði var mikið deiluefni, þegar lýðveldisstjórnarskráin var sett. Þá réði það úrslitum, að utanþingsstjórn sat að völdum, og töldu menn ekki fært að styrkja aðstöðu slíkrar stjórnar gegn þingu á meðan ósýnt væri, hversu lengi það fyrirkomulag héldist. Það er nú löngu úr sögunni. Ákvæði þessara tillagna miða einmitt að því, að tryggja, að samstarf verði sem best milli Alþingis og ríkisstjórnar, svo að til myndunar utanþingsstjórnar komi ekki. Þykir því rétt að breyta ákvæðinu á þá leið, sem sagt var.

6) Um kjördæmaskipunina vísast að mestu til þess, sem sagt var um kjör til þjóðfundar. Skal þó játað, að annað kann að verða talið eiga við um fram-
búðarskipun Alþingis en kjör til eins fundar, þótt þýðingarmikill sé.

Ákvæðin um meirihluta kosningu í einmenningskjördæmum eiga þó enn þá frekar rétt á sér varðandi skipun Alþingis en kosningu til þjóðfundar. Það er að vísu mikilsvert, að sem flest sjónarmið komi fram á Alþingi. Hinu má ekki gleyma, að ein aðalskylda þingsins er, að sjá landinu fyrir ríkisstjórn og löggjöf,

svo að stjórnin geti farið skaplega úr hendi. Þetta verður ekki gert til frambúðar svo að vel fari, nema samstilltur meirihluti sé að baki ríkisstjórnarinnar á Alþingi.

Minnihlutastjórn er mesta neyðarúrræði og samsteypustjórnir eiga að vísu stundum rétt á sér, en eru ekki hollar til lengdar. Besta stjórnarfarið verður, ef við ákveðna er að sakast um það sem miður fer. Líklegast er að svo sé, ef ákveðinn meirihluti er á Alþingi,

Miklu meiri líkur eru fyrir slíkum meirihluta, ef einmenningskjördæmi eru heldur en ef hlutfallskosningum er beitt, hver aðferð, sem að öðru leyti kann að vera við þar höfð.

Sumir segja að bæta megi úr þessum ágalla hlutfallskosninga með listasamsteypum flokkanna. Slíkar samsteypur eru þvert á mótinmjög óheppilegar. Hitt er miklu eðlilegra, að þeir sem saman ætla að vinna, gangi saman í einn flokk, eða semji beinlínis um sameiginleg framboð í tilteknum kjördæmum eða í heild, svo að þjóðin geti fyrirfram séð og áttað sig á hvað í boði er og hvað til stendur.

Það er rétt, að litlum flokkum er erfiðara um vik þar sem einmenningskjördæmi eru, en ef á annað borð er lífskraftur í þeim, þá munu þeir lifa þrátt fyrir örðugleika í bili, sbr. t.d. verkamannaflokkinn brezka, sem átti mjög örðugt langa hríð, einmitt vegna einmenningskjördæmanna þar í landi, en er nú orðinn stór og öflugur flokkur, mjög andvígur því, að breyta til um hina brezku kjördæmaskipan.

7) Erfitt er að rökstyðja það, að halda veri við skiptingu Alþingis í deildir úr því, að kosning til efri deildar er með þeim hætti, sem nú er, a.m.k. er það mjög hæpið, að önnur hvor deildin skuli alveg geta fellt frumvörp, sem frá hinni kemur, án þess að undir úrskurð Sameinaðs Alþingis sé borið. Ef deildarskiptingu er haldið er því e.t.v. rétt, að breyta fyrirmælunum í þá átt, að slík frumvörp skuli lögð undir úrskurð Sameinaðs þings. En sé farið þannig að, verður deildaskiptingin oneitanlega enn þýðingarminni en hún er nú.

Ef einhverjir leggja á það áherzlu og það gæti orðið til samkomulags og fyrirgreiðslu öðrum stærri atriðum, er því engan vegin frágangssök að fallast á, að afnema deildaskiptinguna með öllu. Ástæðan gegn afnámi hennar er sú, að, þrátt fyrir öll rök, munu margir, ef ekki flestir, sem á Alþingi hafa setið, telja það nokkra tryggingu fyrir vandaðri meðferð mála, að deildaskiptingin er við höfð. Fjöldi þeirra mála, sem fá aðra afgreiðslu í seinni deild en fyrri, styður oneitanlega þessa skoðun.

E.t.v. mætti þó á einfaldari hátt, t.d. með lögfræðilegum ráðunautum þingsins, ná hinu sama. Er mjög athugandi, hvort ekki er æskilegt, hvað sem deildaskiptingu líður, að slíkir ráðunautar séu fengnir, er hafi það verkefni að athuga öll frumvörp og tillögur frá lagalegu sjónarmiði, geta fulls samræmis og semja tillögur og frumvörp, er þágmenn fái þeim efni í.

8) Fimm ára búsetuskilyrðið var á sínum tíma sett vegna óttans við jafnréttisákvæði sambandslaganna. Það ákvæði er nú úr sögunni, og virðist því ekki ástæða til að halda fimm ára búsetuskilyrðinu lengur.

9) Sjálfsagt sýnist að færa samkomudag Alþingis þerum orðum til þess tíma, sem reynslan hefir undanfarið bent á.

10) Umframgreiðslur á fjárlögum eru hættulegar góðri fjárstjórn og auka mjög á líkur fyrir óhæfilegri eyðslu. Því miður ve-rða slíkar greiðslur ekki með öllu umflunar eins og atvinnu- og fjármálalífi á Islandi háttar. Aukin trygging gegn óhófseyðslu er það, ef til umframgreiðslna er krafist samþykkis allrar ríkisstjórnarinnar, á svipaðan veg eins og venja er, að samþykkis allrar ríkisstjórnarinnar er leitað til samþykkis útgáfu bráðabirgðalaga, en umframgreiðslur eru í raun og veru ekki annað en breyting á fjárlögum og því eðlilegt, að svipaður háttur sé hafður á um þær og um aðrar laga-breytingar.

11) Flestir ræða mikið um sparnað á ríkisfé og margir um, að styrkja þurfi ríkisstjórnina gegn Alþingi. Hvorttveggja mundi náð með því, ef ríkisstjórninni einni væri fenginn frumkvæðisréttur að útgjaldatillögum á fjárlögum. Auðvitað mundu þingmenn eftir sem áður geta haft áhrif til aukninga útgjalda með nýrri lagasetningu, svo að völd þeirra í þessum efnum yrðu síður en svo úr sögunni, auk þess sem meiri hluti Alþingis getur ætíð með eðlilegum hætti haft mikil áhrif á tillögur ríkisstjórnarinnar í slíkum efnum.

12) Það er víðast háttur þjóðþinga, að þau setja sér sjálf þingsköp. Staðfestingar konungs var á sínum tíma krafist hér, vegna þess að danska stjórnin treysti Íslendingum ekki til að kveða einir á um þessi efni.

Núgildandi ákvæði bera því gömul ófrelsismerki, sem sjálfsagt sýnist að afmá.

13) Eðlilegt virðist að staða og tilvist hæstaréttar sé tryggð með stjórnarskrárfyrirmæli og fjöldi dómara ákveðinn með þeim hætti. Reynsla er fyrir því, að Alþingi fækkaði dómendum um sinn mjög að ófyrirsýnju og til óheilla. Á sama veg mundi það og geta orðið til ópurftar, ef of auðvelt væri að fjölga dómendum. Þessvegna er rétt að tala þeirra sé beinlínis tiltekin í stjórnarskránni.

14) Mikil vinna hefur verið unnin í Sameinuðu þjóðunum og Evrópuráðinu með samningu mannréttindayfirlýsinga þeirra. Þessi ákvæði eru yfirleitt í samræmi við réttarmeðvitund Íslendinga og efni þeirra er þegar framkvæmt hér á landi. Það virðist því eðlilegt, að tillit sé tekið til þessara yfirlýsinga við samningu nýrrar stjórnarskrár.

Þess ver þó að gæta, að hvergi má slaka til á réttarvernd einstaklinganna frá því sem er. Báðar þessar yfirlýsingar hafa t.d. veikari ákvæði til verndar eignaréttinum en eru í núgildandi stjórnarskrá. Í þessu megum við alls ekki slaka til frá hinum forna rétti Íslendinga frekar en um önnur mannréttindi og fornt frelsi þjóðarinnar.

15) Það er ein af frumskyldum hvers sjálfstæðs ríkis, að tryggja landi sínu varnir. Ef slíkt er ekki gert, er mjög hæpið að þvilíkt ríki geti til langframa notið viðurkenningar að alþjóðalögum.

Um skeið lifðu Íslendingar í þeirri fánýtu von, að einhliða hlutleysisyfirlýsing þeirra veitti þeim nægilega vernd gegn ófriði. Atburðir síðustu heimsstyrjaldar sönnuðu mönnum algert gagnsleysi þessarar yfirlýsingar. Síðar var það ætlun manna, að tryggja varnir landsins og öryggi með þátttöku í Sameinuðu þjóðunum. Þau samtök hafa því miður enn reynst of veik til að þau sé treystandi í þessum efnum. Þessvegna gerðust Íslendingar aðilar Atlantshafsbandalagsins og sömdu síðar við Bandaríkin um að taka að sér varnir landsins um sinn.

Af hálfu erlendra manna hefur aldrei verið fram á það við okkur, að við tækjum þátt í þessum vörnum. Við erum of fámennir til þess að þátttaka okkar hafi verulega þýðingu, ef til átaka kemur. Þessvegna verðum við að tryggja okkur með því að hafa erlent varnarlið í landinu á sérstökum hættutímum.

Slíkt má þó ekki verða framtíðarlausn. Vonandi líða núverandi hættutímar hjá. Engu að síður verður, eins og samgöngum nú er háttað, að vera hér visst öryggislið, þó ekki væri til annars en að hindra, að ránsmenn hrifsuðu til sín stjórni landsins eða eignir landsmanna.

Slíku öryggisliði verðum við sjálfir að koma upp fyrir eða síðar. Það er beinn liður í sjálfstæðis-

baráttu okkar. Þeir, sem þessu eru andvígir, stofna beinlínis til þess, að aðrir krefjist þess að vegna alþjóðaöryggis sé erlent herlið að staðaldri í landinu. Allir þeir, sem af heilum hug vilja forðast það, hljóta að vera því samþykkir að breyta 75. greininni á þá leið, sem gert er.

16) Menn finna að vonum að því, að of miklu valdi sé safnað saman á einn stað í landinu. Þetta ber að forðast. Því er eðlilegt, að raunveruleg sjálfstjórn héraða og sveitarstjórna sé tryggð, en slík sjálfstjórn er ekki nema nafnið eitt, ef þessir aðilar standa ekki jafnframt sjálfir undir útgjöldum við þau málefni, er þeir ætla sér sjálfir að stjórna. Tillagan niðar þessvegna að því að tryggja raunhafa sjálfstjórn héraða og sveitarfélaga.

Glanni inn á s. 6.

Uf stjórnarsáttmála vinstri stjórnarinnar:

"Ríkisstjórnin mun vinna að því að lokið verði á starfstíma stjórnarinnar endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins og kosningalaga og munu stjórnarflokkarnir vinna að samkomulagi sín á milli um lausn þessara mála."

1. Flokksstjórnin telur ekki rétt að láta sérstakt stjórn-
lagabing setja og samþykkja nýja stjórnarskrá. Alþingi Íslend-
inga ber að eðlilegum hætti og eins og verið hefir að taka á-
kvörðun um stjórnskipulög lýðveldisins.

2. Flokksstjórnin telur rétt að stjórnarformið eigi að
vera þingbundin forsetastjórn, og forseti og varaforseti kosnir
beinum kosningum af allri þjóðinni.

3. Kosningalögum og kjördæmaskipun ber að haga svo að
þingmannatala flokka verði í sem réttustu hlutfalli við atkvæða-
tölu þeirra í kosningum, en jafnframt sé með kosningafyrirkomu-
laginu leitast við að tryggja, með listasamtökum eða á annan
hátt, starfhæfa ríkisstjórn.