

Frá þingskapanefndinni.

I.

Frá meiri hluta nefndarinnar.

Nefndir kosnar í báðum deildum Alþingis hafa haft þetta mál til meðferðar, og unnið að því í fjelagi. Hafa nefndirnar komið sjer saman um allstórvægilegar breytingar á þingskötum þeim, er nú eru í gildi, og þótt ekki hafi náðst samkvæði allra nefndarmanna um allar breytingarnar, þá er þó hver ein breyting samþykkt af meiri hluta í hvorri nefnd, að minsta kosti.

Nefndirnar hafa tekið upp fyrst og fremst þær breytingar á þingskötunum, sem óhjákvæmilegar eru vegna breytingarinnar á stjórnskipulögum, þeirrar er nú er að komast á og samþykktar voru í neðri deild 1914. Því næst hafa nefndirnar tekið upp þær aðrar breytingar á þingskötunum, sem samþykktar voru í neðri deild í fyrra. Um þessar breytingar þykir ekki þörf að fjölyrða.

Þá eru enn nokkrar breytingar, sumar talsvert þýðingarmiklar, sem hlýða þykir að fara um fáum orðum.

Nefndunum hefir þótt við eiga, svo sem á sjer stað í þingskötum sumra annara þjóða, að taka upp í 2. gr. þingskapa vorra eiðstaf þann, er nýir þingmenn eiga að undirrita samkvæmt stjórnarskránni 1874, 30 gr. Eiðstafur þessi er mjög hinn sami, sem eiðstafur er um getur í Njálu og er þannig:

»Nemni ek í þat vætti, at ek vinn eið at bók, lögeið, ok segi ek þat guði, at ek skal svá sök þessa sækja, sem ek veit sannast ok rjettast ok helst at lögum, ok öll lögmæt skil af hendi inna, meðan ek em at þessu máli«.

Í þingskötum annara þjóða eru ákvæði um það, hvernig skipað skuli sætum á þingbekkjunum. Sumstaðar er þingmönnum raðað eftir kjördæmum, sumstaðar hlutað um sæti, sumstaðar sitja flokkarnir saman o. s. frv., en hvergi er sá siður annarstaðar en hjer, að láta þetta afskiftalaust.

Því er sú viðbót tekin upp í 7. gr., að hlutað skuli um sætin.

Það hefir verið litið svo á, að embættismenn þingsins gætu ekki sagt af sjer starfi sínu, nje þingið sett þá frá. Svo getur þó staðið á, að þörf sje á að skifta um embættismann á þinginu, og teljum vjer rjett, að þetta sje framkvæmanlegt.

Það er ekki gert ráð fyrir því í stjórnskipulögum, hvernig að skuli fara, ef þingmaður, er kosinn er óhlutbundinn kosningu, og sæli á í efri deild, deyr eða fer frá, áður en kjörtíminn er úti, hvort sá, er kosinn er í hans stað, eigi og að skipa sæti hans í efri deild, eða kjósa eigi meðal allra alþingismanna, kjördæmakosinna, — að hinum nýkosna meðtöldum, þeirra er ekki eiga þegar sæti í efri deild, einn mann í stað hins fráfarra. Vjer höfum hallast að því, að láta hinn nýkosna mann taka sæti í þeirri deild, er hinn fráfarri var í.

Nefndirnar hafa komist að þeirri niðurstöðu, að heppilegast væri, að forsetar þingsins hefðu ekki nein veruleg störf önnur á hendi, en að stjórna hinum eiginlegu þingstörfum, hefðu ekki nein bein afskifti af reikningum

þingsins og öðrum skrifstofustörfum, en þeir hefðu aðeins eftirlitið með þessu og æðsta vald yfir. Hefir oss virst heppilegt, að forsetarnir skipuðu fyrir nokkurra ára tíma, mann með föstum launum til að sjá um framkvæmdir fyrir þingið að þessu leyti. Skyldi hann ráða þingskrifara og aðra starfsmenn þingsins, með ráði forseta, standa fyrir öllum reikningum þingsins, sjá um útsendingu Alþingistiðindanna, ritstjórn þeirra, og prófarkalestur, sjá um Alþingishúsið, bókasafn Alþingis o. s. frv. Svo umfangsmikið starf telja nefndirnar ekki ofborgað með 2400 kr. árslaunum. Byggjum vjer á því, að þá komi meiri regla á skrifstofustörf Alþingis, og betra verði eftirlitið með, og gæsla á eignum Alþingis, er einn maður hefir til langframa umsjón með öllu þessu, svo að þetta horfi beint til sparnaðar.

Það hefir einatt þótt brenna við hjer, að vinnubrögðin hafi ekki þótt sem best, sjerstaklega framan af hverju þingi. Þá eru einatt kosnar margar nefndir, fyrir einstök mál, og þess eigi gætt, að haga svo nefndarskipunum, að störfin komi nokkurn vegin jafnt niður á alla þingmenn. Við það reka nefndastörfin sig á, því að vitanlega getur hinn sami maður eigi setið á fundi í tveim nefndum eða fleirum í senn.

Vjer höfum talið það líklegt til að bæta vinnubrögð þingsins, að því væri skift, þegar það kemur saman, í svo margar fastanefndir, sem lið er til, og skiftist nefndarstörfin sem jafnast milli þingmanna. Gerum vjer þá ráð fyrir, að til sje og ein fastanefnd, vinnunefnd, er skipar fyrir um fundartíma o. fl. sbr. 16. gr. í frumv., sem annars er vísað til. Sú grein er mjög sniðin eftir þingsköpum Norðmanna. Væntanlega þarf þá ekki að kjósa margar lausanefndir. Nöfn fastanefndanna benda nokkuð á, hver mál ætlast er til að fari í hverja nefnd. Það er ætlast til að aðalstarf fjárlaganefndar, fjárveitingin, gjaldakafli fjárlaganna, hverfi undir fjárlaganefnd, en til fjárhagsnefndar sje annars vísað öllum fjármálum, fjalli hún þannig um skattmál, samþykkt landsreikninganna, endurskoðun þeirra, tekjuhlíð fjárlaganna og fleira þvíumlíkt. Samgöngumálanefnd, landbúnaðar, og sjávarútvegs eru þegar fyrir venju orðnar nokkurskonar fastanefndir í þinginu. Til þeirra nefnda mætti vísa, eftir því, sem við þætti eiga, öðrum atvinnumálum landsins. Til mentamálanefndar höfum vjer hugsað oss, að vísa mætti þeim málum, sem venjulega heyra undir stjórnardeild þá, er mentamál hefir með höndum (Kultus ministerium). Til allsherjarnefndar mætti svo vísa þeim málum, er ekki þættu heyra undir neina aðra fastanefnd. En lausanefnd ætti ekki þurfa að kjósa að jafnaði, nema ef svo stæði á að eitthvert mál þætti svo mikilsvert, að í það þyrfti að kjósa sjerstaka nefnd.

Vjer teljum það eiga mjög illa við, að önnur deildin útaf fyrir sig geti samþykkt þingsályktun, sem fer fram á gjöld úr landssjóði. Fjárveitingarvaldið er hjá þinginu í heild sinni. Og af því að vjer erum þeirrar skoðunar, að jafnan beri að fara varlega í fjármálum, leggjum vjer til að tekið verði upp í þingsköpin ákvæði um, að slíkar þingsályktanir verði ræddar í tveimur umræðum og í báðum deildum (§ 29).

Það hefir sýnt sig hvað eftir annað, að landsstjórn og fjárlaganefndir hafa lítið vald yfir því, hvernig útkoman verður á fjárlögunum, þegar þau fara frá þinginu. Einstakir þingmenn fá stundum samþykktar fjárveitingar, og það svo að segja á síðustu stundu, sem raska jafnvægi fjárlaganna. Vjer höfum

ekki viljað ganga svo langt, eins og sumstaðar annarstaðar er gert, að banna einstökum þingmönnum að koma fram með tillögur um aukin útgjöld, í trássi við fjárlaganefnd. En vjer leggjum það til, að sett sje þau takmörk fyrir framgangi þeirra, að þær þurfi $\frac{2}{3}$ atkvæða til samþykktar. Það geta verið rjettmæt og þörf útgjöld, er stjórn og fjárveitinganefnd setur sig á móti, en sje það auðsætt, er líklegt að tillagan geti fengið að minsta kosti $\frac{2}{3}$ atkvæða. Annars eru líkindin fyrir því, að þau gjöld sjeu ekki bráðnauðsynleg, er hvorki landstjórn nje fjárveitinganefnd vill sinna (§ 32).

Vjer höfum skift þingsköpunum lítið eitt öðruvisi en áður, og er í frumvarpinu sjerstakur kafli, er nefndur er fundarsköp. Í þessum kafli er sagt nokkuð gjör frá því, er fram fer á hverjum einum fundi. Í þessu sambandi má geta þess, að óþarft virðist, og að eins tímabjófur, að lesa upp fundabók frá síðasta fundi í byrjun hins næsta. Ef fundabókin er látin vera til sýnis á skrifstofunni í tvær klukkustundir fyrir fundinn, þá er hverjum þingmanni innan handar að athuga bókunina og krefjast lagfæringar, ef þarf (§ 33).

Vjer getum ekki betur sjeð, en að það sje nóg fyrir flutningsmann og framsögumann hvers máls að tala þrisvar, og gerum vjer þá ráð fyrir, að hann tali allajafna, ef um mikilvert atriði er að ræða, í byrjun umræðunnar, í miðri umræðunni, ef þurfa þykir, og í lok hennar. Það lengir of mjög umræðurnar, er framsögumaður svarar hverri andmælaræðu jafnóðum og fram kemur, í staðinn fyrir að draga andmælin saman til betra yfirlits. Um ráðherra getur verið öðru máli að gegna, að ástæða sje fyrir hann að andmæla einhverju þegar í stað, eða svara fyrirspurn í ræðu þegar í stað (§ 35).

Það er lagt til (§ 42), að heimilt sje, með samþykki $\frac{2}{3}$ fundarmanna, að ganga til atkvæða um eitthvert þingmál umræðulaust, eins og víða á sjer stað annarsstaðar, t. a. m., ef veita á einhverjum þjóðnýtum manni fje eða því um líkt, því að umræður um slíkt geta einatt orðið til leiðinda einna.

Það virðist rjett að krefjast þess, að eigi sje hægt að gera neina ályktun, nema meiri hluti fundarmanna atkvæðisbærra gjaldi henni jákvæði. Með öðrum orðum, að það komi í ljós, að það sje vilji meiri hluta þeirra, að ályktunin gangi fram. Svo virðist það og eiga að telja sjálfsagt, að þingmaður megí ekki greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs hans (§ 44).

Vjer teljum það rjett, að láta kylfu ráða kasti um það, á hverjum þingmanni eigi að byrja við atkvæðagreiðslu með nafnakalli, en ekki láta alt af hinn sama mann byrja atkvæðagreiðsluna. Þá þykir oss ástæða til að leggja það til, að heimilud sje leynileg atkvæðagreiðsla hjer sem víða annarsstaðar á þingum. Það getur komið fyrir, að einhverju málsatriði sje svo háttað, að þetta sje ráðlegt.

Ekki virðist oss nein ástæða til að svifta forseta atkvæðisrjetti (§ 47).

Í § 53 eru talin þingvíti og hegning við þeim. Það virðist nauðsynlegt, að einhver sjeu víðurlög, ef þingmaður gætir eigi skyldu sinnar við þingið, og innir ekki af hendi þau skil, sem hann hefir undirgengist. Sjerstaklega skal það tekið fram, að það virðist vera hin fyrsta skylda hvers þingmanns, að segja til um, greiða atkvæði um hvert það mál, er fyrir þingið kemur og borið er þar upp til úrskurðar, og að það sje þá brot á hinni sjálfsögdustu skyldu hvers þingmanns, að hliðra sjer hjá því, að leggja þar það til mál-

anna, er hann telur rjettast og sannast, nema hann hafi lögmæta ástæðu til að hliðra sjer hjá því, t. a. m. af því, að málið snerti hann sjálfan. Þvi viljum vjer hafa viðurlög við því, ef þingmaður, að ástæðulausu, neitar að greiða atkvæði við nafnakall.

Vjer höfum flutt til fáeinar greinar þingskapanna, þar er oss þótti önnur niðurröðun betur fara vegna efnisins.

Með þessum athugasemdum ber nefndin upp frumvarp það til þingskapa Alþingis, er prentað er á þingskjal nr. 514.

Neðri deild Alþingis 23. ágúst 1915.

H. Hafstein,
form.

Jón Magnússon,
skrifari og framsögum.

Einar Jónsson.

Þórarinn Benediktsson.

G. Eggerz,
með fyrirvara.

Guðm. Hannesson.

II.

Frá minni hluta nefndarinnar.

Jeg hefi orðið ósamþykkur hinum nefndarmönnum um ýms atriði. Mun jeg í sem fæstum orðum láta þeirra atriða getið:

- I. Eiðstafur meiri hlutans er sniðinn eftir eiðspjalli Marðar Valgarðssonar, þar sem hann býður Flosa »at hlýða til eiðspjalls« síns ok til framsögu sakar«, Njáls saga, Rvík 1894, kap. 142, bls. 359. Þessi eiður er því eigi þingmannseiður, heldur eiðspjall málaflutningsmanns. Við hann getur það átt að inna af hendi öll lögmæt skil (ok öll lögmæt skil af hendi inna), en miklu síður við þingmann. Þau orð vil jeg fella úr eiðstaf frv. á þgskj. 514. Hitt líkar mjer vel, að sniða hann eftir fornri fyrirmynd; sjá breyt.till. mínar.
- II. Ógeðfelt er mjer að hluta um sæti. Þætti mjer betra, að hvert kjördæmi ætti sitt sæti við hliðarborðin, og væri þeim fengin sætin eftir stafrófsröð, rakið frá horninu á vinstri hönd forseta, en inni í skeifunni væri sex sæti handa alþjóðkjörnum mönnum. Þau sæti væri síðan auð, er menn yrði kjörnir úr til efri deildar, nema þá er sameinað þing hjeldi fund.
- III. Varhugavert þykir mjer að ákveða, sem gert er í 9. gr., að ný-kosinn þingmaður í stað dáins manns setjist í þá deild, sem hinn var í. Þetta gæti brjáláð um of flokkahlutföllum og jafnvel orðið stjórn að falli.
- IV. Um skrifstofustjóra er það eitt, sem í milli ber, að jeg vil eigi kveða svo að orði, að hann ráði skrifara og starfsmenn með samþykki forseta.

Þykir mér sem vald sje dregið úr höndum forseta með þessu. Hitt vil jeg, að hann veiti forsetum liðsinni sitt í þessum málum og hafi tillögurjett.

- V. Meiri hluti vill setja þau ákvæði, að tiltekinn meiri hluta þurfi til samþyktar á gjalda-tillögum frá einstökum þingmönnum. Þetta er ótækt af þeim ástæðum, sem nú verða taldar :
1. Þingmenn (og þar með kjördæmi) fá eigi allir jafnan rjett.
 2. Óviturlegt, að setja önnur ákvæði um gjalda-tillögur þingmanna, en um sparnaðar-tillögur þeirra, því að jafnt gagn eða tjón getur leitt af báðum.
 3. Þetta ákvæði gefur flokks-ofsóknum ákjósanlegasta tækifæri til þess, að ná sjer niðri á einstökum mönnum og kjördæmum.
 4. Ákvæðið kemur í bága við 9. gr. stjórnarskipunarlaga 1903.
- VI. Eg er því gjörsamlega andvígur, að takmarka málfrelsi þingmanna meira en gert er í þingsköpum vorum nú, svo sem gert er í 35. gr. frv. Þykir mér óþarfi að láta löggjöt vora bera þess vott, að menn telji örvænt um að þingmenn fallist á rjett rök.
- VII. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að banna þingmanni að greiða atkvæði um fjárveiting til sjálfs sín. Þótt eg geri enga breytingartillögu við þetta, vil eg þó láta þess getið, að mér finst þetta bæði óþarft og óviturlegt. Ástæður:
1. Fjárveitingaratkvæði er miklu minna vert atriði, en t. d. atkvæðagreiðsla um sakleysi eða sekt. En um það er þingmanni ekki bannað að atkvæði i frumvarpinu.
 2. Ákvæðið er óþarft, því að þetta hefir sjaldan eða aldrei komið fyrir.
 3. Vafasamt, hvort ákvæðið er heppilegt.
 4. Ákvæðið mun vekja grun um að þetta sje stílað til einstakra manna, sem bornir hafa verið rógi um sjerdrægni, og yrði þá litið svo á, að nú sje sá siður upp tekinn að heita löggjafarofsókn gegn einstökum mönnum.
- VIII. Leynilega atkvæðagreiðslu tel eg afarhættulega og litt sæmandi.
- Ágreining minn mun eg að öðru leyti rökstyðja i umræðum um málið, láta koma breytingartillögur á sjerstöku þingskjali.

Alþingi 25. ágúst 1915.

Bjarni Jónsson
frá Vogu.