

Ed.

115. Nefndarátt

í stjórnarskrármálinu.

Frá allsherjarnefnd.

A. Frá meiri hluta.

Nefndin hefir ekki orðið sammála um þau tvö frumvörp um breyting á stjórnarskránni, er til hennar var vísað. Meiri hlutinn (E. P. og J. M.) fellst á frumvarpið á þingskjali nr. 21, en minni hlutinn (J. J.) telur rjett að gera nú eigi aðrar breytingar en þær, er ræðir um í frumvarpinu á þingskjali nr. 22.

Öll nefndin er sammála um það, að rjett sje að fækka þingum, þannig, að reglulegt þing verði haldið annaðhvert ár, en meiri hlutinn telur af því leiða að sjálfsögðu, að lengja beri kjörtímabilið fyrir kjördæmakosna þingmeun. Leng-

ingin úr 4 árum í 6 er mjög hófleg, er þess er gætt, að nú er kosið til 4 þinga, en í frumvarpinu á þingskjali nr. 21 er ekki gert ráð fyrir kosningu nema til 3 þinga. Kjörtímabil hinna landskjörnu þingmanna þykir rjett að verði þá eins og nú helmingi lengra en hinna kjördæmakosnu.

Meiri hlutinn telur að öllu heppilegast, að ráðherra sje einn. Það bar ekki á því, að stjórn landsins færi aflaga á árunum 1904 til 1916 fyrir þá sök, að ráðherra var einn. Þetta hefir einnig þann kost, að er ráðherra er einn má búast við því, að þingið skiftist betur í meiri hluta og minni í afstöðu sinni til stjórnarinnar heldur en er ráðherrar eru fleiri og afstaðan er máske sú, að hvor eða hver hefir sinn flokk að baki sjer, en stjórnin í heild eigi stuðning nema af minni hluta þingmanna. Þegar ráðherrum var fjölgað á þinginu 1916—1917, var ástæðan talin ekki sist sú, að það þyrfti að gera vegna ófriðarins, er þá stóð sem hæst, og töldu ýmsir þingmenn, að fjölgun ráðherranna ælti eigi að haldast lengur en meðan sú ástæða væri fyrir hendi, er nú var talin, þótt breytingartillaga í þá átt kæmist ekki fram.

Ef ráðherra er einn, þá þarf ávalt að vera til taks ákveðinn maður til þess að koma í hans stað, er með þarf, og það á að ákveða þetta í sjálfri stjórnarskránni. Skynsamlegt virðist að hverfa þá og aftur til þeirrar skipunar, er var meðan ráðherra var hjer einn, og taka upp aftur landritaraembættið, sem var að miklu framhald landshöfðingjaembættisins. Það verður að teljast heppilegt, að störfum hinnar ædstu stjórnar landsins sje skift þannig, að ráðherra hafi einkum hin pólitisku störfin, en annar maður, landritari, landshöfðingi eða hvað hann væri kallaður, hefði, að minsta kosti í framkvæmd, einkum umboðsstjórnina. Eftir því frumvarpi, er hjer um ræðir, hefir að vísu ráðherra ábyrgðina á umboðsstjórninni einnig gagnvart þinginu, en landritari venjulega embættislega ábyrgð. Munurinn aðallega sá, að Alþingi getur hvenær sem er komið ráðherra frá, en ekki sett landritara af. Í augum meiri hluta nefndarinnar er það einmitt kostur, að landritari, sem hefir sjerstaklega hið umboðslega eftirlit á hendi, eigi ekki embætti sitt undir því, hvernig vindurinn blæs í hvert sion í þinginu. En það segir sig sjálf, að festu í umboðsstjórninni má einatt ekki vænta af pólitiskum ráðherrum, sem stöðugt eru að koma og fara. Það hafa því á síðari árum komið fram tillögur frá mætum mönnum um að tryggja enn betur festu í umboðsstjórninni með því að gera ædsta umboðsvaldið enn óháðara hinum pólitisku áhrifum. Nú er því haldið fram af sumum, að þótt einn sje ráðherra, þá sje ekki óþjákvæmilegt að hafa landritaraembætti eða eitthvert slíkt embætti. Skrifstofustjórar stjórnarráðsins geti haft á hendi störf þau, er landritara eru ætluð, hver í sinni stjórnargrein, og að einhver skrifstofustjóranna geti komið í stað ráðherra, er við þarf, eftir því sem nánara væri til tekið í lögum. Þetta má orða, en við, meiri hluti nefndarinnar, trúum því fastlega, að hinu ædsta embættislega eftirliti sje best borgið með því að vera á einni hendi.

Þá er sú tillaga, að úrskurðarvaldið um kosning og kjörgengi þingmanna sje tekið af Alþingi og lagt undir hæstarjett. Það hefir eigi sjaldan átt sjer stað, að þær sakargiftir hafa verið bornar á þingið, flokka í þinginu og jafnvel þingið í heild, að ekki hafi ávalt verið gætt fullkominnar óhlutdrægni í úrskurðum þingsins um gildi kosninga. Hvort sem þessar sakargiftir eru rjettmætar eða eigi, þá

er hitt víst, að stundum hafa ýmsir trúað því, að sakargiftirnar væru ekki með öllu ástæðulausar. Um kosningakæru verða oft allharðar deilur í þinginu, og mönnum finst stundum bylgjurnar ganga nokkuð hátt og úrskurður þá upp kveðinn í nokkrum hita. Því er eigi heldur að neita, að úrskurðir hafa eigi ávalt fallið að öllu á eina leið, enda ekki að furða, er þess er gætt, að þingið er einatt eftir almennar kosningar að meira eða minna leyti skipað nýjum mönnum. Það virðist því ekki þurfa að orðlengja mikið um það, að æskilegt sje að leggja þessi mál undir dóm, sem eigi verði um það grunaður að vera hlutdrægur, og svo er háttað um hæstarjett. Líklega eru ekki margir, er eigi telji breyting þá, er hjer er farið fram á, rjettmæta í sjálfri sjer. En, segja sumir, það er vitanlegt, að flestum eða máske öllum þingkosningum er ábótavant, kosningalögin í einhverju atriði brotin. Bágt að treysta því, að ekki mætti með kæru fá ónýtta svo að segja hverja einustu kosningu, að minsta kosti fyrst í stað, er farið yrði að dæma beint eftir lögunum. Þetta nær auðvitað engri átt. Hæstirjettur ætti þá að vera óhæfari en þingið til þess að greina milli þess, er af atriði er í málinu, og hins, er minna er vert. Þetta er hin mesta fjarstæða. Hættan á þessu er meiri meðan þingið hefir úrskurðarvaldið. Því verður varla mótmælt, að stundum virðist þingið í úrskurðum sínum rígbinda sig í einstökum atriðum við bókstaf laganna og stundum víkja allmjög frá honum, og þá ekki ávalt trútt um, að miður sje greint en vera ætti milli þess, er af atriði er, og þess, er minna skiftir máli. Góður dómstóll rígbindur sig ekki við bókstaf laganna, heldur gætir þess jafnan, ekki sist nú á tímum, að við meðferð laganna þarf að athuga það, hvað löggjafinn vill með lögunum, hvernig skynsamlegt er að beita lögunum að vilja löggjafans. Það er sjálfgefið, að nái breytingartillagan fram að ganga, þá þarf að setja, með ráði hæstarjettar, lög um meðferð þessara mála, og jafnframt, eða hvort sem er, ætti að breyta nokkuð kosningalögunum eftir þeirri reynslu, er nú er fengin í sumum atriðum. Sá er og kosturinn, og hann ekki allitils virði, að ætti hæstirjettur að dæma um kosningarkæru, og færi úrskurður í þá átt, að uppkosning skyldi fram fara, þá mundi sú uppkosning geta fram farið svo timanlega, að viðkomandi kjördæmi þyrfti ekki að vera sviðt lögmæltri hluttöku í þinginu þess vegna.

Um aðrar breytingar frumvarpsins þykir ekki þörf að orðlengja.

Leggjum við því til, að frumvarpið á þskj. 21 verði samþykkt óbreytt.

Alþingi, 7. mars 1924.

Jón Magnússon,
form. og frsm.

Eggert Pálsson,
fundaskrifari.

B. Frá minni hluta.

Allsherjarnefnd efri deildar hefir klofnað um stjórnarskrármálið. Meiri hlutinn (J. M. og E. P.) vill í aðalatriðum fylgja frv. á þingskjali 21, gera margar

og djúptækar breytingar á stjórnarskránni. Minni hlutinn vill aðeins gera eina verulega breytingu, að fjárlög verði gerð fyrir tvö ár og reglulegt þing aðeins baldið annaðhvert ár. Minni hlutinn leggur því til, að feldar verði úr frv. á þingskjali 21 allar breytingar, nema þær, sem lúta að þinghaldi annaðhvert ár.

Saga þessa máls er sú, að nokkrum árum fyrir stríðið var farið að halda aukþing þau árin, sem ekki var kallað saman reglulegt þing. Síðan 1911, að því ári meðtöldu, hafa þing verið haldin árlega, og eitt árið tvö þing. Eftir stríðið var þetta lögfest og fjárhagstimabilið látið vera eitt ár. Litlu síðar kom í ljós, hve fjárhagur landsins var slæmur. Þá var í öðru blaði Framsóknarmanna sýnt fram á, að með þinghaldi annaðhvert ár mætti spara töluvert fje. Þessi breyting var eingöngu borin fram sem sparnaðarráðstöfun og ekki hreyft hið minsta við öðrum meginatriðum í stjórnarskránni. Tillaga þessi varð mjög vinsæl. Og er það kom í ljós, tóku ýmsir andstæðingar Framsóknarflokksins að fylgja henni, en bættu jafnframt við öðrum breytingum, sem engan veginn eru til sparnaðar, en geta þvert á móti verið stórhættulegar fyrir heilbriggt stjórnmalalíf í landinu. Á þinginu 1923 bar 1. þm. Skagfirðinga fram stjórnarskrárbreytingu. Þar var tekin upp hin gamla tillaga um þing annaðhvert ár, en aðrar stórbreytingar fylgdu. Ráðherra átti að vera einn. Landritaraembættið skyldi stofna að nýju. Kjörtímabilið vera 6 og 12 ár. Í kjölfar þessara breytinga komu svo aðrir »fleygar«, þjóðkirkjan og aðstaða hennar til ríkisvaldsins, að gera þingið að einni deild o. fl. Framsóknarflokkurinn samþykkti á flokksfundi að fylgja stjórnarskrárbreytingunni, ef engar verulegar efnisbreytingar fylgdu aðrar en þinghald annaðhvert ár. En 1. þm. Skagfirðinga hjelt fast við »fleyga« sína, og varð þá endirinn sá, sem öllum er kunnugt, að breytingarnar voru orðnar svo miklar og ósamstæðar, að Nd. varð vegna sóma síns að fella frv. Gat ekki látið málið frá sjer fara í þvílíku ástandi. Alt öðru máli hefði verið að gegna, ef flutningsmaður hefði tekið höndum saman við Framsókn um aðalbreytinguna. Þá var auðvelt að koma hinni eftiræsktu breytingu í framkvæmd.

Í byrjun þessa þings báru allir Framsóknarmenn í Ed. fram stjórnarskrárbreytingu. *Þing annaðhvert ár og tveir ráðherrar.* Um leið bar 4. landsk. (J. M.) fram nálega sama frv. og strandað hafði í Nd. í fyrra af ofangreindum ástæðum. Við 1. umræðu var því lýst yfir fyrir hönd Framsóknarmanna, að þeir myndu falla frá breytingunni um tölu ráðherra og láta sitja við það orðalag, sem er, ef 4. landsk. þm. vildi falla frá efnisbreytingum sínum, öðrum en þinghaldi annaðhvert ár. En strax við þá umræðu var auðheyrt, að flm. (J. M.) vildi ekki slaka til með landritaraembættið. Í nefndinni hefir enn hið sama boð verið endurtekið af hálfu Framsóknar, en hafnað af meiri bluta nefndarinnar. Sýnist þó undarlegt, ef meiri hlutanum er ant um framgang málsins, að láta fylgja nú þau ákvæði, sem bersýnilega strandaði á í fyrra og mæta enn mikilli mótsþyrnu.

Hjer verður lagt til grundvallar frv. á þskj. 21. Skal nú vikið að einstökum atriðum, sem þar þarf að fella niður. 1.—4. gr. fjalla um fækkun ráðherra, gera ráð fyrir að hann sje aðeins einn. En við hlið hans sje landritari, vitanlega fastur embættismaður, skipaður æfilangt.

Breytingin að fjölga ráðherrum var gerð um áramótin 1916—17. 4. landskjörinn varð þá formaður stjórnarinnar og gegndi því embætti þar til fyrir tveim

árrm. Breytingin var gerð í samráði við hann og jafnvel hans vegna. Hann hefir haft forustu stjórnarinnar lengst af þeim tíma, sem ráðherrar hafa verið fleiri en einn. Móthygð þessa manns gegn núverandi stjórnarformi er ekki þung ástæða, þar sem hann hefir árum saman áður verið á alveg gagnstæðri skoðun.

Ef þingum er fækkað um helming, minka um leið ábrif þingsins og þar með kjósendanna á stjórn landsins. Rousseau sagði, að kjósendur væru ekki fullvalda nema á kjördegi, þar til þeir hefðu afhent ákveðnum fulltrúa umboðið. Á sama hátt afhenda þingmenn landsstjórninni umboð sitt um meðferð mála milli þinga. Þingafækkunin gefur stjórninni þannig meira vald og vitanlega nokkuð minna aðhald. En að leggja í einu þyngri byrðar á stjórnina og gera hana um leið veikari til stórra muna er hugsunarrangt. Þessari ástæðu var með rjettu mjög haldið fram í fyrra gegn því að hafa einn ráðherra. Og sú ástæða er jafnþung enn. Síðastliðið ár hafa ráðherrarnir verið tveir. Ef annar þarf í ferð, gætir hinn ráðherraon málanna heima fyrir báða. Það er viðurkennt, jafnvel af meiri hlutanum, að enginn sparnaður verði að því fyrir landslýð að bæta við landritara í stað ráðherra. Hann muni þurfa jafnhá laun. Munurinn er sá, að þingið ræður yfir ráðherrunum, getur sett þá af hve nær sem er, ef þeir hafa ekki traust meiri hluta þings. Landritarinn yrði ráðherra án ábyrgðar. Að sama skapi styrktist embættisvaldið í stjórnarráðinu, en vald kjósenda þverraði. Það er viðurkennt, að í yfirstjórn landsins geta ekki verið færri en tveir menn. Aðalbankarnir hafa meira að segja þrjá forráðamenn hvor. Með núverandi skipulagi má hafa ráðherrana tvo. Má því gjarnan halda því formi, og láta það vera spegil af valdalystarleysi hvers stjórnarflokks, hvort hann fyllir nema tvö rúm.

Breytingin að minka þingvaldið og auka skrifstofuvaldið er fullkomlega í einveldisáttina. Einveldi er ágætt stjórnarform, ef besti maður landsins fer með valdið. Stundum er það, en sjaldan. Þess vegna hafa nálega allar mentaðar þjóðir horfið frá einveldisforminu. Borgararnir vilja sjálfir ráða og geta skift um sína stjórnarformenn heldur en afhenda valdið skilyrðislaust einhverjum manni svo að segja æfilangt.

Engin vafi er á, að stjórnin yrði sjerstaklega miklu veikari, ef ráðherra yrði aðeins einn. Störf slíks manns yrðu tvennskonar: Að fara með stjórnarvaldið inn á við, vera athugull og gerhygginn um þarfir og kröfur þjóðarinnar, og að halda uppi risnu og koma fram fyrir landsins hönd út á við. Mjög sjaldan eru þessir eiginleikar sameinaðir í einum manni. Til risnustarfanna út á við nægja oft yfirborðsmenn, og þykja enda æskilegir í þá stöðu. Til að stjórna landinu þarf sterka menn, starfsama og viljagóða, sem eru kunnugir landsháttum og þörfum almennings í landinu. Ef ráðherra væri aðeins einn, yrði langoftast að taka tillit við valið til þeirrar hliðar, sem í sjálfu sjer er miklu þýðingarminni. En sterkir athafnamenn, sem lítt hefðu sig í frammi í veislulífinu eða krossaleitinni, kæmu ekki til greina. Enginn vafi er því, að ef einhver lögfræðingurinn hefði verið einn ráðherra á árunum 1916–19, hefði engin landsverslun verið rekin, sem gagn var að, til að bjarga almenningi frá hungri og dýrtíð. Til að skilja þá þörf þjóðarinnar þurfti ráðherra, sem var kunnugur sjálfsbjargarviðleitni borgaranna og hafði tekið þátt í baráttu þeirri sjálfur. Slíka menn þarf að fá í stjórn landsins.

Framkvæmdarþrekið og hagkvæmdin sýnist alt of oft þverra við langa skólagöngu og innilokun í skrifstofum kauptúnanna.

Hin fyrirhugaða breyting, sem meiri hlutinn leggur til, myndi veikja stjórnina, veikja áhrif þings og kjósenda á stjórnarstarfið, draga úr ábyrgð stjórnarinnar gagnvart þjóðinni, en festa og tryggja embættisvaldið í höfuðstaðnum. Frá sjónarmiði þeirra, sem álita að stjóru borgara landsins sje hollari þjóðfjelaginu heldur en fámennisvald ábyrgðarlausra og óafsetjanlegra fastra embættismanna, hlýtur því að vera sjálfsgöð skylda að vinna af alefli móti slíkri breytingu.

Sama eðlis og engu heppilegri er sú tillaga meiri hlutans, að lengja kjörtímabilið úr 4 í 6 og 8 í 12 ár. Þetta er lengra kjörtímabil heldur en tíðkast hjá grannþjóðunum, og myndi vera sjerstaklega óheppilegt hjer á landi.

Í fyrsta lagi er það mjög óþægilegt og tæplega viðeigandi, að hinir landskjörnu þingmenn taki sjer sjálfir vald til að framlengja kjörtíma sinn um mörg ár. Það er að misnota í eigin hagsmunaskyni trúnað fulltrúastarfsins. Í öðru lagi eru 12 ár undir öllum kringumstæðum óhæfilega langur kjörtími. Aðstaða manna til málefna breytist á skemri tíma svo mjög, að í mörgum tilfellum myndu kjósendur fegnir vilja skifta um eftir skemri reynslutíma. Á þetta sjerstaklega við þá, sem eru kosnir utan flokka eða vegna dæguflugumáls. Sama gildir í sjálfu sjer um kjördæmakosningar. Ástandið í landinu tekur svo miklum breytingum ár frá ári, að langt kjörtímabil getur verið hættulegt fyrir almenna hagsmuni. Gerum ráð fyrir, að haustið 1923 hefði verið kosið til 6 ára. Litlu síðar kemur upp eitthvert hagsmunamál vissrar stjettar, t. d. kjöttollurinn í Noregi, sem snertir helming þjóðarinnar stórkostlega mikið. Gerum ennfremur ráð fyrir, að meiri hluti þings vildi ekki leysa málið í samræmi við þarfir og óskir bændanna. Svo líða sex ár. Með hverju ári versnar ástandið í sveitinni, hallærið færast nær. En kjósendur geta ekki skift um, þó að líf hálftrar þjóðarinnar liggja við. Allir sjá, hvílik hættu liggur í fyrir kjósendur að afhenda valdið þannig til langs tíma. Ef þingmennirnir vita, að ekki líða nema 4 ár milli reikningskila, hafa þeir hita í haldinu með frammistöðu sína.

Kostnaðurinn fyrir landssjóð og kjósendur yfirleitt er ekki sjerlega mikill við hverjar kosningar. Frá því sjónarmiði er engin ástæða til að breyta. Kjósendur hafa heldur alls ekki óskað eftir, sem varla er von, að vera þannig sviftir valdi því, sem þeim ber, yfir þjóðmálunum.

Ísland er eitt af hinum ungu ríkjum í Norðurálfu. Fyrstu árin sem landið var sjálfstætt ríki, var þjóðin eins og í vímu, ölvuð af uppgangi stríðsáranna. Gömlu flokkarnir voru að líðast í sundur. Nýir flokkar eru að myndast í samræmi við breyttar kringumstæður. Margir kjósendur standa enn á vegamótum að átta sig á hinum nýju viðfangsefnum. Ef sex og tólf ár líða milli kosninga, er hætt við að áhuginn dofni, lognmoíla færast yfir kjósendur. En nú liggur þjóðinni einmitt lífið á að vaka, fylgjast með og skilja, hvert stefnir með viðburði fjelagsmálanna. Kosningar með fárra ára millibili eru vakningarviðburður fyrir mikinn hluta þjóðarinnar, verulegur og þýðingarmikill þáttur í stjórn mála og upplífi hennar.

Kjósendur hafa ekki beðið um langt kjörtímabil. Munu enn síður óska þess eftir því sem þeir hugsa meira um afleiðingarnar. Dugandi þingmenn þurfa

heldur ekki að æskja eftir þeirri breytingu. Þeim er ljúft að leggja gerðir sínar undir dóm stuðningsmanna sinna. En ljelegir og ótrúir verkamenn í víngarði þjóðmálanna, ef slíkir menn eru til, hafa ástæðu til að óska eftir löngu kjörtímabili. Reikningsskilin eru þá sjaldan og aðhald kjósenda ekki eins og brugðið sverð yfir höfði þeirra.

Af framanskráðu leiðir það, að lögð er frá hálfu okkar Framsóknarmanna í efri deild hin mesta áhersla á að leysa málið á þann hátt, sem til sparnaðar horfir og þjóðin æskir eftir: Að gera mögulegt, að þing verði aðeins haldið annað hvert ár, nema þegar sjerstaklega stendur á. En til að ná þessu takmarki er lagt til að fella úr frv. á þskj. 21 alla »fleyga«, allar aðrar breytingar. Reynslan frá í fyrra sýnir, að allar umbúðir af því tægi eru hættulegar málinu.

Samkvæmt framansögðu leyfi jeg mjer að leggja til, að frumvarpið á þskj. 21 verði samþykkt með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Niður falli 1.—6. gr., að báðum þeim meðtöldum.
2. Niður falli 9. og 10. gr.
3. Niður falli 12.—17. gr., að þeim báðum meðtöldum.

Alþingi, 8. mars 1924.

Jónas Jónsson.