í stjórnarskrármálinu.

Sú sjö manna nefnd, sem Nd. kaus í máli þessu, bætti við sig, með leyfi þingdeildarinnar, tveim mönnum: bæjarfógeta Jóh. Jóhannessyni (2. þm. Norðmýlinga) og fyrv. bæjarfógeta Skúla Thoroddsen (þm. Norður-Ísfirðinga).

Nefndin hefir rætt málið á 12 fundum.

Nefndin var upphaflega kosin til að íhuga *frumvarp til Stjórnarskrár Íslands* á þingsk. 25. Þegar á fyrsta fundi lögðu þingmenn Sunnmýlinga fram í nefndinni prentað *frumvarp til breytinga á stjórnarskipunarlögum Íslands 5. jan. 1874 með áorðnum breytingum samkvæmt lögum 3. okt. 1903*, á þskj. 44, en það vissu menn, að því mundi næsta dag verða vísað til nefndarinnar eins og raun varð á.

Frumv. á þingskj. 25 var frumv. til algerlega nýrrar stjórnarskrár og jafnframt ýmis sambandslaga-atriði, er vænta má að mundu verða Stj.skr.frv. að falli, eins og við horfir.

Frumv. á þingskj. 44 kom fram sem frumv. *til breytinga* á einstökum greinum þeirra stjórnarskipunarlaga, sem nú eru í gildi.

Skýrðu flutningsmenn frá því, að þeir hefðu upphaflega samið frumv. til algerlega nýrrar Stjórnarskrár, en horfið frá því aftur fyrir þá sök, að þeim hefði reynst ókleift að orða svo 1. grein og aðrar greinar í sambandi við hana, að komist yrði hjá, að nefna stöðulögin; en þeir álitu, að margir þingmenn mundu eigi vilja staðfesta þá tilvitnun með atkvæðagreiðslu sinni. Þeir hefðu reynt, að taka upp í 1. grein upptalning sérmála vorra án tilvitnunar til stöðulaganna, en þar væri sá hængur á, að þá yrði að greiða atkvæði um hana, og með því yrði samþykt umgerð stöðulaganna eða takmörkun þeirra á sérmálasviði voru, en þetta væri óbein staðfesting stöðulaganna af alþingis hálfu, en til þess vildu þeir eigi ráða. Af þessum orsökum hefðu þeir valið þá aðferðina, að láta frumv. sitt að eins ná til breytinga á þeim atriðum stjórnarskrárinnar, sem mönnum væri mest hugleikið, að fá breytt.

Meiri hluti nefndarinnar félst á, að það væri svo almennur vilji þjóðarinnar, eftir því sem í ljós hefði komið, að fá framgengt nokkrum verulegum breytingum á stj.skr., svo sem um afnám konungskosninga til þings, um rýmkun kosningarréttar o. fl., að nefndin yrði, að álíta sér skylt, að koma þessum breytingum fram á þinginu í ár. En ef menn vildu vera vissir um framgang málsins, þá yrðu menn að sneiða hjá öllum þeim breytingum, sem auðsætt væri, að hefta mundi staðfesting frumv. eða tefla henni á tvær hættur.

Nefndinni kom því saman um, að fallast á frumreglu eða aðferð frumv. á þskj. 44, en hafna öllum þeim breytingum, sem fælu í sér þau atriði, er álitist gætu sambandslaga-atriði. Því lagði nefndin aðallega frumv. á þskj. 44 ásamt stj.skr. tilgrundvallar í meðferð sinni á málinu.

Flutningsmenn frv. á þskj. 25 gátu þess, að þeir hefðu aðallega borið það frv. fram sem stefnuskrá sína.

Annar flutningsmaðurinn, Jón Þorkelsson, gat eigi orðið meðnefndarmönnum sínum samdóma um, að láta 1. gr. stj.skr. óhaggaða ásamt þeim atriðum, er stæðu í sambandi við hana; kvaðst hann mundi gera ágreiningsálit um þetta efni.

Síðan tók nefndin frumvarpið til umræðu og bráðabirgða-atkvæðagreiðslu grein fyrir grein. Lét síðan hreinrita frumv. eins og það þá var orðið, með breytingum þeim, er nefndin hafði á því gert.

Því næst tók nefndin frumv. til nýrrar yfirferðar á tveimur rækilegum fundum, og gerði enn nokkrar breytingar, og gerði fullnaðarúrslit á nokkrum atriðum, sem höfðu verið látin liggja á milli hluta við fyrri yfirferð.

Þó að breytingar nefndarinnar séu ekki ýkja langar né tiltakanlega margar, þá valdi nefndin þó heldur þann veg, að setja breytingarnar og viðaukana inn í sjálft frumvarpið, heldur en að bera þær fram, sem breytingartillögur, og væntir hún, að það nýja frumv., að forminu til, sem hún leggur nú fyrir deildina hér með á þskj. 228, verði yfirlitsgleggra fyrir þingmenn, að átta sig á, heldur en flóknar breytingartillögur, einkum af því, að frumvarpið sjálft er að nokkru leyti í breytingartillögu-formi við sjálfa stjórnarskrána.

Þess ber að geta, að vér höfum tekið einstök atriði upp úr frv. á þskj. 25, þau er annað hvort vantaði í hitt frumv. eða oss þótti betur orðuð á þskj. 25.

Nú skal víkja fám orðum að nokkrum einstökum atriðum.

Nefndinni hefir þótt rétt, að ákveða í stj.skr. sjálfri, að ráðherrar *skuli* vera þrír, í stað þess, að heimila ráðherra-fjölgunina með einföldum lögum. — Með því móti er auðveldara að skipa ráðherra fyrir sérstaka flokka mála eftir því, sem þeir eru bezt til fallnir. Í annan stað er þá síður hætt við, að örlyndur eða framhleypinn ráðherra réðist í nokkur þau einræðisverk, er þjóðinni gæti stafað háski að; hinir ráðherrarnir mundu þá hafa hemil á honum, og jafnvel snúa sér til konungs um, að taka í taumana, ef þeim þætti bráð nauðsyn til bera. Í þriðja lagi er það nú að tíðkast æ meir á löggjafarþingum þjóða, að þjóðin, og þar með fulltrúar hennar á þingi, skiftist ekki í 2 flokka að eins, heldur fleiri, og verður það þá oft á þingum, að enginn einn flokkur er nógu fjölmennur til, að stýra meiri hluta atkvæða. Þá verða tveir flokkar, eða jafnvel þrír, þeir sem líkástir eru að stefnum, að slá sér saman til að styðja stjórn eða mynda, svo að hún hafi meiri hluta á þingi; en þá er auðsætt, hve eðlilegt og hentugt það er, að ráðherrar sé fleiri en einn og séu teknir úr þeim flokkum, er stjórninni veita stuðning. Þá er það og oft, að ein eða fleiri athafnir einhvers ráðherra verða svo óþokkaðar, að hann verður að fara frá völdum. En af því leiðir ekki, að algerð stjórnarskifting þurfi að verða, þótt mannaskifti verði á einum, En mjög tíð alger stjórnarskifti eru að því leyti óheppileg, að þau draga úr þeirri stefnufestu, sem æskilegt er, að sé í stjórnarframkvæmdunum.

Eitt helzta nýmælið í frumvarpinu er afnám konungkjörinna þingmanna og önnur þau atriði, er þar standa í nánu sambandi við. Mikill meiri hluti nefndarmanna var á því, að halda bæri tveim deildum þings, þó að allir þingmenn yrðu þjóðkjörnir, en þar sem farið er fram á mikla rýmkun kosningarréttar, svo mikla, að fjöldi kjósenda mun í einum svip vaxa meir en um helming, þar sem konum öllum verður veittur kosningarréttur jafnt sem körlum, auk annarar rýmkunar, þá virðist meirihlutanum, að ei eigi á að verða fífldirfska að auka þannig seglin, þá beri brýna nauðsyn til að auka líka að einhverju leyti kjölfestuna, ef þjóðin á ekki að kollsigla sig.

Af þessum rökum er mikill meiri hluti nefndarinnar á því, að svo beri að koma fyrir efri deild alþingis, að nokkur trygging sé fyrir, að hún verði skipuð hinum mikilhæfari mönnum þjóðarinnar. Vér viljum þó halda sömu kjörgengisskilyrðum til beggja deilda, en leggjum til, að þingmenn efri deildar séu kosnir

sér í lagi með hlutfallskosningum, þannig að landið sé alt eitt kjördæmi. Einnig viljum vér að kjörtími efri deildar manna sé helmingi lengri en neðri deildar manna, en leggjum jafnframt til, að þriðjungur hennar sé kosin 4. hvert ár. Verður þá kjörtími efri deildar manna 12 ár.

Með þessu ætti það að vinnast, að meira verði mannval reyndra manna í efri deild, heldur en við má búast, þegar þingmenn eru kosnir í kjördæmum. Við það að kjörtímabilið er lengra ætti það að vinnast, að efri deild gæti orðið eins konar stíflla fyrir hverjum þeim uppþotsólgustraum, sem oft getur þotið skyndilega yfir landið. Þjóð vor er enn þá barn í lögum í því að stjórna sjálfri sér; henni er stundum hætt við að þjóta eftir tilfinningum sínum með talsverðum ofsa í svipinn, þó að hún átti sig stundum aftur á tiltölulega stuttum tíma. Þegar þetta kemur fyrir, getur það oft afstýrt miklu illu, að til sé eitthvert afl, sem haldi aftur af framhleypnis eða ofstækisöldum æstra tilfinninga og veiti þeim tóm til að jafna sig. Þetta íhaldsafl ætlumst vér til að efri deild geti verið með því skipulagi, sem vér leggjum til að á henni verði. Hins vegar ætlumst vér til að við því sé séð, að hún geti ekki nema rétt um stundarsakir heft framrás nýrra strauma, sem ná þeirri festu hjá þjóðinni, að þeir hjaðna ekki niður á 4—8 árum.

Það munu flestir þingmenn játa, að það geti komið fyrir meðan svo langt er milli lögmæltra þinga sem nú er, að þjóðinni þyki svo ískyggilegt eitthvað það, sem stjórnin er að gera eða ógert láta, að hún rísi upp nálega sem einn maður og óski þess að fulltrúaþing hennar taki í taumana eða fái að minsta kosti færi á að kynna sér þegar í stað rækilega það sem fram er að fara. En þá getur hugsast að stjórnin vilji sízt af öllu fá þingið yfir höfuð sér til að gagnrýna gerðir sínar. En það getur þó oft verið hollast eigi síður stjórninni sjálfri, heldur en þjóðinni, að þingið eigi kost á að koma saman þegar svo á stendur. Því höfum vér sett ákvæðin í 13. gr. Vér vonum, að með því að ákveða, að eigi þurfi að eins meiri hluta alls Alþingis, heldur og meiri hluta þingmanna í hvorri þingdeildinni um sig, til að krefjast aukaþings, svo að forseta sameinaðs þings sé skylt að kveðja hingið saman, þá sé nægileg trygging fyrir því fengin, að eigi verði til þessa úrræðis tekið, nema full brýn ástæða sé til.

Ákvæði 16. greinar um yfirskoðunarmenn Alþingis hafa verið rædd og rökstudd af einum nefndarmanna í blöðunum síðastliðið sumar, og munu rökin vera kunn öllum þingdeildarmönnum, enda hafa þingmálafundir í kjördæmum þingmanna af báðum flokkum heimtað það, að þessi nýbreytni verði upp tekin, að hafa yfirskoðunarmenn 3 og kjósa þá hlutfallskosningu í sameinuðu þingi.

Flestar aðrar breytingar í frumvarpinu voru, þær er miklu máli skifta, standa í sambandi við þær breytingar sem nú hefir verið sérstaklega minst á.

Þess ber að geta, að auk Dr. Jóns Þorkelssonar, sem mun rita sérstakt minnihluta-álitsskjal, hafa nefndarmennirnir Bjarni Jónsson og Skúli Thóroddsen áskilið sér að bera fram breytingartillögur um nokkur veruleg atriði, sem þeir eru oss hinum nefndarmönnum sínum ósamdóma um. Um nokkur einstök atriði hefir einstaka nefndarmenn greint á og mun það koma fram í breytingartillögum eða atkvæðagreiðslunni.

Þykir svo eigi þörf að fjölyrða meir um frumvarpið í þessu nefndaráliti, þar eð fyllri grein mun verða gerð fyrir breytingunum í framsögu málsins.

Alþingi, 20. marz 1911.

Sigurður Gunnarsson, formaður. Jón Ólafsson, ritari, framsögum. Ólafur Briem.

H. Hafstein. Jóh. Jóhannesson. Jón Jónsson.

Með skírskotun til breytingartillagna minna

Bjarni Jónsson
frá Vogi.

Undirritaður er sumum atriðum í frumvarpinu, og í rökfærslunni í nefndarálitinu o. fl., ósamþykkur, og geymir sér rétt til að bera fram breytingartillögur, að því er sumar greinarnar í frumvarpinu snertir.

Alþingi, 20. marz 1911

Skúli Thoroddsen.

Ósamþykkur í ýmsum verulegnm atriðum, og mun gera grein fyrir því með sérstökum breytingatillögum og á annan hátt.

Jón Þorkelsson.