

Sb. 227. Tillaga til þingsályktunar [124. mál]
um endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Flm.: Karl Kristjánsson.

Alþingi ályktar að stofna til endurskoðunar á „stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“ og fela ríkisstjórninni að skipa til þess nýu menn samkvæmt tilnefningu eftirgreindra aðila:

1. Þingflokkarnir á Alþingi tilnefni fjóra, sinn manning hver.
2. Lagadeild Háskóla Íslands tilnefni tvo menn.
3. Hæstiréttur tilnefni þrjá menn og einn þeirra sem formann nefndarinnar. Nefndin taki m. a. sérstaklega til athugunar eftirtalin efnisatriði:
 1. **Forsetaembættið.**
Hvort fyrirkomulag æðstu stjórnar Íslands sé svo heppilegt sem það gæti verið, og hvaða skipan hennar mundi vera bezt við hæfi þjóðarinnar.
 2. **Skipting Alþingis í deildir.**
Hvort hún sé ekki úrelt orðin og ein málstofa hagfelldari.
 3. **Aðgreining löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds.**
Hvort ekki sé þörf skýrari ákvæða um þessa greiningu.
 4. **Samskipti við önnur ríki.**
Nauðsyn ákvæða, er marki rétt ríkisstjórnar og Alþingis til samninga við aðrar þjóðir.
 5. **Þjóðaratkvæði.**
Ákvæði um, hvenær rétt sé eða skylt að láta fram fara þjóðaratkvæðagreiðslu — og hvað hún gildi.
 6. **Kjörgengis- og kosningarréttaraldur.**
Hvort rétt sé að lækka þann aldur frá því, sem nú er.

7. Kjördæmaskipun.

Hvort ekki sé rétt að breyta kjördæmaskipuninni á þá leið, að landinu öllu verði skipt í einmenningskjördæmi, þar sem aðalmenn og varamenn verði kosnir saman óhlutbundnum kosningum, en uppþótarþingmenn engir.

8. Þingflokkar.

Hvort ekki sé þörf lagasetningar um skyldur og réttindi þingflokka, þar sem þeir eiga rétt til uppþótarþingsæta skv. stjórnarskránni.

9. Ný skipting landsins í samtakaheildir.

Hvort ekki sé æskilegt að taka inn í stjórnarskrána ákvæði um skiptingu landsins í fylki eða aðrar nýjar samtakaheildir, er hafi sjálfstjórn í sér málum, enda leiti nefndin um þetta álits sýslunefnda, bæjarstjórna, borgarstjórnar Reykjavíkur, fjórðungssambanda og Sambands ísl. sveitarfélaga.

Nefndin ljúki störfum svo fljótt sem hún fær við komið og skili tillögum sínum til Alþingis.

Kostnaður við nefndarstörfin greiðist úr ríkissjóði.

Greinargerð.

I.

Þegar ákveðið hafði verið, að Íslendingar slitu konungssambandinu við Danmörku og að endurreisa skyldi lýðveldi á Íslandi, skipaði Alþingi nefnd fimm manna, 22. maí 1942, til að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögunum, sem gilt höfðu fyrir konungsríkið Ísland. Nefndin var endurskipuð um haustið 1942 og þá bætt í hana þrem mönnum, til þess að í henni yrðu tveir menn frá hverjum þáverandi þingflokki. Var hún þar með orðin átta manna nefnd.

Árið 1943 skilaði nefndin frumvarpi til stjórnskipunarlaga með greinargerð. Þetta frumvarp var samþykkt og lýðveldið stofnað 17. júní 1944.

En nefndin leit alls ekki svo á, að verkefni sínu væri þar með lokið. Í greinargerðinni, sem frumvarpinu fylgdi, segir hún, að hún muni halda áfram að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Telur hún þetta seinni hluta verkefnisins, sem sé — eins og hún kemst að orði: „að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. „Má vera“, bætir nefndin við, „að það starf verði öllu viðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá, sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi frá konungdæmi til lýðveldis o. s. frv.“

Nefndarmennirnir, sem undir þetta rituðu, voru: Gísli Sveinsson, Bjarni Benediktsson, Hermann Jónasson, Stefán Jóh. Stefánsson, Jónas Jónsson, Haraldur Guðmundsson, Einar Olgeirsson, Áki Jakobsson.

Ljóst er af því, sem hér er upp tekið úr greinargerðinni, að þessir oddvitar íslenskra stjórn mála, sem áttu sæti í nefndinni, hafa litið svo á, að aðeins væri lokið fyrri hluta endurskoðunarinnar, þ. e. „að breyta hinu æðsta stjórnarformi frá konungdæmi til lýðveldis“, en að hið viðtækara viðfangsefni væri óleyst, — og það bæri að leysa.

Alþingi var einnig á sömu skoðun, sem ótvírætt sést á því, að það gerði til þess ráðstafanir 3. marz 1945, að skipuð var 12 manna nefnd til ráðuneytis 8 manna nefndinni, og heimilaði þá enn fremur, að ráðinn væri sérfróður maður tuttugu manna hópnum til aðstoðar.

Flutningsmaður tillögu þeirrar, sem hér liggur fyrir, þekkir ekki starfsferil tuttugu-manna-nefndarinnar. Þó er það vitað, að hún sendi mann úr sínum hópi utan, og fór hann víða um lönd til að kynna sér stjórnarskrár ýmissa landa og

draga að nefndinni fróðleik um þær. Mun sá fróðleikur væntanlega geymdur einhvers staðar í skjalaförða ríkisins.

Þegar tvö ár og nálega ársfjórðungi betur höfðu „liðið yfir mannkynið“, frá því að tuttugu mannfélagin var skipuð, felldi Alþingi niður umboð hennar. Þetta gerðist, að því er Alþingistíðindi herma, 24. maí 1947.

En ekki var gefizt upp þarna, því að samtímis fól Alþingi ríkisstjórninni að skipa sjö manna nefnd „til þess að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“.

Vitað er, að sú nefnd kom saman á fundi og að af hálfu einstakra nefndarmanna voru lagðar fram lauslega mótaðar tillögur sem umræðugrundvöllur um breytingu á stjórnarskránni. Enn fremur tillögur um að efna til sérstaklega kjörins stjórnlagabings, er hefði það verkefni eitt að fullsemja stjórnarskrána.

Um þessa tillögugerð er hægt að fá nokkrar upplýsingar í bókinni „Land og lýðveldi“ (Fyrri hluta), sem kom út 1965, eftir dr. Bjarna Benediktsson forsætisráðherra, en hann var formaður nefndarinnar.

Tillögurnar voru sama sem ekkert ræddar í nefndinni og þaðan af síður afgreiddar. Nefndin var sem heild haldin sams konar óvirkni og fyrirrennarar hennar.

Aldrei hefur nefnd þessi, mér vitanlega, verið formlega lögð niður. Hún á því ekkert skráð endadægur — frekar en sumir landaleitarmenn, sem aldrei komu fram —, en eigi að síður er hún áreiðanlega úr sögunni. Og „seinni hluti verkefnisins“ við endurskoðun stjórnarskrárinnar — hinn „viðtækari“ —, sem frestað var, þegar lýðveldið var endurreist 1944, er enn óleystur af hendi og í einskis höndum sem viðfangsefni.

II.

Ekki er sæmandi, að íslenska lýðveldið gefist upp við að ganga frá stjórnarskrá sinni heildarlega. Að visu má segja, að ef reynsla á þessum rúma aldarfimmtungi, sem liðinn er síðan lýðveldið tók til starfa, benti eindregið til þess, að stjórnarskráin þyrfti ekki frekari endurskoðunar en orðin er, þá væri rétt að láta við svo búið standa. En því er alls ekki að heilsa. Reynslan hefur sýnt og sannað, betur en ljóst var 1944, þörf á breytingum. Sú þörf hefur færzt í aukana með nýjum tímum, og verður komið að því síðar í þessari greinargerð.

Rétt er að leitast við að skilja, hvað það muni helzt hafa verið, sem gerði óvirkar nefndir þær, sem skipaðar voru ein á fætur annarri til að halda áfram og ljúka endurskoðun stjórnarskrárinnar. Líkast er sem á þær hafi fallið herfjötur, sem þær með engu móti hafi getað af sér höggvið.

Flutningsmaður þessarar tillögu telur á því engan vafa, að flokkapólitíkin, sem skiptir löggjafarsamkomunni í eintóma minnihlutaflokka, eigi hér aðalsök. Sú nærsýna hugsun fulltrúa slíkra flokka að gera ekkert, sem flokki þeirra gæti til ógagns orðið í næstu lotu eða öðrum til ávinnings, hefur orðið nefndunum sem herfjötur.

Það styður þessa skoðun, að 1959, þegar þrjú flokkar álitu sér, eins og horfði, allir allt í einu a. m. k. stundarhagnað í því að breyta kjördæmaskipunarákvæðum stjórnarskrárinnar, gerðu þeir það af skyndingu, en létu lönd og leið hina „viðtæku“ endurskoðun, sem hafði verið í sambandi við lýðveldisstofnunina fastmælum bundin. Treystu sér ekki til að sameinast um hana.

Það er vitanlega mannlegt í stjórnvaldaráttu að hugsa um stundarhagnað fyrir flokk sinn, en samrýmist illa þeirri framsýnu þjóðhollustu og óhlutdrægni, sem setning stjórnarskrár útheimtir.

III.

Tillaga sú, sem hér er fram lögð um endurskoðun stjórnskipunarlaganna, tekur tillit til þess, hve óviðráðanlega erfitt flokkapólitíkin virðist hafa átt með að taka alhliða á málinu. Alþingi er samkv. tillögunni ekki ætlað að tilnefna í nefndina nema fjóra menn af níu. Hver þingflokkur á að hafa þar sinn fulltrúa, svo sjónarmið allra núverandi flokka á þinginu geti komið fram við undirbúning þessa máls, sem Alþingi svo að sjálfsögðu gengur endanlega frá.

Aðra nefndarmenn, sem eru meiri hluti nefndarinnar, telur flutningsmaður rétt að þeir aðilar velji, sem telja má að treysta megi til að hafa það sjónarmið við tilnefninguna, að þekking og óhlutdrægni eigi að ráða í nefndarstarfinu, án nokkurs tillits til hagræðis eða óhagræðis fyrir baráttu milli stjórnmálaflokkanna á líðandi stund. Leggur hann til, að lagadeild Háskóla Íslands tilnefni tvo mennina og Hæstiréttur tilnefni þrjá, — einn þeirra þriggja sem formann nefndarinnar.

Að sjálfsögðu er flutningsmaður til viðræðu um aðra tilhögun á skipun nefndarinnar, ef heppilegri kynni að þykja.

Í tillögunni eru talin upp allmörg efnisatriði, sem nefndinni er ætlað að taka sérstaklega til athugunar. Upptalningin er auðvitað alls ekki tæmandi, en gerð til áherzlu því, að verkefnið er fjölbætt og þýðingarmikið. Enn fremur til þess að tryggja það, að yfir þessi tilgreindu atriði verði ekki hlaupið.

Bygging tillögunnar í þessum stíl, — ef svo má að orði komast, — gerir hana auðveldla til innskota og viðauka, ef Alþingi skyldi þykja henta að taka fleira fram.

Skal nú með nokkrum orðum vikið að hverju efnisatriði, sem þó að sjálfsögðu verða nánar rædd í framsögu:

1. Forsetaembættið.

Eins og forsetaembættið er skv. hljóðan stjórnarskrárinnar, líkist það helzt hinu þingbundna konungsembætti, sem horfið var frá með lýðveldisstofnuninni. Er eftirtektarvert, þegar hin gildandi „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“ er borin saman við „Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands“, sem áður gildi, hve víða hefur aðeins verið skipt um orðin „forseti“ og „konungur“ — og við annað látið sitja. Tæplega er hægt að segja, að á bak við sé alls staðar óbrengruð hugsun. Leynir sér ekki í sambandi við þetta, að flaustrulega hefur verið að unnið, enda var fastákveðið að bæta um, þótt enn hafi ekki af orðið.

Ekki mun hafa verið ætlað til, að vald forsetaembættisins yrði mikið, enda eru Íslendingar ekki að eðlisfari gefnir fyrir að lúta valdi eins manns. Ekki hafa þeir heldur fengið uppeldi til að vilja hafa þjóðhöfðingja eingöngu til að tigna hann. Þeir voru jafnan sem þjóð í fjarlægð við konunga sína. Nálægð fámennis nú við þjóðhöfðingjann er þar einnig til truflunar.

Margir telja betur við hæfi fyrirkomulagið í Sviss, en þar fylgir forsetastarfið einfaldlega ríkisstjórninni.

Lítill þjóð þarf að gæta þess að gera sér ekki að óþörfu stjórnarformið of dýrt.

Þetta virðist einboðið að taka til ýtarlegrar endurskoðunar, áður en fastar hefðir myndast.

Í því, sem hér hefur sagt verið, felst síður en svo ádeila á þá forseta, sem hingað til hafa gegnt þeirri háu stöðu á Íslandi. Hér er rætt um embættið, en ekki forsetana. Segja má með sannri, að þeir hafi notið mikilla og verðskuldaðra vinsælda. En þær persónubundnu vinsældir má einmitt alls ekki láta hafa áhrif á mat á stjórnarforminu við endurskoðunina.

2. Skipting Alþingis í deildir.

Áreiðanlega orkar mjög tvímælis, að rétt sé að skipta Alþingi í tvær málstofur. Sérstakur grundvöllur var fyrir skiptinguna, meðan ekki var kosið með sama hætti til beggja deildanna.

Tvær málstofur lengja þinghaldið.

Hins vegar er sagt, að gera megi ráð fyrir meiri vandvirkni í afgreiðslu mála, ef tvær málstofur fjalla um þau. Þetta hljómar sennilega, en Þrándur er þar í Götum á seinni árum, hve hið vaxandi flokksræði á Alþingi bindur oft hendur síðari deildar og ber við tímahraki.

Sennilega væri hægt að finna önnur ráð en deildaskiptinguna til að tryggja vandvirkni.

3. Aðgreining löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds.

Nauðsynlegt er, að þessi þriðja valdgreining lýðveldisins fái sem skýrasta undirstöðu í stjórnarskránni, til þess að komið verði hjá hættu á viðsjárverðum samslætti þáttanna.

Slík hætta felst t. d. í ákvæðum 46. gr. sjálfrar stjórnarskrárinnar, eins og hún er nú. Þar segir: „Alþingi sker sjálf úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.“

Þarna eru löggjafar gerðir að dómurum og flokkspólitískri hlutdrægni boðið heim, ef svo vill verkast.

4. Samskipti við önnur ríki.

Einangrun Íslands hefur rofnað. Íslenzka þjóðin á með ári hverju meiri og meiri samskipti við aðrar þjóðir. Þetta er mikill ávinningur, ef vel er á haldið. En sé ekki með gætni stjórnað, fylgja því miklar hættur fyrir efnahagslegt og andlegt sjálfstæði hinnar fámennu íslenzku þjóðar í yfirgangssömum heimi. Þar mega Íslendingar í engu láta kylfu ráða kasti.

Hin nýtilkomnu viðhorf í þessum efnum kalla eftir því, að sett verði fullkomnari ákvæði í stjórnarskrána en þar eru nú um umboðsréttinn til að semja við aðrar þjóðir fyrir Íslands hönd og undirbyggingu þess réttar.

5. Þjóðaratkvæði.

Í stjórnarskránni eru engin yfirtæk ákvæði um það, hvenær Alþingi sé rétt eða skylt að láta fram fara þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni og hvaða ákvörðunargildi sú lýðræðislega viljakönnun eigi að hafa.

Oft hafa komið fram tillögur um að stofna til þjóðaratkvæðagreiðslu, þótt eigi hafi nema sjaldan af orðið framkvæmdum. Athugandi er, hvort í stjórnarskránni ættu ekki um þessi efni að vera markalínur.

6. Kjörgengis- og kosningarréttaraldur.

Allmikið hefur verið rætt um lækun þessa aldurs frá því, sem nú er, og kemur athugun á því eðlilega inn í endurskoðun stjórnarskrárinnar.

7. Kjördæmaskipun.

Kjördæmaskipunin og þingmannakjörsreglurnar, sem 31. grein stjórnarskrárinnar segir fyrir um, eru aðalgrundvöllur stjórnmálalífsins í landinu.

Hvort ytir þessi grundvallarskipun undir samstöðu eða sundurþykki? Og hvort er heppilegra, að slík skipan geri?

Allir geta séð, að hlutfallskosningar í stórum kjördæmum ýta sterklega undir flokkadrátt, og uppþótarsætin, sem þingflokkar hljóta til jöfnunar í ofanálag með útreikningi fyrir allt landið, herða á flokkadrættinum og gera hann að verulegu leyti að blindingsleik.

Afleiðingin er líka: Fjórir minnihlutaflokkar á Alþingi. Engin skilyrði til að mynda ríkisstjórn, nema samsteypustjórn með þeim hrossakaupum, er slíkum stjórnarmyndunum fylgja. Varla nokkur hrein lína fyrir kjósandann að átta sig á.

Lýðræðið krefst jafnréttis fyrir þegnana til stjórnarfarsáhrifa, en þarfnast eigi að síður aðhalds til að lenda ekki í sundrunu og glundroða. Hið svonefnda tveggja flokka kerfi virðist henta því best. Grundvöllur þess kerfis eru einmenningskjördæmi. Þau leiða af sér það kerfi, en það knýr til heilsteypara og ábyrgara stjórnarfars. Bretar eru þar til fyrirmyndar.

Á Íslandi hefur því miður sjálfelska stjórnmálaflokka og hentisemi á augnablikum ráðið mestu um þróun skipulagsins, en ekki langsýn fyrirhyggja um velferð þjóðfélagsins eða skilningur á því, hve smáþjóð þolir illa margklofning og það

ábyrgðarleysi, sem honum fylgir venjulega, gagnvart þjóðarheildinni. Aukið ná-
býli Íslendinga við voldugar þjóðir og örlagarík samskipti við þær margfalda nauð-
syn þess að ráða hér bót á og styrkja stjórnkerfið og grundvöll þess, svo sem
hægt er.

Áriðandi er að taka þessi málefni, svo fljótt sem unnt er, til endurskoðunar
með raunhæfri viðsýni og hefja þau yfir sérhagsmuni flokka og dægurmálaþras.

8. Þingflokkar.

Stjórnarskráin ætlar þingflokkum rétt, en fyrirskipar enga löggjöf um þá eða
stjórn málaflokka yfirleitt. Stjórn málaflokka eru þó orðnir mikil fyrirtæki, sem
fullkomin ástæða virðist til að sérstök löggjöf verði sett um, að því er aðalréttindi
og aðalskyldur varðar.

Viðeigandi er, að nefnd sú, sem endurskoðar stjórnarskrána, taki þetta einnig
til athugunar.

9. Ný skipting landsins í samtakaheildir.

Röskun byggðajafnvægis í landinu veldur þungum áhyggjum. Samþyrping
landsmanna með búferlaflutningi til höfuðborgarsvæðisins skapar öllu landinu —
höfuðborginni líka — stórkostlega erfiðleika.

Ýmsar tillögur hafa komið fram í úrbótaskyni. Róttækastar þeirra á meðal eru
tillögurnar um að skipta öllu landinu í fylki, er hafi sjálfstjórn í sérmálum.

Æskilegt verður að telja, að nefnd sú, er fjallar um alhliða endurbætur á stjórn-
arskránni, gaumgæfi þessi vandamál þjóðarinnar og geri síðan um þau tillögur, að
því leyti sem hún telur úrbætur á þeim þurfa að eiga sér stoð í stjórnarskránni.

Áriðandi er og sjálfsagt, að nefndin kynni sér rækilega viðhorf til þessara
mála hjá öllum sýslunefndum, bæjarstjórnunum og fjórðungssamböndum í landinu,
svo og borgarstjórn Reykjavíkur og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

IV.

Bæði í þingsályktunartillögu þessari sjálfri og í greinargerð hennar hér að
framan hefur eingöngu verið stiklað á stóru um þetta þýðingarmikla málefni. Auð-
vitað er eigi að síður ætlazt til, að endurskoðunin verði gagnger og alhliða.

Margt er t. d. óhæft í orðalagi ýmissa greina stjórnarskrárinnar. Dæmi: 56. gr.
hljóðar þannig:

„Nú þykir þingdeild ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert málefni,
og getur hún þá vísað því til ráðherra.“

Hér segir: „aðra ályktun“, eins og skírskotað væri til einhverrar ályktunar,
en þá viðmiðunarályktun er hvergi að finna. Þetta er ruglandi í meðferð máls og
hugsunar og fer alls staðar illa, en ekki sízt í löggjöf. Dæmið er einfalt sýnishorn
af gölluðu málfari á stjórnarskránni og nefnt sem sönnun þess, að í þeim efnum er
líka þörf á endurskoðun. Ekki getur talizt sæma þjóð, sem telur sig með réttu eiga
göfuga tungu og glæsilega, að hafa stjórnskipunarlæg sín í máltötrum.

Auðvitað er þó mest um vert, að stjórnskipunarlæggin verði efnislega hellubjarg,
sem íslenska lýðveldið geti grundvallað á heilbrigða þjóðfélagsstarfsemi og trausta
um ókomin ár.

Flutningsmaður vill vænta þess, að alþingismenn taki tillögu þessari af skiln-
ingi, og hefji, — þegar þessi tími er kominn, — endurskoðun stjórnarskrárinnar
hátt yfir dægurþras og flokkarig.