

STEFNUSKRÁ LÝÐVELDISINS

Nokkrar hugleiðingar um stjórnarskrá

ÞAÐ HEFUR löngum verið ein helzta krafa lýðræðismanna um allan heim, að þjóðir setji sér sjálfar stjórnarlög sín. Jón Sigurðsson og aðrir forustumenn Íslendinga héldu fast fram þessu sjónarmiði í sjálfstæðisbaráttu okkar, en konungur réð og valdbauð stjórnarskrána 1874. Eftir að Jón og samherjar hans féllu frá, er svo að sjá sem einhver drungi hafi lagzt yfir metnað íslenzkra stjórnámálanna í þessu efni, einkum á öldinni, sem nú er senn hálfnuð.

Þegar Ísland hlaut fullt og óskorað sjálfstæði 1918, sýnist hafa legið næsta beint við, að þjóðin setti sér íslenska stjórnarskrá. Ekki var þó ymprað á því. Tækifærið, sem við höfum haft undanfarin fjögur ár til að semja og setja okkur stjórnarskrá, hefur enn lítið verið notað. Stjórnarskráin, sem lýðveldið hóf göngu sína undir, er að stofni til sama plaggið og Kristján IX. „oktroyeraði“ hingað árið 1874, þótt gerðar hafi verið nokkrar breytingar vegna breyttrar aðstöðu landsins: heimastjórn 1903, sjálfstæði 1920, lýðveldi 1944. Að frátöldum breytingum á kosningarrétti og kjörgengi, yfirleitt í jafnréttisátt, má segja, að stjórnarskráin hafi sjálf staðið vel af sér flesta storma og strauuma, bæði frjálsræðis og afturhalds.

Um uppruna stjórnarskrárinnar er það að segja, að hún er eitt afsprengi hinnar frægu belgísku stjórnarskrár frá 1831, en flest hin frjálslegri og röttækari einkenni voru af sniðin í meðferð dönsku stjórnarinnar. Konungur hélt hér einveldi sínu í mörgum greinum, en í hinni upphaflegu belgísku stjórnarskrá var svo að orði komizt: að „allt vald er í höndum þjóðarinnar“ og „konungur hefur ekki annað vald en það, sem honum er beinlínis fengið í þessari stjórnarskrá“.

Í stjórnarskrá okkar frá 1874 mótaðist efnið af setningaraðferðinni: hún var „gefin“ okkur af einvöldum konungi, en ekki sett af þjóðinni sjálfri. Þar voru því engar yfirlýsingar um vald þjóðarinnar né almenn mannréttindi. Konungur kveðst sjálfur hafa „hið æðsta vald yfir öllum hinum sérstöku málefnum Íslands með þeim takmörkunum, sem settar eru í stjórnarskrá þessari“. — Þær takmarkanir voru hvorki margar né veigamiklar. Valdsvið Alþingis var óhjákvæmilega mjög lítið vegna Stöðulaganna, en

synjunarvald konungs algert gagnvart þeim fáu lögum og ráðstöfunum, sem Alþingi gat fjallað um.

Stjórnarskráin frá 1874 mátti vel teljast allfrjálslynd á þeirra tíma vísu, en hún gerði ekki ráð fyrir lýðræði. Að því leyti má segja sama um breytinguna 1903, þótt þingræði væri þá í orði kveðnu viðurkennt. Árið 1874 fengu aðeins tæplega níu af hverju hundraði landsmanna kosningarrétt, en með breytingunni 1903 komst þessi tala upp í fjórtán af hundraði. Og menn voru lengi að venja sig á þátttöku í landsstjórninni. Árið 1874 neytti aðeins rúmlega einn og hálfur af hverju hundraði landsmanna kosningarréttar, en árið 1903 greiddu atkvæði rösklega fimm og 1908 liðugir tíu af hundraði.

Nú eru viðhorfin mjög breytt til batnaðar um lýðræðislegan kosningarétt og hluttöku almennings í atkvæðagreiðslum, og valda þar mestu breytingarnar 1915, er konur fengu jafnrétti við karla, og 1934, er kosningarréttar- og kjörgengisaldur var lækkaður niður í 21 ár. Hins vegar skortir enn mikið á, að menn hafi tileinkað sér lýðræðið á þann hátt, að þeir láti rekstur þjóðarbúskaparins nægilega mikið til sín taka. Almennigur hér hefur ekki enn vanizt því að eiga frumkvæðið á stjórnmalasviðinu. Hitt er algengara, að flokkar eða einstakir stjórnmalaforingjar hafi málatilbúnaðinn og reyni síðan á eftir að afla fylgis hjá kjósendum. Þessi venja hefur ýmsa ókosti, sem ekki verður við unað til lengdar. Enda hverfur hún úr sögunni um leið og alþýða eykur afskipti sín af störfum flokkanna eða tekur málin beint í sínar hendur með einhverjum öðrum hætti.

I.

Með stofnun lýðveldisins 17. júní 1944 urðu mikil tímamót í stjórnarfarsögu Íslands. Nú hafa allir Íslendingar í fyrsta sinn síðan land byggðist jafnan og óskoraðan rétt til að ráða öllum sínum málum sjálfir, þar á meðal réttinn til að velja sér þjóðhöfðingja úr sínum eigin hópi. Það er ekki vand séð, að þessum miklu réttindum hlýtur að fylgja mikil ábyrgð og margar skyldur.

Mér virðist, að ein hin fyrsta skylda okkar við lýðveldið sé að gera því stjórnarskrá, sem tryggir stöðu þess inn á við og festi það í sessi. Samþætt þessu er það verkefni að búa þannig að atvinnuvegum landsins, að efnahagslegu öryggi ríkisins og pólitísku sjálfstæði sé borgið.

Í þeim stjórnskipulögum, sem við höfum haft fram að þessu, eru engin bein ákvæði um rekstur þjóðarbúskaparins. Hvergi er talað um afskipti ríkisins af atvinnuvegunum né því gefin bein heimild til að hafa hönd í bagga með rekstri þeirra, nema hin almenna heimild til skattlagningar. Kirkjan er eina ríkisstofnunin, sem stjórnarskráin gerir beinlínis ráð fyrir,

auk Alþingis. Getið er um dómstóla og minnzt á Háskólann af tilviljun. Loks er gert ráð fyrir, að ríkið eigi fyrst um sinn einhverjar fasteignir. Þar með eru upp taldar þær eignir og stofnanir, sem stjórnarskráin nefnir í sameign þjóðarinnar. Framkvæmdin hefur þó orðið önnur. Ríkið hefur haft ýmsa þýðingarmikla og sívaxandi starfsemi með höndum, og á nú margar verðmætar eignir. Þótt finna megi stjórnarskrám okkar eitt og annað til foráttu, verður ekki með réttu sagt, að þær hafi orðið nýjum og óvenjulegum framkvæmdum þrándur í götu. Þar sem tvímælis hefur þótt orka um stjórnskipulega heimild ríkisvaldsins til að ganga inn á þau athafnasvið, er áður þóttu sjálfkjörin einstaklingum, hafa dómstólarnir tekið jákvæða, þjóðfélagslega afstöðu, þegar til þeirra hefur verið leitað. Dómstólarnir hafa þannig, bæði beint og óbeint, ásamt Alþingi fyllt og aukið stjórnarskrána og eiga sinn þátt í þeim stjórnskipulegu meginreglum, skráðum og óskráðum, sem myndast hafa hér og nú gilda.

Búast má við, að uppi verði raddir um, að hin nýja stjórnarskrá geymi allýtarlegar reglur um rekstur þjóðarbúskapar og afskipti hins opinbera af atvinnuvegum, félags- og menningarmálum. Verður vart hjá því komið að festa í stjórnarskránni nokkuð víðtækar reglur um þessi mál, en þó einkum skýrari og jákvæðari en nú er.

Það er sagt, að stjórnarskrá sé samningur borgara landsins um lausn sameiginlegra viðfangsefna. En að baki stjórnarskrárinnar, eða í henni sjálfri, er annar samningur, sem ákveður, hver mál skuli teljast sameiginleg. Bæði þessi atriði valda ágreiningi, og má segja, að þau séu kjarni allrar stjórn-málabaráttu.

Stjórnarskráin er æðstu lög landsins. Þar er að finna meginreglurnar um aðstöðu einstaklinga innan þjóðfélagsheildarinnar, viðskipti þeirra innbyrðis og gagnvart ríkisvaldinu, hinu sameiginlega stjórnartæki allra landsmanna, og um afstöðu ríkisvaldsins til hinna einstöku borgara og samtaka þeirra.

Samkvæmt skilningi okkar Íslendinga hafa þjóðfélagsborgararnir æðsta valdið í öllum málefnum ríkisins. Stjórnarskráin gerir ráð fyrir þessu, þótt ekki sé sagt berum orðum. Við kjósum sjálfir Alþingi og forsetann, en þessir fulltrúar okkar skipa síðan ríkisstjórn, embættis- og starfsmenn til að annast framkvæmdir ríkisins. Þetta er kallað pólitískt lýðræði. Í því felst, að menn hafa tiltekið jafnrétti á stjórnmalasviðinu, hver maður eitt atkvæði og rétt til að beita því að vild sinni við kosningar. En eins og kunnugt er, tákna þetta ekki, að hér sé lýðræði í atvinnumálum eða raunverulegt jafnrétti um möguleika til afkomu og efnahagsstarfsemi.

Ef menn aðhyllast þann skilning, að pólitískt lýðræði sé tæki til þess að

jafna aðstöðu borgaranna og bæta kjör þeirra og réttindi, en ekki takmark í sjálfu sér, þá er mikils um vert, að almenningur hér á landi leggi þegar í stjórnarskránni grundvöllinn að þeirri þróun, sem óskað er eftir og verða mun í næstu framtíð.

Þessi grein er rituð til þess að vekja þegar í stað athygli á nokkrum atriðum, sem ég tel æskilegt að beri á góma, þegar alþýða manna fer að ræða í alvöru um efni þeirrar stjórnarskrár, er á að móta fyrstu spor lýðveldisins.

Stjórnarskrár hafa verið með ýmsum hætti. Sumar hafa keyrt allt í fastar skorður, aðrar hafa verið losaralegar stefnuskrár. Ég held, að við ættum að forðast slíkar öfgar, en leitast við að smíða okkur grundvallarlög, sem hefðu í sér vísi að stefnuskrá, þ. e. að við gerum ráð fyrir tiltekinni, æskilegri þjóðfélagsþróun og reynum að marka henni farveg.

Þegar þjóðir setja sér stjórnskipulög í hita mikillar baráttu, ber jafnan mikið á hranalegri stefnutúlkun hinna sigursælu félagsmálahreyfinga. Þannig voru stjórnarskrár Bandaríkjana 1787, Frakklands 1791 og Sovét-Rússlands 1918 byggðar á sjálfstæðis- og mannréttindakröfum byltinganna miklu 1776, 1789 og 1917. Hér á landi höfum við þegar uppfyllt allar kröfur hinna tveggja fyrrnefndu byltinga og meira til. Hið bezta af árangri þeirra ásamt hundrað ára reynslu okkar sjálfra í vaxandi samtökum og sjálfstjórn verður skrásett ágreiningslaust í hinni nýju stjórnarskrá lýðveldisins. Hér verður ekki framar deilt um það, hvort ríkið skuli reka og starfrækja stofnanir og fyrirtæki í sameign þjóðarinnar. Þetta deilumál var útkljáð hér á landi þegar allöngu fyrir rússnesku sameignarbyltinguna 1917. Nú eru skoðanir manna aðeins skiptar um það, hversu víðtæk sameign þjóðarinnar skuli vera. Ýmsir hafa viljað eftirláta hinu opinbera þær stofnanir öðrum fremur, sem ekki eru arðbærar, svo sem skóla og heilsuhæli o. s. frv. Ég er eindregið þeirrar skoðunar, að okkur muni takast að tryggja hinu opinbera í nýju stjórnarskránni nægilega hlutdeild í arðberandi atvinnuvegum eða umráð yfir þeim, til þess að menningarlíf og velmegun geti haldið áfram að þróast hér með vaxandi hraða. Við getum gert stjórnarskrá okkar þannig úr garði, að hún sé í senn áttaviti og stýri þjóðfélagsins, að hún verði leiðarvísir um vaxandi framfarir og tryggi jafnframt landinu örugga og sterka lýðræðisstjórn. Engum mun finnast þetta torskilið, en sumum kann að finnast það torvelt. En það er um þjóðfélagið og stofnanir þess eins og um einstaklinga, að viðhaldið er ekki fólgið í kyrrstöðu, heldur vexti og þroska. Stjórnskipunin þarf að vera sniðin við vöxt, samkvæmt hinu gamla íslenska spakmæli: barnið vex, en brókin ekki.

Verkefni okkar er þá í stórum dráttum tvíþætt:

1. skjalfesting þeirra réttinda og stjórnarháttá, sem þjóðin hefur vanizt og hún vill vernda, 2. lögfesting nýrra umbóta.

Við stöndum að flestu leyti vel að vígi. Við erum orðnir vanir viðtækri fulltrúastjórn á öllum sviðum. Og lýðveldi var ekki stofnað hér til þess að skera í sundur þráðinn á milli fortíðar og framtíðar, heldur einmitt til hins, að tengja hinar arfhelgu frelsiskröfur Íslendinga raunhæfum efndum komandi tíma.

II.

Hér verða ekki gerð að umtalsefni öll ákvæði hinnar væntanlegu stjórnarskrár, og hin gildandi verða heldur ekki rakin. Þess er vænt, að lesandinn reyni að verða sér úti um eintak af henni og lesi hana sjálfur. (Hún er prentuð í Stjórnartíðindum, en ekki mun þýða að spyrja eftir sérprentun af henni í bókabúðum). Þessi stjórnarskrá er 81 tölusett grein auk ákvæða um stundarsakir. Hún er fremur óskipulega samín, og rituð á slæmri íslenzku. En hún er ekki nema 3179 orð alls, og má því lesa hana alla á röskum tíu mínútum. Lausleg efnisskipun er þannig: Þjóðskipulagið og skipting ríkisvaldsins (1. og 2 gr.); forsetinn, kjör hans og vald, störf og ábyrgð ríkisstjórnar, ráðherrafundur, ríkisráð o. s. frv. (3—30. gr.); skipun Alþingis, kjördæmi, kosningarréttur og kjörgengi (31.—34. gr.); Alþingi (35.—58. gr.); dómsvaldið (59.—61. gr.); kirkja og trúarbrögð (61—64. gr.); ýmis ákvæði, einkum um takmarkanir á valdi ríkisins gagnvart einstaklingum og félögum, stjórnarskrárbreytingar (65.—81. gr.).

Sem dæmi um hirðuleysi þeirra manna, sem um stjórnarskrána hafa fjallað, má geta þess, að hvergi er minnst á skóla né aðrar alþekktar stofnanir, en hins vegar er í 49. gr. enn talað um skuldafangelsi, þótt það væri úr lögum numið árið 1887.

Mér virðist, að hin nýja stjórnarskrá ætti að hefjast á stuttum inngangi, þar sem greint væri, að Íslendingar hefðu sett hana til þess að vera grundvallarlög lýðveldisins, til að tryggja landsmönnum efnalegt öryggi, pólitískt jafnrétti, félagslegt réttlæti, til að efla hamingju og menningu hvers einstaklings og til þess að treysta vinsamleg skipti við aðrar þjóðir.

Í fyrstu grein ætti að taka fram berum orðum, að almenningur hafi æðsta valdið í öllum málefnum ríkisins. Því næst, hve mikið af valdi sínu þjóðin felur Alþingi, forseta og ríkisstjórn, og til hve langs tíma í senn. Ákvæðin um meðferð ríkisvaldsins munu að öðru leyti fara eftir því í aðaldráttum, hvort haldið verður þingræði í þeirri mynd, sem nú er.

Skipting ríkisvaldsins í þrjá þætti óháða hvern öðrum, löggjafar-, fram-

kvæmdar- og dómsvald, eftir forskrift Montesquieus, hefur aldrei tíðkæzt hér á landi. Framan af bar mest á framkvæmdarvaldinu, en löggjafarvaldið hefur nú fengið yfirhöndina. Hér eftir er vart gerandi ráð fyrir ýtarlegri skiptingu en þeirri, sem núverandi stjórnarskrá hefur. Vald Alþingis er þar mjög vel tryggt fyrir íhlutun handhafa framkvæmdarvaldsins, og dómsvaldið allvel gagnvart íhlutun löggjafans og framkvæmdarvaldsins. Þó mætti draga skýrari markalínu á milli dómsvalds og framkvæmdar. Hins vegar mun verða að gera ráð fyrir, að sérstakur kafli stjórnarskrárinnar verði helgaður þeim mannréttindum, sem njóta skulu verndar gegn ásælni ríkisvaldsins.

Í þessum kafla yrðu upp talin þau réttindi, er við höfum haft fram að þessu, og nýjum bætt við, samkvæmt óskum og reynslu okkar sjálfra. Fyrst munu koma ákvæði um mannfrelsi, þ. e. vernd gegn hvers konar ólög-mætri, líkamlegri frelsisskerðingu. Þar má hafa 65. gr. núv. stj. skr. til hlið-sjónar, en gera þarf kleift, að hvers konar skerðing á frelsi heilbrigðra manna geti sætt úrskurði dómstóla. Í sömu grein mætti leggja bann við dauðarefsingu.

Hér mun og þykja hlýða, að sett sé ákvæði, þar sem sagt sé berum orð-um, að allir þjóðfélagsborgarar skuli eiga rétt á atvinnu, er tryggi þeim efnalegt öryggi. Ýmsum kann að þykja þetta of róttæk krafa, til þess að sjálf stjórnarskráin geti tekið hana upp. En ef betur er að gáð, er auðséð, að þetta væri ekki annað en lögfesting á þeirri viðleitni, sem flestir hafa verið sammála um, að löggjafi og framkvæmdarvald skuli hafa með hönd-um. Með öðrum orðum, að hið opinbera búi þannig að atvinnuvegum lands-ins, að vöxtur þeirra og þróun sé tryggð, bæði til þess að standa straum af hæfilegri endurnýjun og nýbreytni, og jafnframt til hins að taka við eðlilegri mannfjölgun og sinna sanngjörnum kröfum almennings um aukin þægindi og bætt lífshjör. Ég er þeirrar skoðunar, að slíkt ákvæði myndi einmitt verða til þess að létta af atvinnuvegunum ýmis konar höftum og hömlum, og verða hvatning til almennings, atvinnurekenda og stjórnmalamanna um aukið framtak og ábyrgðartilfinningu.

Þetta ákvæði mun ekki eingöngu vernda þá, er stunda launavinnu hjá öðrum, heldur einnig hina, sem eru sjálfra sinna og stunda þjóðnýtt fram-leiðslustörf, eingöngu eða aðallega með vinnuafli sínu og fjölskyldunnar, svo sem landbúnað í einhverri mynd, smáútgerð, smáidnað ýmis konar, greiðasölu o. s. frv. Verndin af hálfu hins opinbera mun einkum verða fól-gin í jákvæðri allsherjarskipulagningu atvinnuveganna, en auk þess í verð-lagseftirliti og löggjöf um öryggishlutfall á milli framfærslukostnaðar og vinnulauna.

Ekki má rugla þessum rétti saman við það „atvinnufrelsi“, sem 69. gr. núv. stj. talar um. Hugsun sú, er í greininni felst, þarf að komast að í nýju stjórnarskránni, þótt í breyttri mynd verði. Fyrst og fremst þarf að tryggja, eins og nú er gert, að framkvæmdarvaldið geti ekki lagt almennar eða sérstakar hömlur á atvinnufrelsi manna, en auk þess væri eðlilegt að búa svo um, að dómstólar geti haft úrskurðarvald um réttmæti þeirra skerðinga, sem Alþingi hefur fallizt á. Þá þarf loks að fyrirbyggja með stjórnarskrárákvæði, og með löggjöf á grundvelli þess, að einstakir hópar manna eða samtök, svo sem auðhringar eða stéttarfélög, geti svipt menn aðstöðu til þess að velja sér atvinnu við sitt hæfi.

Við teljum í 67. gr. stj. t., að eignarrétturinn sé friðhelgur. Í þessu ákvæði felst það, að persónulegur eignarréttur einstaklinga og félaga nýtur verndar stjórnarskrárinnar, og verður aldrei afnuminn með almennum lögum. Hins vegar er talið heimilt að takmarka hann á ýmsan hátt til almenningsþarfa, t. d. með sköttum og skyldum ýmis konar, enda er gert ráð fyrir því í stjórnarskránni. Ætla má, að svipað ákvæði verði sett í nýju stjórnarskrána, en fyllt á grundvelli innlendrar dómstólavenju. Viðvíkjandi eignarnámi, leigunámi, og eignarupptöku, er rétt að gera ráð fyrir skýrri löggjöf, almennri og sérstakri. Um ákvörðun bóta virðist vel fært að láta gilda sömu meginreglur og hingað til.

Stundum er erfitt að greina á milli eignar- og atvinnuréttar einhvers konar. Því hefur sú venja skapazt hér á landi, að eignarréttur tákni flest verðmæt réttindi, þar á meðal kröfurétt og afnota, höfundarétt, einkarétt, o. s. frv. Líklegt er, að flestir vilji láta þessa venju fá staðfestingu í stjórnarskránni.

Heppilegast myndi að setja sérstaka grein um höfundaréttindi, þar sem eignar- og umráðaréttur höfunda, erlendra jafnt sem innlendra, yfir verkum sínum yrði hliðstæður réttinum yfir annarri framleiðslu.

Upp í þennan kafla þarf ennfremur að taka ýmis önnur réttindi, sem almenningur hefur notið hér á landi samkvæmt lögum eða venju, ásamt þeim nýmælum, er samkomulag næst um. Ber þá fyrst að nefna ákvæði um algert jafnrétti karla og kvenna. Hér er gert ráð fyrir því nýmæli, að konur fái sömu laun fyrir sömu vinnu og karlar. Mun því enn þurfa sérstakt öryggisákvæði, er tryggi það, að mæður, jafnt giftar sem ógiftar, geti notið raunverulegs jafnréttis. Einhverjir kunna að rísa gegn þessu, en þetta er svo mikil sanngirnskrafa, að á móti henni verður ekki staðið lengur.

Framfærslu gamalmenna, sjúklinga og öryrkja verður að annast með viðtækri, virkri tryggingarlöggjöf. Fyrst um sinn er ef til vill rétt að gera

ráð fyrir atvinnuleysistryggingum. Réttarskerðing kemur ekki til mála, þótt einhver geti ekki séð sér farborða vegna veikinda eða annarra óviðráðanlegra orsaka. Þá mun og þykja sjálfsgagt, að stjórnarskráin viðurkenni og verndi rétt allra borgara til hæfilegrar hvíldar frá störfum með fullum launum, enda hefur þetta áður verið staðfest með löggjöf og venju.

Meðal mannréttinda verður að telja rétt til menntunar. Þann rétt verður að tryggja með almennri skólaskyldu barna og unglunga í opinberum skólum. Framhalds- og sérfræðináms alls konar njóti stuðnings hins opinbera. Ríkið eigi og reki alla skóla, en styrki skóla og nemendur að öðrum kosti.

Reglur um friðhelgi heimilisins, bréfleynd og einkaskjala o. s. frv., þyrfti að gera þannig úr garði, að leit á manni, í hirzlum hans utan húss og innan, kyrrsetning bréfa og annarra gagna sé aldrei heimil nema samkvæmt dómsúrskurði, jafnvel þótt sérstök heimild væri í lögum. Símtöl og skeyti þyrftu að njóta sömu verndar.

Í samræmi við nútímakröfur um samvizkufrelsi verður að ganga út frá því í nýju stjórnarskránni, að ríki og kirkja verði aðskilin og trúarbragðakennsla verði ekki leyfð í opinberum skólum.

Málfrelsi er ein helzta undirstaða og trygging lýðræðis. Setja þarf skýr ákvæði til verndar því. Sérstaklega þarf að banna ritskoðun, eins og nú er gert, en jafnframt koma í veg fyrir aðrar hömlur eins og unnt er. Hér á landi á almenningur fremur óhæga aðstöðu til að tjá skoðanir sínar opinberlega, þar sem útvarpið er í höndum ríkisins, og hefur ýmsum fræðslustörfum að gegna, en blöð eru yfirleitt eign fárra einstaklinga eða stjórn-málaflokka. Ég hygg, að nauðsynlegt sé að tryggja betur aðstöðu manna í þessu efni með löggjöf, en auk þess mætti hugsa sér, að sérstakur embættismaður hefði eftirlit með því, að menn sættu ekki ofsóknum eða óþægindum fyrir skoðanir sínar. Með orðinu málfrelsi á ég bæði við rétt og aðstöðu til að láta í ljós hugsanir sínar og skoðanir í ræðu og riti og á annan skyldan hátt. Menn skulu eiga rétt á að senda ríkisstjórn, Alþingi og öðrum opinberum fulltrúasamkomum erindi og áskoranir varðandi áhugamál sín og hagsmuna. Fundir og samkomur eru meðal þeirra tækja, sem menn nota til að koma skoðunum sínum á framfæri. Þess vegna verður fundafrelsi að njóta tilsvarendi verndar. En menn verða auðvitað hér eftir sem hingað til að ábyrgjast orð sín og athafnir fyrir dómi.

Flest af þeim mannréttindum, er nefnd hafa verið hér að framan, munu lítils virði nema samtakafrelsi sé einnig tryggt. Má vel una við svipuð ákvæði og venjur og hér hafa tíðkæzt undanfarið. Þó væri rétt að tryggja sérstaklega öryggi verklyðsfélaga og annarra þýðingarmikilla hagsmunasamtaka almennings, þar á meðal rétt stéttarfélaganna til að gera heildarsamninga um kaup og kjör. Loks verður beinlínis að gera ráð fyrir, að hagsmuna- og

Þjóðmálasamtök hvers konar, þar á meðal stjórn mála flokkar, séu opin öllum, sem uppfylla lögleg skilyrði, og starfi á lýðræðisgrundvelli. Einkum er þetta nauðsynleg krafa vegna þess sérstaka og víðtæka valds, sem stjórn mála flokkum er fengið í núverandi stjórnarskrá, og ætla má, að þeir haldi í einhverri mynd enn um skeið.

En frelsið er ekki einhlítt. Í hverju þjóðfélagi verður líka að vera aðhald og agi. Stjórnarskráin verður að greina helztu skyldur þjóðfélagsborgaranna.

Fyrsta skyldan hlýtur að vera sú, að halda stjórnarskrána og hlýðnast lögum og boðum, sem sett eru á grundvelli hennar. Þá verður að krefjast trúmennsku og samvirkusemi í störfum, hvort heldur unnið er fyrir einka-fyrirtæki eða hið opinbera. Són hagnýtra efna, áhalda og vinnuafis skal vera refsiverð.

Sjálfsagt er, að stjórnarskráin nefni beinlínis þá skyldu borgaranna, að greiða skatta til sameiginlegra þarfa.

Um landvarnir í venjulegum skilningi verður lítt að ræða hér á landi um sinn, en hins vegar þarf að skylda borgarana til að hlýðnast þeim lögum og sérstökum fyrirskipunum, sem settar verða til verndar öryggi og sjálfstæði landsins.

Loks þarf að taka fram, að fyrir hvers konar afbrot gegn löglegum hagsmunum og réttindum einstaklinga, samtaka og hins opinbera, skuli dæma refsingu, en hina þyngstu, sem lög leyfa, fyrir landráð.

III.

Áður var lauslega vikið að því, að nauðsynlegt myndi að setja í nýju stjórnarskrána skýrari reglur um rekstur þjóðarbúskaparins en verið hafa undanfarið.

Í nýju stjórnarskránni verður að ganga út frá því grundvallaratriði, að allir atvinnuvegir séu háðir nákvæmu eftirliti ríkisins, og einstaklingum verði ekki veitt leyfi til atvinnureksturs, nema þeir hlíti settum reglum um allsherjar skipulagningu framleiðslunnar. Þetta á einnig við um utanríkisverzlunina. Hún verður ýmist beint í höndum ríkisins eða háð ströngu eftirliti. Reynslan mun sýna, að heppilegast er, að bæði útflutningur og innflutningur sé að öllu leyti í höndum ríkisins. Framleiðsla og vörudreifing innanlands verður án efa fyrst um sinn með sama sniði og verið hefur undanfarið, í höndum einstaklinga, ýmis konar félaga, bæja og ríkis.

Lesandinn sér, að hér er talað um „allsherjar skipulagningu framleiðslunnar“. Þetta er að því leyti nýmæli, að ég ætlast til, að í stjórnarskránni

sé gert ráð fyrir sérfræðinganefnd, er geri heildaráætlun um allar framkvæmdir landsmanna fyrir nokkur ár í senn, ekki skemur en fjögur ár, og starfi í náinni samvinnu við ríkisstjórnina. Einn helzti árangur af starfi slíkrar nefndar væri sá, að jafnan mætti vita nákvæmlega um afkastamöguleika þeirra atvinnufyrirtækja, sem í landinu eru. Við þessa vitneskju eina myndi sparast ógrynni fjár, fjöldi véla, mikið efni og vinnuafl. Annar stór kostur er það, hve miklu auðveldara yrði að gera sér grein fyrir tekjupörf og tekjuöflunarmöguleikum ríkisins.

Skipulagning atvinnuveganna verður auk þess ekki aðskilin þeirri nýsköpun, sem hér þarf að hefja á mörgum sviðum. Án hennar er óhugsandi, að loforð um atvinnu handa öllum og fullkomnar þjóðfélagstryggingar geti orðið að veruleika. Slembilukkan nægir ekki lengur í þjóðarbúskapnum. Hagkerfi landsins verður að lúta einni forustu, annars lætur það ekki að stjórn, ef eitthvað ber út af. Fjárlög ríkisins munu verða með nýju sniði, fremur framkvæmdalög en fjárlög, miðuð við, að landsmenn einbeiti sér að stórum verkefnum, en málamynda mjatli og káki sé hætt.

Ríkinu sé berum orðum heimilað að leggja á skatta og tolla með lögum, og að taka ríkislán, til þess að standa undir skuldbindingum sínum og starfsemi, að því leyti sem tekjur þess af eigin stofnunum og fyrirtækjum nægja ekki. Ennfremur verður að heimila ríkinu með sérstökum lögum, eins og nú tíðkast, að ganga í ábyrgð fyrir bæjar- og sveitarfélög vegna þjóðnýtra framkvæmda.

Óhjákvæmilegt mun vera að telja upp þær stofnanir, mannvirki og fyrirtæki, sem vera skulu í sameign þjóðarinnar, þ. e. í eigu ríkis, bæjar-, sýslu- og sveitarfélaga. Gera verður ráð fyrir, að þessir aðilar eigi og reki ýmislegt í sameiningu, og fer um þá sameign eftir gildandi venju, samningum og lögum.

Hér er talið hið helzta, sem nú er í sameign þjóðarinnar, ásamt öðru, er sumpart er í sameign, en verða mun alger sameign mjög bráðlega: allt vegakerfi landsins, hafnir, vitar, flugvellir, póstur, sími, peningastofnanir, útvarp, skólar, bóka-, þjóðminja- og listasöfn, samgöngutæki í lofti, á sjó umhverfis landið og hin helztu á landi, varðskip, opinberar byggingar, lönd og lóðir í kaптúnunum og kaupstöðum, sjúkrahús og heilsuverndarstöðvar, tryggingarstofnanir, opinberir sjóðir, leikhús og aðrar menningarstofnanir, þjóðjarðir og aðrar opinberar fasteignir, tilraunabú og rannsóknarstöðvar, aflstöðvar, afl- og orkugjafar í jörðu, sjó og lofti, atvinnu- og framleiðslutæki (útgerð, mjólkurbú o. s. frv.), verksmiðjur, einkasölur ríkisins.

Auk þess, sem hér er talið, verður að ætla, að sú skoðun sigri bráðlega, að allt land, bæði til sjávar og sveita, skuli vera í sameign. Enn má búast

við því, að menn vilji, að einstaklingar og ríki eigi og reki fyrirtæki í sameiningu, annaðhvort með hlutafélaga- eða samvinnusniði. Þetta fyrirkomulag væri hentugt um stórútgæð. Sjálfsagt virðist, að ríkið eignist jafnan í mannvirkjum hluta að tiltölu við framlag eða styrk ríkissjóðs, og hafi áhrif á stjórn fyrirtækja í sama hlutfalli.

Loks má telja sjálfsagt, að ríkið helgi sér sem sameign þjóðarinnar hverja þá verðhækkun, sem verður á eignum einstaklinga vegna framkvæmda og aðgerða, er kostaðar eru af almannafé, (vegir, hafnir, flugvellir, orkuver, jarðræktarstyrkir o. s. frv.), og ennfremur hverja þá hækkun, sem verður án aðgerðar einstaklinga, t. d. verðhækkun á húsum, er stafar af mannfjölgun í bæjum og þorpum, o. s. frv.

Það er hlutverk ríkisvaldsins, að stjórna þannig atvinnuvegum þjóðarinnar og hinum sameiginlegu stofnunum og eignum, að menning hennar fari vaxandi, efnahagur batnandi, fjárhagslegt sjálfstæði og pólitískt fullveldi ríkisins sé tryggt. Í þessu skyni skal taka fyllstu vísindi og tækni í þjónustu framleiðslunnar og beina vinnuaflinu að hagnýtum störfum. Við starfs- og trúnaðarmannaval skal eingöngu farið eftir hæfni, en ekki persónulegum sjónarmiðum. Hæfileika- og samkeppnisprófum skal beitt, þar sem við verður komið.

Ríkið skal sæma þá menn heiðursmerkjum og nafnbótum, sem vinna sérstök afrek á einhverju sviði í þágu þjóðarinnar allrar.

IV.

Ákvæðin um meðferð ríkisvaldsins, munu verða að mestu leyti hin sömu og nú gilda, löggjafarvaldið verður hjá Alþingi og forseta, framkvæmdarvaldið í höndum ríkisstjórnarinnar og forseta, en dómsvaldið hjá dómstólum.

Allir munu vera sammála um, að Alþingi þurfi að hafa mikið vald, en þó eru skoðanir eitthvað skiptar. Einstöku menn hafa fyrir sið að finna því allt til foráttu, og telja að allt myndi batna hér, ef skipun Alþingis yrði breytt og vald þess rýrt. Ég vil, að þingræði sé haldið. Samkvæmt því yrði vald Alþingis hið sama framvegis og nú er.

Um skipun þess finnst mér, að við eigum litlu eða engu að breyta. Það veitir ekkert af að hafa um fimmtíu þingmenn. Þeir geta allir haft ærið að starfa. Kjörtímabilið getur verið fjögur ár áfram. Allir íslenskir ríkisborgarar 21 árs og eldri njóti kosningarréttar og kjörgengis, nema geðbillað fólk og þeir, sem hafa verið sviptir þessum réttindum með dómi.

Landið skal vera eitt kjördæmi og alþingismenn kosnir beinum, leyni-

legum hlutfallskosningum allra, sem kosningarrétt eiga. Vegna aðstöðu flokkanna er e. t. v. rétt að gera ráð fyrir leynilegum prófkosningum innan þeirra um það, hverjir verði í kjöri af hálfu flokksins við almennar kosningar til Alþingis og héraðsstjórna, og í hvaða röð. Því að útnefning flokks á manni sem frambjóðanda jafngildir vitanlega oftast kosningu.

Eðlilegast virðist, að Alþingi sé ein málstofa. Hafðar yrðu þá a. m. k. fjórar umræður um lagafrumvörp, en þau þess á milli rædd og athuguð í ýmsum nefndum sérfræðinga bæði innan þings og utan. Tvær eða þrjár umræður þyrfti um meiriháttar þingsályktanir. Þingfundir séu háðir í heyranda hljóði. Lokaða fundi má halda, ef nauðsyn krefur vegna öryggis ríkisins, en gera skal um þá sérstaka bók og geyma í hæfilega mörgum afritum á öruggum stöðum. Síðan skal birta efni hennar eigi síðar en 5—10 árum eftir fundinn sem viðauka við þann árgang Alþingistíðinda, er fundarins hefðu átt að geta. Af skulu takast hinir óformlegu og hvítleiðu „þingmannafundir“, þar sem oft virðist hafa verið fjallað um stórmæli án þess stjórnarandstæðingum gæfist kostur á að vera viðstaddir. Ströng ákvæði séu sett um fundarsókn þingmanna og þátttöku í störfum. Alþingistíðindi séu gefin út daglega, skjöl og ræður, auk heildarútgáfu eftir hvert þing eins og verið hefur. Myndi þannig vera auðveldara fyrir almenning að fylgjast með störfum þingsins.

Hér er gengið út frá, að þingræðinu sé haldið. Samkvæmt því kemur ekki til greina, að Alþingi afsali sér valdi sínu til að ráða skipun ríkisstjórnarinnar, og til að vera í aðalatriðum forustuaðili um löggjöf og athafnir ríkisins.

Sumir vilja láta forsetann hafa víðtækt neitunarvald, vegna þess að hann er þjóðkjörinn. En slíkt kemur ekki til mála eins og nú er, þar sem forseti getur náð kosningu með fylgi tiltölulega lítils hluta allra atkvæðisbærra manna. Það samræmist heldur ekki fyllsta þingræði. Menn geta eftir sem áður furðað sig á, hvers vegna Alþingi fékk útlendum konungi algert synjunarvald 1920, en treysti sér ekki til að fá innlendum þjóðhöfðingja svo mikið sem frestandi synjunarvald 1944. En það tilheyrir fortíðinni.

Hugsanlegt er, að forseti hafi einhverja tegund af frestandi synjunarvaldi, t. d. svipaðan áfrýjunarrétt til þjóðarinnar og núv. stj. gerir ráð fyrir, en þá væri rétt að orða þetta jákvætt, setja stuttan frest til atkvæðagreiðslunnar, og fresta gildistöku laganna, þar til úrslit hennar væru kunn. Annars mætti láta endursamþykkt Alþingis, með venjulegum eða lítið auknum meirihluta, hrinda synjun forsetans.

Raunar tel ég, að vald forsetans til að rjúfa Alþingi sé næg trygging fyrir því, að málefnalegum ágreiningi milli þings og stjórnar eða forseta

og þings verði skotið til þjóðarinnar. Öryggisákvæði þau, sem núv. stjskr. setur, verður að telja í senn eðlileg og fullnægjandi. Þó væri e. t. v. rétt að stytta frestinn, sem í 24. gr. getur, úr 8 í 4 mánuði (þ. e., að hið nýkjörna Alþingi komi saman fjórum mánuðum eftir þingrof). Nýmælið í 24. gr., sbr. orðin „enda komi Alþingi saman“, virðist sett til að tryggja, að Alþingi geti komið saman af sjálfsdáðum, ef forseti vanrækir þá skyldu sína að kalla það saman.

Um löggjafarstarf Alþingis er hægt að vera fáorður, þar sem til er ætlazt, að það verði í aðalatriðum með nálega sama sniði og áður. Fjár- og framkvæmdalög ríkisins hljóti ýtarlega meðferð. Í stjórnarskránni má gjarnan setja reglur um, að lög skuli vera skýr, og heiti þeirra bera með sér, um hvað þau fjalla. Hin hlálegu „frv. til laga um bráðabirgðabreytingu nokkurra laga“, „bandormar“, „höggormar“ o. s. frv., væru þar með úr sögunni, enda voru þau beinlínis upp fundin til að villa almenningi sýn. Venjulegum lögum verði aldrei breytt með fjárlögum. Loks verður að krefjast þess, að engin lög eða ályktun Alþingis fari í bága við stjórnarskrána. Og ætlast ég til, að beinlínis sé tekið fram, að dómstólar eigi jafnan úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga.

Framkvæmdarvaldið verður líkt og núverandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir, aðallega hjá ráðuneytinu, með því að forsetinn er ábyrgðarlaus, en að öðru leyti hjá embættismönnum samkv. lögum.

Verkefni framkvæmdarvaldsins eru svo margþætt, að engin tilraun verður gerð til þess að rekja þau í þessari stuttu grein. En aðalhlutverk ríkisstjórnar og embættismanna er að sjá um daglegan rekstur ríkisins, á grundvelli laga og stjórnarskrár, eða framkvæmd laga, eins og stundum er kallað. Margt fleira kemur þó til kasta framkvæmdarvaldsins, svo sem samningar og skipti við önnur ríki, náðun og sakaruppgjöf, skipun og lausn embættismanna, þingkvaðning, þingslit og þingrof. Það er í sem stytztu máli verk framkvæmdarvaldsins að láta þjóðfélagsvélina starfa, gefa lögum og réttarreglum líf, innihald og hreyfingu.

Handhafar framkvæmdarvaldsins verða um marga hluti allháðir ráðstöfunum Alþingis, eins og við er að búast í þingræðislandi. Þetta snertir bæði verkefni og vinnulag. Flestar stofnanir hér eru ákveðnar með lögum, og skipun þeirra og stjórn hið sama. Afskipti framkvæmdarvaldsins eru stundum formið eitt. Þetta var skiljanleg þróun á þeim tímum, þegar efling Alþingis var eitt aðalvopn sjálfstæðisbaráttunnar. Nú eru viðhorfin breytt. En Alþingi sýnist oft binda hendur ríkisstjórnarinnar að þarflausu, t. d. með einstrengingslegum reglum um stjórn ákveðinna stofnana. Það væri oft heppilegra, að stjórnin gæti skipað sérfróða hæfileikamenn til að vinna að

sérstöku vandaverki heldur en að flokkar þingsins útnefni pólitísk jámenni til þess.

Það er bæði æskilegt og unnt að marka betur starfssvið framkvæmdarvaldsins í nýju stjórnarskránni en nú er gert, enda gefst væntanlega tilefni til að gera það á jákvæðari hátt. Ekki er þó ætlað til, að tæmandi upptalning sé reynd. Á hinn bóginn er rétt að girða vel fyrir, að framkvæmdarvaldið seilist inn á svið löggjafans. Þessu til tryggingar verður hin almenna heimild dómstólanna til þess að skera úr ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. En auk þess má vel setja fyrirmæli um það í stjórnarskrána, að reglugerðir verði einungis settar samkv. lögum. Sennilega ætti að fella algjörlega burt úr stjórnarskránni heimildina til að gefa út bráðabirgðalög, eða a. m. k. setja greinilegri takmörk. Ákvæðið átti rétt á sér, þegar Alþingi sat fáar vikur annaðhvert ár, en er orðið óþarft nú, þegar það situr á rökstólum mestallt árið, og hægt er að kveðja það saman með eins eða tveggja daga fyrirvara. Það hefur líka komið í ljós, að stjórnir og einstakir ráðherrar hafa misnotað þessa heimild til þess að koma fram áformum, sem ólíklegt er, að hefðu hlotið samþykki fyrirfram á Alþingi. Bráðabirgðafjárlög mun aldrei þurfa að setja.

Skýrar og framkvæmanlegar reglur þarf að setja um ábyrgð ráðherra og annarra embættismanna, og um viðurlög fyrir afbrot í störfum og misbeiðingu valds. Sérstaklega þarf að finna einfaldari aðferð til að koma fram ábyrgð á hendur ráðherrum heldur en landsdóms- og ráðherraábyrgðarlögin bjóða nú. Sú ósvinna, að dómsmálaráðherra skipi sjálfan sig í dómarsess í Hæstarétti eða annars staðar, má ekki endurtaka sig.

Sjálfræði sveitarfélaga (þ. e. bæja, hreppa og sýslna), getur verið nauðsynlegt að tryggja betur en nú er gert, einkum ef landið verður eitt kjördæmi. Þó er sjálfsagt að gera ráð fyrir víðtæku samstarfi ríkisvaldsins og sveitarstjórna, svo sem um framfærslu, tryggingar, samgöngumál, skóla, heilbrigðismál, skattamál o. s. frv. Hins vegar verður að girða fyrir óþarfa íhlutun, og búa svo um, að dómstólar geti átt loka-úrskurðarvald um allan ágreining.

Menn eru stundum óánægðir með einhverjar aðgerðir ríkisstjórnarinnar og annarra yfirvalda, án þess að athöfnin beinist að nokkrum sérstöku einstaklingi. Þegar þannig stendur á, verður nú yfirleitt ekki leitað til dómstólanna, en þá gæti oft verið hentugt, að sá eigi sök, sem vill. Með öðrum orðum: þeir, sem semja endanlega nýju stjórnarskrána, ættu að athuga, hvort ekki er fært að veita almenningi með einhverjum hætti aðstöðu til að fá úrskurð dómstóla um atriði, sem alþjóð varða, þótt enginn sérstakur eigi hlut að máli.

Þeir, sem hafa tekið til máls um hina væntanlegu stjórnarskrá okkar, hafa allflestir lagt áherzlu á að auka þyrfti vald forsetans frá því, sem nú er. Mér virðist þeir yfirleitt ekki hafa fært nægileg rök fyrir máli sínu til þess að umræðum verði haldið uppi á þeim grundvelli. Hér að framan er ekki gert ráð fyrir, að forseti fái annað vald en það, sem hann hefur í núverandi stjórnarskrá.

Hins vegar eru nokkur atriði í sambandi við stöðu forsetans, sem þarflegt getur verið að ræða nánar. Fyrst er þá aðferðin við forsetakjör. Unnt ætti að vera að finna lýðræðislega leið til að tryggja, að forseti hafi fylgi verulegs hluta þjóðarinnar, t. d. ekki færri en þriðjung atkvæðisbærra manna, eða helming þeirra, er neyta atkvæðisréttar. Ef ekkert forsetaefni næði tilskildu atkvæðamagni, yrði að fela einhverjum aðila að kjósa forseta úr hópi þeirra, er flest fengju atkvæðin, t. d. kjörmönnum, kosnum samtím-tímis, eða einhverri fyrirfram ákveðinni stofnun.

Sjálfsagt virðist að kjósa sérstakan varaforseta, sem gegni störfum, ef forseti fellur frá eða forfallast. Sú skipun, sem núv. stj. skr. hefur gert á meðferð forsetavalds, þegar þannig stendur á, er bæði óviðkunnanleg og allt of flókin. Varaforseti eigi sæti í ríkisráði.

Lengd kjörtímabilsins virðist vera hæfileg fjögur ár. Ekki er nein sérstök ástæða til að gera ráð fyrir endurkjöri forseta, en þó mætti leyfa sama manni að gegna embætti tvö kjörtímabil, helzt við nokkuð aukinn meirihluta hið síðara sinn.

Nauðsynlegt er að skapa þá festu og virðingu um embætti forseta, að hann geti gengið öruggur að starfi sínu. Því væri rétt að endurskoða ákvæði 3. mgr. 11. gr. stj. skr. og breyta þeim þannig, að forseta verði ekki vikið úr embætti nema fyrir landráð eða aðrar stórfelldar sakir. Að öðru leyti mætti fara líkt að og greinin gerir ráð fyrir.

Áður hefur verið minnt á synjunarvald forsetans. Önnur ákvæði stj. skr. um framkvæmdarvald hans eru í samræmi við þær venjur, sem hér hafa skapast, og má telja, að landsmenn séu yfirleitt ánægðir með þá skipan. Enda hefur Alþingi undirstrikað það beinlínis í 2., 11., 13. og 14. gr. stj. skr., að hið raunverulega framkvæmdarvald sé í höndum ríkisstjórnarinnar og að hún beri alla ábyrgðina. Vald forseta er þannig formið eitt. Afskipti hans af löggjafarmálum eru ekki önnur en að undirrita lög og aðrar hliðstæðar ráðstafanir.

Starf forsetans getur eigi að síður orðið áhrifastaða, ef rétt er á haldið. Forseti mun í framtíðinni hafa sér við hönd einkaritara eða sérfróða ráðunauta um utanríkismál og stjórnlagafraeði, og getur því myndað sér skoðanir á málunum með aðstoð þeirra, en þarf ekki að vera háður um of túlkun stjórnmalamanna. Af slíku lagi myndi leiða aukið sjálfstæði hans gagn-

vart Alþingi og ríkisstjórn. Ráðherrar munu að vísu bera ábyrgð á ræðum, sem hann flytur opinberlega á vegum ríkisins, og erindum til annarra þjóðhöfðingja, en ekki er ósennilegt, að hann geti í eigin nafni sent Alþingi ávörp um stórmál, þótt núverandi stjkskr. geri ekki ráð fyrir því. Nákvæmar reglur verða tæplega settar í stjórnarskrá, en almenningsálitid mun verða að girða fyrir misnotkun.

Það er í raun og veru mikill kostur hér á landi, að forsetinn fær aðstöðu til að standa utan við hin mörgu deilumál líðandi stundar. Hann getur litið á málin óháður, og mun geta með fordæmi sínu og fortölum stuðlað að því að skapa heilbrigðar venjur, samræmi og festu um embættaveitingar og önnur stjórnarstörf. Á þann hátt getur forsetinn orðið einingartákn þjóðarinnar inn á við, líkt og hann er gagnvart öðrum ríkjum. Mikið er undir því komið, að hann nemi hin réttu hlutföll í skiptum sínum við erlenda þjóðhöfðingja og sendimenn þeirra, virðuleik án yfirlætis og lipurð án smæðarkenndar. Embætti forsetans verður í þessu efni aldrei örðugt manni, sem skilur hina aldagömlu þrá Íslendinga eftir sjálfstæðu menningarlífi og kann að skoða hvert útlent fyrirbrigði frá sjónarmiði íslenzkrar nytsemi.

Þjóðkjörinn forseti verður aldrei „hágöfgi“ eða „hæstvirtur“ hér á landi. Hann rækir starf sitt rétt, ef hann verður fremstur á meðal jafningja.

Dómsvaldið væri rétt að aðskilja betur framkvæmdarvaldinu en verið hefur undanfarið hér á landi. Það er gömul krafa íslenzk, að lögmenn „hafi eigi sýslur“. Hér er lagt til, að dómáramar gegni ekki framkvæmdarvaldsstörfum, og þarf að vera bert af stjórnarskránni. Að öðru leyti yrði skipun dómsvaldsins ákveðin með lögum eins og tíðkæzt hefur. Lögsagnarumdæmi mættu vera mun færri en nú er. Vegna þess, að hér er gert ráð fyrir, að hinir reglulegu dómstólar fái að sumu leyti viðtækara vald og vandasamari úrlausnar efni samkv. nýju stjórnarskránni, er einsætt að tryggja þarf sem rækilegast sjálfstæði dómáramanna. Þeir skulu skipaðir ævilangt, og verða ekki fluttir úr einu embætti í annað nema í sambandi við venjulegan frama.

Ef dómstig verða aðeins tvö, eins og nú, er nauðsynlegt, að Hæstiréttur sé skipaður fimm dómurum hið fæsta, og tveim föstum varadómurum að auki, er taki þátt í meðferð stærri mála, en starfi að öðru leyti í forföllum. Hæstaréttardómáramar, einn eða fleiri, þurfa að hafa sérþekkingu í stjórnlagafræði, sökum þess, að á dómnum mun hvíla sú þýðingarmikla skylda að kveða á um stjórnskipulegt gildi löggjafar og yfirvaldsráðstafana, en líklegt má telja, að sívaxandi hlutdeild ríkisvaldsins í athafnalífi landsins skapi Hæstarétti aukin verkefni fyrst um sinn, og ekki er gett ráð fyrir sérstökum dómstólum til að fjalla um framkvæmdarvaldságreining. — Fjölskipun Hæstaréttar og fjölbreytt þekking dómáramanna er ekki síður nauðsynleg vegna

virðingar landsins og trausts út á við, því að bein viðskipti við aðrar þjóðir fara úr þessu vaxandi. Sératkvæði dómara skulu birt, en þess jafnan að öðru leyti getið, hver hefur samið dóm Hæstaréttar og hversu háttað er stuðningi hinna dómaranna við hann í heild eða einstök atriði.

Héraðsdómarar og hæstaréttar skulu hvorki vera alþingismenn né gegna framkvæmdarvaldsstörfum. Þeir láta af embætti sextíu og fimm ára gamlir.

Dómstólarnir skulu einungis fara eftir stjórnarskránni og lögum, sem henni eru samkvæm. Þeir skulu hafa úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi löggjafar og lögmæti yfirvaldsráðstafana.

Meðdómendur, lærðir og leikir, taka þátt í störfum héraðsdóms, þar sem lög ákveða.

V.

Hér að framan hefur verið dregið á ýmis atriði, sem rætt mun verða um, þegar allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar verður hafin. Ég hef leyft mér að vona, að almenningi gefist kostur á að taka þátt í því starfi. Má ætla, að stjórnmalaflokkarnir séu fúsir að láta þá von rætast að þessu sinni. Heppilegt væri, að stjórnarskrárnefnd sé skipuð ekki færri en tuttugu fulltrúum ýmis konar stéttarsamtaka og stjórnmalaflokka. Hlutverk hennar yrði fyrst í stað að leita tillagna frá sem allra flestum einstaklingum og félögum, en beita sér jafnframt fyrir sem víðtækustum umræðum um málið meðal landsmanna. Í þessu skyni myndi nefndin láta flytja fræðandi erindi í útvarp. Auk þess væri hyggilegt að senda menn til fyrirlestrahalds um landið. Þá mætti og gefa út bæklinga, þar sem einstök atriði og tillögur væru skýrð sérstaklega. Loks væri skynsamlegt, að unnu allýtarlegu undirbúningsstarfi, að boða til nokkuð fjölskipaðs ráðgefandi þjóðfundar, er kosinn væri lýðræðislegum kosningum. Öllum þessum undirbúningi yrði að hraða svo, að frumvarp til nýrra stjórnskipunarlaganna yrði tilbúið eigi síðar en í árslok 1945.

Í þessari grein hefur ekki verið stungið upp á neinu, sem er ósanngjarnt né óframkvæmanlegt í núverandi þjóðfélagsskipun okkar Íslendinga. Fleirum mun þykja gengið of skammt en of langt í umbótakröfum. Þó myndi sú skipun, sem hér er gert ráð fyrir, endast okkur til verulegra umbóta og margháttæðra framfara um sinn. Og hún horfir öll í þá átt að efla efnalegt og félagslegt öryggi almennings hér á landi og tryggja vaxandi menningu á grundvelli framtakssemi og nýrra úrræða.

Ég tel ekki, að komið verði hjá nokkrum deilum um einstök atriði í stjórnskipun landsins. En jafnvel þótt fast yrði deilt, má aldrei neitt skyggja á þann heilaga sáttmála og einlæga ásetning Íslendinga að halda áfram að lifa sem órofa heild og sjálfstæð menningarþjóð í þessu landi.