

Sp. 94. Tillaga til þingsályktunar [92. mál]

um gerð frumvarps til stjórnskipunarlaganna um aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmda-
valds.

Flm.: Vilmundur Gylfason.

Alþingi ályktar að fela stjórnarskrárnefnd **nú þegar** að gera frumvarp til stjórnskipun-
arlaganna sem feli í sér eftirfarandi meginhugmyndir:

1. Forsætisráðherra verði kosinn beinni kosningu um landið allt, til fjögurra ára í senn.
Hann verði kosinn í tveimur umferðum, ef nauðsyn krefur, þannig að í síðari umferð verði
kosið milli hinna tveggja efstu úr fyrri umferð hafi enginn frambjóðenda þá náð hreinum
meiri hluta.

2. Forsætisráðherra skipar með sér ríkisstjórn, utan þings eða innan, og séu ráðherrar,
að forsætisráðherra meðtöldum, eigi fleiri en níu. Ráðherrarnir fari með framkvæmdavald.
Þingfrófsréttur verði afnuminn.

3. Löggjafarþing verði kosið til fjögurra ára, á ári þegar kosning forsætisráðherra fer
ekki fram. Kjördæmaskipan og kosningalög verði að öllu leyti óbreytt, nema hvað kosninga-
aldur verði lækkaður í 18 ár. Alþingi starfi í einni málstofu. Alþingi fari með fjárveitingar-
vald, löggjafarvald og strangt eftirlitsvald með framkvæmd löggjafar, en þingmönnum verði
óheimilt að sinna framkvæmdavaldsstörfum. Verði þingmaður ráðherra taki varamaður sæti
hans á Alþingi.

4. Utanríkisráðherra verði staðgengill forsætisráðherra og taki við embætti hans út
kjörtímabilið, ef hann hverfur úr því embætti af einhverjum ástæðum.

5. Stefnumörkun í utanríkismálum verði á hendi Alþingis.

6. Forsætisráðherra geti efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvaða mál sem vera skal,
þar á meðal um samþykkt lagafrumvörp, og fari þá um framtíðargildi laganna eftir úrslitum
hennar.

Greinargerð.

Þetta er hið fyrsta þingmál sem flutt er af þingmanni væntanlegs **Bandalags jafnaðar-
manna**. Þau samtök munu stofnuð af áhugafólki innan tíðar og munu leitast við að afla
málstað sínum fylgis.

* * *

Íslenskt efnahagslíf og íslenskt stjórnkerfi eru í upplausn. Erlendar skuldir á hvert
mannsbarn í landinu nema um 4000 bandaríkjadöllum. Verðþensla nemur nálægt 70 af
hundraði á ári. Atvinnuleysi gæti blasað við, þrátt fyrir margháttað góðæri. Þeirri röngu
kenningu hefur verið haldið að fólki, að valið hafi staðið um atvinnuleysi annars vegar og
mikla verðbólgu hins vegar. Við vitum **nú** að þetta er rangt.

Íslenskt stjórnkerfi er einnig í upplausn. Lögnum í landinu er ekki hlýtt, jafnvel þannig
að ríkisstjórn ræðir á fundum sínum með hverjum hætti lögin skuli brotin (verðtryggingar-
mál). Seðlabanki, stofnun sem ekki ber beina lýðræðislega ábyrgð, leitast hins vegar við að
framfylgja lögnum í landinu.

Vitað er að meiri háttar skekkjur í efnahagskerfi landsins má rekja til þeirrar staðreyndar, að atkvæðisrétti í landinu hefur verið skipt ójafnt, þannig að skekkjan er rúmlega 1:4. Skekkjan er svo mikil að hún verður ekki leiðrétt með vitsmunalegum hætti nema gerð sé róttækari breyting en rædd hefur verið. Ef menn eru að ræða leiðréttingu til réttlætis, þá þarf að fjölga alþingismönnum í rúmlega 120. Ef verið er að ræða leiðréttingu án þess að fjölga þingmönnum fá fámennustu kjördæmi 1—2 þingmenn. Hvorugt nálgast veruleikann, eins og menn munu fljótt komast að raun um.

Alvarlegasta staðreyndin er sú, að skekkjur í efnahagslífi, sem eru mjög verulegar, má með beinum og óbeinum hætti rekja til misvægis í kjördæmamálum. Mikil verðbólga, stöðugur flutningur eigna og verðmæta, neikvæðir vextir, óeðlileg fyrirgreiðsla til handa einstaklingum og samtökum þeirra og þær hörmulegu efnahagslegu og félagslegu afleiðingar, sem frá stafa, eru auðvitað engin tilviljun. Þetta er meðvitað aðferð valdakerfis, sem almennum orðum talað hefur brugðist, til þess að hygla sínu fólki. Á meðan blæðir landinu sjálfu, í eiginlegri og óeiginlegri merkingu.

Þessar skekkjur verður að leiðrétta, en um leið verður að auka og styrkja annars vegar lýðræði og hins vegar störf Alþingis — löggjafarvaldsins.

Ekki er ólíklegt að hið samtrygðla vald gömlu stjórnmalaflokkanna hafi þegar komið sér saman um að „leysa“ þessi vandræði með fjölgun þingmanna um 7—9. Þeirri lausn, ef lausn skyldi kalla, verði þröngvað upp á þjóðina í pólitísku tímahraki rétt fyrir kosningar. Þessa „lausn“ hins brostna en samtrygðla valds verða ábyrgir aðilar að koma í veg fyrir sé það hægt innan ramma lýðræðis og réttra leikreglna.

Þessa „lausn“ verður að koma í veg fyrir, vegna þess að þetta er engin lausn, heldur er þetta tilraun til þess að blekkja, fela hinn raunverulega vanda. Þó svo nokkrum þingmönnum verði bætt við í Reykjavíkurborg kjördæmi og Reykjaneskjördæmi verða skekkjurnar áfram þær sömu, áfram verða aðilar löggjafarvaldsins á bólakafi í framkvæmdavaldinu, Kröflunefndum alls konar, bankaráðum, útvarpsráði, og áfram verða þeir jafn-óhæfir til að hafa eftirlit með sjálfum sér og hingað til.

Þessi lausn gömlu stjórnmalaflokkanna leysir engan vanda, en eykur hann að því leyttinu til, að um sinn gætu einhverjir haldið að verið væri að leysa hin raunverulegu vandamál.

Fjölgun þingmanna í óbreyttu kerfi að öðru leyti er örvæntingarfull tilraun hins úr sér gengna valdakerfis til þess að viðhalda völdum sínum, hinum þröngu flokksvöldum, sem teygja arma sína um samfélagið allt.

* * *

Í þessari tillögu til þingsályktunar, sem flutt er af þingmanni væntanlegs Bandalags jafn- aðarmanna, er lagt til að öðruvísi verði farið að: að stjórnkerfinu verði breytt í grundvallaratriðum.

Vandi okkar liggur að verulegu leyti í því, að við höfum ekki fundið leið til þess að ná réttu jafnvægi milli hinna þéttari byggða annars vegar og hinna dreifðari byggða hins vegar.

Sé framkvæmdavald (forsætisráðherra) kosið með þeirri aðferð, að landið sé raunverulega eitt kjördæmi, þá gefur auga leið að framkvæmdavaldið mun heldur hallast inn á þéttbýli. Til mótvægis verður kjördæmaskipan **óbreytt**, þannig að löggjafarvaldið mun í raun hallast í átt til hinna dreifðari byggða.

Það er staðreynd um íslenskt samfélag, sem verður að taka tillit til, að í þéttbýli fer fram meiri þjónusta af öllu lagi, minni frumframleiðsla. Í hinum dreifðari byggðum er þessu öfugt farið. Þess vegna verður að fara jafnvægisleið þar sem hagsmuna beggja er gætt til hlítar, en þó þannig að um leið sé hægt að halda uppi styrkri stjórn á efnahagsmálum.

Í tillögu greinunum er lýst stefnumörkun, en ekki einstökum smærri framkvæmdatriðum. Greinarnar skýra sig sjálfar.

Aðalatriðin eru þessi: Stjórnkerfi, með samábyrgð allra stjórnmalaflokka, sem skilur við efnahags- og önnur stjórnmal í þeirri rúst sem raun ber vitni, fær ekki staðist. Önnur og afleidd verðmæti eru í hættu.

Saga annarra þjóða segir okkur að við slíkar aðstæður og við valdakerfi, sem í raun er ónýtt og ófært um að takast á við þau verkefni sem því eru ætluð, fer að örla á varhugaverðum hugmyndum.

Bandalag jafnaðarmanna mun telja að þessi leið sé fær og muni skapa aðstæður fyrir heilbrigðari stjórnarhætti, óspilltara valdakerfi og síðan meiri valddreifingu.

Fylgiskjöl:

Fylgiskjal I. Gylfi P. Gíslason, **Helgafell**, 1945.

Fylgiskjal II. Ólafur Jóhannesson, **Helgafell**, 1945.

Fylgiskjal III. Vilmundur Gylfason, **Málþing**, 1979.

Fylgiskjal IV. Vilmundur Gylfason, **Vinnuskjal fyrir þingflokk**, 1980.

Skýrt verður að taka fram að athuga ber **hvenær** eftirfarandi ritgerðir eru ritaðar og **að höfundar hafa auðvitað fullan rétt á að hafa aðrar skoðanir nú en þá**. Ritgerðirnar eru prentaðar sem þingskjal með leyfi höfunda.

Fylgiskjal I.

GYLFI P. GÍSLASON:

Lýðræði og stjórnfesti.

HUGLEIÐINGAR UM STJÓRNARSKRÁRMÁLID.

(Tímaritið Helgafell, 1945.)

HUGSJÓNIR OG STJÓRNSKIPUN.

Stjórnskipun ríkis mótast annars vegar af ákveðnum hugmyndum um þjóðfélagsmál, en hins vegar af hagkerfi því, sem þjóðin á við að búa. Stjórnarskrá vor Íslendinga, sem er að meginstofni til frá 1874, er byggð á hinum helztu félagsmálhugsjónum 18. og 19. aldar, en þær voru, að allir skyldu njóta óskoraðs andlegs frelsis, hafa jafnan rétt til áhrifa á stjórn ríkisins og vera jafnir fyrir lögum. Segja má, að í stjórnarskrá vorri hafi hugsjónir þessar sigrað stig af stigi og að lokum verið leiddar til öndvegis. En þróunin hefur ekki numið staðar. Jafnframt sigri hinna gömlu hugsjóna hafa nýjar kvatt sér hljóðs. Í mannréttindabaráttunni felur sérhver sigur í sér upphaf nýrrar sóknar.

Gildi andlegs frelsis hefur hlotið viðurkenningu. En sá einn er þó andlega frjáls, sem er sæmilega öruggur. Stöðugt öryggisleysi um afkomuna er einn hinn skæðasti óvinur jafnvægis í orðum og athöfnum, skynsamlegrar ihugunar og heilbrigðrar dómgreindar, en allt eru þetta

stoðir, sem andlegt frelsi verður að standa á. Það hljómar sem öfugmæli, þótt sú sé raunin, að sömu breytingarnar, sem tækni og búskaparhættir hafa tekið á síðustu tveim öldum og fært hafa mannkyninu stóraukna velmegun, skuli jafnframt hafa leitt til öryggisleysis um hag manna og atvinnuleysis í svo stórum stíl, að telja má það eitt hið geigvænlegasta þjóðfélagsmeið vorra tíma. Á þetta tvímælalaust snaran þátt í því, að andlegt frelsi tæfur víða ekki verið metið sem skyldi á öld þeirri, sem vér lifum á, menn hafa jafnvel reynzt fúsir til að gjalda frelsið, ef þeir hafa talið sig eiga öryggis von í aðra hönd. Á hinn bóginn hefur þetta orðið til þess, að milljónir manna hafa letrað kröfuna um rétt til vinnu og öryggi í félagsmálum á gunnfána sinn, og telja fært að fá henni framgengt án þess að fórna nokkrum þýðingarmiklum mannréttindum.

Hugsjón 18. og 19. aldar um stjórnmalajafnrétti hefur unnið sigur, en í kjölfar hennar hefur ekki siglt jafnrétti í efnahagsmálum. Og stéttum og einstaklingum hefur fundizt auðnum ekki aðeins ójafnt skipt, heldur einnig ranglátlega. Annars vegar hefur þetta skert nokkuð virðinguna fyrir stjórnmalajafnréttinu, en hins vegar eftt mjög hugsjónina um aukinn jöfnuð í efnahagsmálum. Atburðir þeir, sem nú eru að gerast víðs vegar um heim, benda tvímælalaust til þess, að straumurinn liggi í þá átt.

Sú kenning, að allir menn fæðist jafnir í þennan heim og skuli jafnir fyrir lögum, leiddi til þess, að stéttaforréttindin voru afnumin. En hún hefur þó í rauninni ekki unnið fullan sigur enn. Fæðast menn jafnir, er sumir hljóta auð í vöggugjöf, en aðrir fátækt? Menn geta enn orðið stórauðugir án þess að hafa nokkuð til unnið eða hafa nokkra hæfileika eða kunnáttu til þess að ráðstafa auði sínum af skynsemi eða þekkingu, menn geta erfð of fjár, haft feiknatekjur af eignum, einokunaraðstöðu og margs konar séraréttindum. Það er því sízi að undra, að þeirri hugsjón skuli undanfarið hafa aukizt mjög fylgi, að menn eigi að hljóta tekjur, eftir því sem menn afreka einungis, en aðstaða í þjóðfélaginu eigi þar engu um að ráða. Hún er í rauninni rökrétt framhald þeirrar kenningar að allir menn fæðist jafnir og skuli jafnir fyrir lögum.

Eins og hugsjónir þær, sem mótuðu stjórnarskrár 18. og 19. aldarinnar, voru *andlegt frelsi, jafnrétti í stjórnmalum og jöfnuður fyrir lögum*, telur sá, sem þetta ritar, líklegt og æskilegt, að þær hugsjónir, sem þessu til viðbótar muni setja svip sinn á stjórnarskrár þeirra tíma, sem nú eru framundan, muni verða *öryggi í félagsmálum, aukinn efnahagsjöfnuður og afnám aðstöðutekna*.

Hugsjónum þessum verður ekki tryggður fullur sigur nema jafnhliða róttækum breytingum á hagkerfinu öllu. Verkefni það, sem fyrir höndum er í stjórnskipunarmáli vor Íslendinga nú, er þó ekki að semja stjórnarskrá, er taki tillit til slíkra gerbreytinga. Hin nýja stjórnarskrá mun í aðalatriðum eiga að byggjast á óbreyttum forsendum frá því, sem nú er, að því er snertir mannréttindi og búskaparhætti, og verður miðað við það hér á eftir. En engu að síður er þörf margs konar breytinga.

BREYTT HLUTVERK RÍKISVALDSINS.

Þeir stjórnhættir, sem nú eru algengastir í lýðræðisríkjunum, og stjórnarskrá vor gerir ráð fyrir, þróuðust samhliða þeirri skipan atvinnumála, sem byggði á óheftum einkarekstri og frjálsri samkeppni, og miðuðust við þarfir hennar. Hlutverk ríkisvaldsins var að langmestu leyti fólgið í því að setja almennar reglur um samskipti manna og sjá um, að þær væru haldnar. Af atvinnulífinu hafði það nær engin afskipti önnur en styðja stoðirnar, sem hagkerfið hvíldi á, einkaeignarétt og einstaklingsframtak. Nú er orðin á þessu gerbreyting. Atvinnulífið tók smám saman fremur að mótast af samtökum og einokun en heilbrigðri samkeppni. Hin margbrotna vél þess gekk svo skrykkjótt og stundum lá svo nærri, að hún stöðvaðist, að ríkisvaldið taldi nauðsynlegt að grípa í taumana á hverju sviðinu á fætur öðru. Þessi afskipti höfðu auðvitað í för með sér, að hið opinbera gat ráðið og raunar hlaut að ráða

miklu um hag og kjör einstaklinga og stétta. Og nú er svo komið, að það er orðið eitt höfuðverk þess að skera úr ýmiss konar hagsmunaágreiningi.

Þrátt fyrir þetta aukna og sumpart gerbreytta starfssvið ríkisvaldsins hafa lýðræðisríki yfirleitt ekki gert neinar meginbreytingar á stjórnháttum sínum. Þingræði er enn hið algengasta form lýðræðis, en höfuðeinkenni þess eru nán tengsl löggjafar- og framkvæmdarvalds. Á dögum einvaldskonunganna var framkvæmdarvaldið afturhaldssamt og spillt, og var þá fullkomlega eðlilegt, að framfaraöfl löggjafarþinganna vildu hafa á því fullkomið taumhald. Starfssvið ríkisvaldsins var þá svo þröngt, að það gat blessazt, viðfangsefnin ekki þess konar, að sérstök hættu virtist á tíðum stjórnarskiptum eða reikulli stjórnarstefnu, og reyndar ekki þannig, að slíkt mundi hafa mjög alvarlegar afleiðingar. Nú ætti þessara tengsla ekki að vera lengur þörf til eftirlits með framkvæmdarvaldinu, og vegna hinna síauknu afskipta af atvinnulífínu eru þær breytingar orðnar á viðfangsefnum löggjafarþinga, að æ erfiðara verður að ná um þau samkomulagi, en það veldur því að ríkisstjórnir verða valtar í sessi. Og einmitt sökum hinna stórauðna áhrifa ríkisvaldsins á nær öllum sviðum, getur það haft hinar alvarlegustu afleiðingar, ef aldrei eru stigin nema hálf spor og sí og æ breytt um stefnu.

Það eru þessar breytingar á verksviði sjálfs ríkisvaldsins, sem eru höfuðorsök þess, að þörf er breyttrar stjórnskipunar.

MEGINÁGALLAR STJÓRNHÁTTANNA.

Meginágallar þeirra stjórnháttanna, sem vér eigum nú við að búa, virðast mér þessir:

1) Ríkisstjórnin er hvergi nærri nógu föst í sessi, hefur ekki nægileg völd og er þess vegna lítt fær um að gera áætlanir um framkvæmdir til langs tíma og stýra þeim. Hún er ennfremur alltof háð stjórnmalaflokkunum, þar eð þeir eða einhverjir þeirra beinlínis tilnefna hana. Hlýzt af því ýmislegt, sem miður fer í opinberu lífi, þar eð reynslan hefur sýnt, að stuðningsmenn telja sig oft eiga hönk upp í bakið á þeim, sem þeir hafa lyft í valdastólinn, og erfitt getur reynzt að halda því sæti án ýmiss konar umbunar.

2) Alþingi er ekki nægilega starfhæft sökum þess, hve margir flokkar geta átt þar sæti, svo að iðulega reynist erfitt að mynda samhentan meiri hluta, en það getur leitt til skaðlegra hrossakaupa. Kjördæmaskipunin og hin nánú tengsl þingmanna við kjósendur sína valda og því, að starf þeirra verður oft og einatt fyrst og fremst í því fólgið að skara eld að köku umbjóðenda sinna, mjög oft til tjóns fyrir æskilega heildarstefnu ríkisvaldsins. Hefur þetta leitt til ýmiss konar framkvæmda og ráðstafana, sem einungis hafa verið gerðar til kjósenda-veiða og hafa valdið misrétti milli héraða og óþörfu brudli á opinberu fé.

3) Hin nánú tengsl framkvæmdarvaldsins við stjórnmalaflokka valda því, að menn eru oft og einatt fremur valdir til trúnaðarstarfa eftir stjórnmalaskoðun og fylgispekt við valdhafa en hæfileikum og dugnaði. Hafa það nú lengi verið ein hvímeiðustu og jafnframt viðsjárverðustu einkenni á opinberu lífi þjóðarinnar, að nauðsynlegt hefur þótt að hafa flestar nefndir skipaðar flokksfulltrúum, og stuðningsmenn ríkisstjórna hafa átt öðrum greiðari aðgang að embættum og trúnaðarstörfum. Auðvitað er ekkert athugavert við það, að valdamaður veiti flokksbróður stöðu, ef hinn síðarnefndi er vel að henni kominn. En stjórnmalatengsl og kunningssskapur virðast í þessum efnum oft hafa verið mun þyngri á metunum en skyldi og jafnvel valdið því, að lítt hæfir menn hafi valizt til þýðingarmikilla starfa, en ríkisvaldið farið á mis við starfskrafta ágættra manna. Það, að vera í stjórnmalum á öndverðum meidi við valdhafa, hefur jafnvel virt svo vís trafali á vegi til trúnaðarstarfa, að ungir menn hafa oft talið það nálgast skerðingu á skoðanafrelsi sínu, og ekki með öllu að ástæðulausu.

4) Mikill seinangangur er á afgreiðslu dómsmála og kostnaðarsamt að reka þau. Virðist jafnvel stundum næsta þýðingarlítið að hefja mál sökum þess, að fyrirsjáanlegt er, að úrslit muni ekki fást fyrr en að mörgum mánuðum liðnum. Komið hefur fyrir, að héraðsdómarar

hafi vanrækt óhæfilega lengi að kveða upp dóma. Þetta hefur ekki einungis komið sér illa fyrir borgarana, heldur einnig framkvæmdarvaldið. Það hefur t. d. orðið framkvæmd þýðingarmikilla lagabálka, svo sem húsaleigu- og verðlagslaganna, til trafala.

Ákærvaldið í opinberum málum hefur og verið í höndum dómsmálaráðherra, og hefur ekki reynt heppilegt, að stjórnmalamenn fari með það vald. Það hefur átt sér stað, að því er virðist vegna stjórnmalahagsmuna, að ekki hafi verið höfðað mál á hendur mönnum, sem réttarrannsókn hefur þó leitt í ljós um, að gerzt hafa brotlegir við lög, og er slíkt vitanlega óhæfa.

5) Í stjórnmalabaráttu vorri kveður mjög mikið að óvönduðum málflutningi, enda er hægt að skýra vísitandi rangt frá staðreyndum í opinberum umræðum, án þess að nokkur viðurlög séu við. Þau ákvæði hegningarlaga, sem ætlað er að vera æru manna nokkur vernd, virðast og sumpart virt að vettugi af ríkisvaldinu sjálfu, þar eð sektir fyrir meiðyrði í stjórnmaladeilum munu ekki hafa verið innheimtar um langan aldur. Hefur þetta orðið til þess að sljóvga mjög dómgreind almennings og ásamt öðru unnið gegn því, að hér hafi myndast heilbriggt almenningsálit, en hvort tveggja er sönnu lýðræði nauðsynlegt.

LEIÐIR TIL ÚRBÓTA.

Skal nú rætt um ráðstafanir þær, sem þeim, er þetta ritar, þykja æskilegastar til úrbóta, og um atriðin fjallað í sömu röð, sem að ofan.

1) Til þess að festa ríkisstjórnina í sessi og gera hana óháða stjórnmalaflokkunum verður að gera löggjafar- og framkvæmdarvaldið mun óháðara hvort öðru en nú er. Í því skyni virðist einkum þrennt koma til greina, sem sé að þjóðkjörinn forseti tilnefni stjórnina, sem síðan starfi á ábyrgð hans, — að þingið kjósi ráðherrana til ákveðins tíma — og að kjósendur velji ráðuneyti um leið og þingmenn. Hér er ekki rúm til þess að bera leiðir þessar saman, en ég tel hið fyrst nefnda æskilegast.

Forseti á að taka vald sitt beint frá þjóðinni og vera hinn æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins. Kveða ætti svo á, að hann skyldi hafa meiri hluta greiddra atkvæða, og yrði þá sennilega að kjósa öðru sinni, bundinni kosningu, ef svo færi ekki við fyrsta kjör. Staða hans gagnvart Alþingi ætti að vera sterk, og einmitt þess vegna er æskilegt, að hann hafi meiri hluta kjósenda að baki sér. Hann ætti að staðfesta lög og geta synjað um staðfestingu, þar til þjóðaratkvæði hefði gengið um frumvarpið, og hann ætti að hafa heimild til þess að rjúfa þingið og fyrirskipa kosningar. Ennfremur ætti hann að tilnefna ráðherra, og ættu þeir ekki að mega vera alþingismenn, en hafa þó rétt til að bera fram frumvörp og taka þátt í umræðum á Alþingi.

Mér kæmi ekki á óvart, þótt einhverjir nefndu þetta spor í einræðisátt. Það er orðin venja sumra að nefna allt, er rýrir stjórnmalaflokka, skerðingu á lýðræði. Svo er þó vissulega ekki. Lýðræði er í því fólgið, að sameiginlegum málum þjóðar sé stjórnað að vilja meiri hluta hennar — eða a. m. k. ekki gegn honum — eins og hann birtist í frjálsum kosningum, og að sérhver minni hluti eigi þess kost að afla skoðun sinni fylgis og verða meiri hluti, en þess vegna eru prentfrelsi, félagafrelsi og fundafrelsi hyrningarsteinar lýðræðis. Ofangreind skipun hefur engin áhrif á þessi meginatriði lýðræðisins. Alþingi mótar auðvitað heildarstefnu ríkisvaldsins með löggjöf sinni, en það gerir ekkert annað, og samkvæmt eðli sínu á það ekkert annað að gera en setja lög. Forseti og ríkisstjórn framkvæma þau síðan með aðstoð embættismanna sinna. Auðvitað hefur framkvæmdin verulega stjórnmalabýðingu, en þar eð forseti er þjóðkjörinn og hefur meira að segja meiri hluta kjósenda að baki sér, ætti ekki að vera meiri hætta á, að framkvæmdarvaldinu væri beitt gegn meiri hluta þjóðarinnar en löggjafarvaldinu.

Hér er og um að ræða mjög svipað fyrirkomulag sem í Bandaríkjunum, einu helzta lýðræðislandi heims, og virðist skipun þessi ekki hafa orðið þar til skerðingar á lýðræðinu, heldur þvert á móti fest það í sessi.

Kostir þessarar tilhögunar eru fyrst og fremst þeir, að stjórnin verður mun styrkari en nú er og þess vegna hæfari til þess að stýra framkvæmdum, að meiri líkur eru til þess, að farið sé heiðarlega með framkvæmdarvaldið og því ekki misbeitt í þágu einstaklinga, héraða, flokka eða annarra samtaka og til starfa í þágu ríkisins veljist hæfir menn, þar eð stjórnin er engum háð öðrum en forseta. Yfirleitt ætti að mega búast við því, að draga mundi úr hinum alltof miklu áhrifum stjórnmalanna í þjóðlífinu og ýmsu því, sem óheilbriggt hefur mátt telja í opinberu lífi þjóðarinnar.

Ýmsir virðast þeirrar skoðunar, að þetta fyrirkomulag hafi þegar verið reynt hér í stjórnartíð dr. jur. Björns Þórðarsonar og ekki gefizt vel. Þetta er þó hinn mesti misskilningur. Sú stjórn var þingræðisstjórn, þótt hún væri skipuð utanþingsmönnum, enda vissi hún það, að hún yrði að víkja, hvenær sem þinginu þóknaðist. Það er og rangt, að það hafi fremur verið sök stjórnar en þings, hversu seint gekk að leysa þau vandamál, sem úrlausnar biðu. Aðalatriðið var, að þingið næði samkomulagi, á því stóð, og um það verður stjórnin ekki sökuð, hvaða skoðun sem menn kunna að hafa haft á tillögum hennar.

2) Enginn vafi er á því, að þing er starfhæfast, ef þar eru aðallega tveir flokkar, meiri hluti og minni hluti, og starfshæfnin minnkar að sama skapi og flokkum þess fjölgar. Í stjórnskipunarlögum mætti hafa ákvæði, sem stuðluðu að því, að í þinginu væri jafnan ákveðinn meiri hluti, eða jafnvel þvinguðu fram tveggja flokka kerfi. Virðist í því sambandi þrennt geta komið til greina, sem sé að skipta öllu landinu í nokkurn veginn jafnstór einmenningskjördæmi án uppþótarþingsæta, — að hafa landið eitt kjördæmi eða nokkur stór og láta aðeins tvo stærstu flokkana fá sæti í þinginu, en til þess að firra ekki þá, sem vilja kjósa minni flokka, öllum áhrifum á skipun þingsins mætti heimila að kjósa annan flokk til vara, — og heimila stærsta flokknum að tilnefna sér nægilega marga þingmenn, til þess að hann öðlist meiri hluta, ef enginn flokkur eða flokkasamsteypa hefur hlotið hann í kosningum. Ég álit þó enga þessa skipun æskilega. Frá því, sem nú er, væri það tiltölulega lítil breyting, ef landinu væri skipt í einmenningskjördæmi og uppþótarþingsætin afnumin. Slíkt mundi án efa valda því, að í þinginu yrðu aðallega tveir flokkar, og mundi það auðvelda störf þess. Hins vegar yrði þingið þá auðvitað ekki eins nákvæm mynd af flokkaskiptingu þjóðarinnar. Í sjálfu sér er það enginn höfuðgalli og hinn mesti misskilningur að telja það ósamrýmanlegt meginreglum lýðræðis, enda hafa t. d. Bretar ekki litið svo á. En skipun þessari fylgir annar ókostur. Það er mjög algengt að sjá og heyra það talinn einn helzta kost smárra kjördæma, að þingmaðurinn hafi þá nán kynni af umbjóðendum sínum og þörfum þeirra og mikil tengsl við þá. En það er svo fjarri því, að þetta sé kostur smárra kjördæma, að það er þvert á móti megingalli þeirra, og hann meira að segja svo viðsjárverður, að heilbrigði stjórnarfarsins stafar nokkur háski af. Hér hlytu einmenningskjördæmi jafnan að vera mjög smá, og þingmanni slíks kjördæmis hlýtur jafnan að vera mjög hætt við að skoða sig fyrst og fremst sem fulltrúa sinna umbjóðenda og miða gerðir sínar við það, hvað þeim sé fyrir beztu, en ekki hitt, hvað heppilegast sé frá heildarsjónarmiði og til frambúðar. Þingmaður smákjördæmis er í rauninni ekki alls kostar frjáls gerða sinna, vilji hann halda kjörfylgi sínu. Það getur komið fyrir, að ekki fari saman það, sem æskilegast væri fyrir umbjóðendur hans, og það sem hann telur réttast frá almennu sjónarmiði. Þess munu því miður of mörg dæmi, að fyrst og fremst hafi verið litið á hag kjósenda, og það þá farið eftir dagnaði þingmanns og aðstöðu, hvort rétt eða rangt hefur orðið ofan á.

Eitt af því, sem miður fer í opinberu lífi voru, er það, að alþingismenn hafa ekki aðeins gerzt forsvarsmenn umbjóðenda sinna í þinginu, heldur og erindrekar einstaklinga meðal þeirra á ýmiss konar vettvangi, jafnvel í smásnatti. Slíkt er vansæmandi fyrir stjórnmálamennina, siðspillandi fyrir kjósendurna og veldur óheilbrigðu andrúmslofti í stjórnmálunum. En þetta hlýzt af hinum nánu tengslum við kjósendurna og baráttunni um hvern einstakan þeirra, og mundi væntanlega hverfa, ef landið væri t. d. 4 eða 5 kjördæmi.

Hinar tvær leiðirnar, sem ég nefndi, virðast mér fela í sér gagngerðari breytingu en svo, að rétt sé að mæla með þeim. Þótt ég telji þær að vísu samrýmanlegar meginreglum lýðræðis, eru þær svo á takmörkum þess, að ekki væri rétt að grípa til þeirra nema sem neyðarráðstafana til að koma í veg fyrir öngþveiti.

Heppilegast held ég vera að skipta landinu í 5 kjördæmi, Reykjavík og fjórðunga, og miða þingmannatölu hvers kjördæmis við kjösendafjölda þess, viðhafa hlutfallskosningu, en hafa engin uppþótarþingsæti. Þingmönnum ætti að fækka verulega, hafa þá t. d. 33 og alla í einni málstofu. Deildaskiptingin er frá þeim tíma, er hvor deildin um sig var skipuð eftir ólíkum reglum. Eftir að því var hætt, virðist hún ástæðulaus. Í þessu sambandi má og varpa því fram, hvort ekki væri rétt að endurvekja forn og ágæt heiti úr alþingissögunni og nefna málstofu þingsins lögrétta og forseta hennar lögsögumann. Ef engin breyting verður gerð á deildaskipuninni, ætti „lögrétta“ að koma í stað „sameinaðs þings“ og forseti þess að heita lögsögumaður.

Þrátt fyrir þessar breytingar, væri að vísu engin trygging fengin fyrir því, að til yrði að dreifa samhentum meiri hluta í þinginu, t. d. eins og nú er háttað kjörfylgi flokkanna, en það gerði minna til, ef ráð framkvæmdarvaldsins hefðu verið tekin úr höndum þingsins. Afnáam smákjördæmanna og fækkun þingmanna ættu hins vegar að auðvelda störf þess nokkuð.

Til þess að koma í veg fyrir, að smáflokkum fjölgi í þinginu í skjóli hlutfallskosninganna, en í kjölfar þess sigla venjulega aukin hrossakaup, ætti að kveða svo á, að ákveðna tölu atkvæða þyrfti, til þess að flokkur eða einstaklingur næði kosningu, og hana allháa. Með þessu móti væru þeir flokkar, sem nú starfa, löghelgaðir á vissan hátt, og væri því sjálfsgagt, að viss skilyrði yrðu sett fyrir því, að flokkur mætti hafa frambjóðendur í kjöri, og þá fyrst og fremst, að innganga í hann væri öllum þeim heimil, sem fylgdu stefnuskránni, og honum væri skipað og stjórnað eftir lýðræðisreglum.

Auk þess sem skilið væri að löggjafar- og framkvæmdarvaldið, þyrfti að kveða á um starfssvið hvers um sig eða mynda um það hefð. Hér hefur ekki aðeins yfirstjórn framkvæmdarvaldsins verið í höndum Alþingis, heldur hefur það unnið bein framkvæmdarvaldsstörf, t. d. ákveðið, hvar skuli leggja vegi, síma o. s. frv. Þingið er þó illa fallið til þess, enda hafa þessi störf ekki ávallt farið vel úr hendi. Stjórnmalahagsmunir og einstakra kjösenda-hópa hafa þar oft skipt meira máli en skyldi, og er hætt við, að þeir muni jafnan gera það, meðan mál þessi eru í höndum þingsins.

Framkvæmdarvaldinu ætti ekki einungis að fá í hendur ráðstöfun á opinberu fé í öllum einstökum atriðum, heldur einnig allvíðtækan rétt til áhrifa á fjármálastefnuna. Alþingi, þar sem eru fulltrúar hinna ýmsu hagsmuna, stétta og flokka, á auðvitað að ráða því, hvernig teknanna til sameiginlegra þarfa skuli aflað og hvernig þeim skuli ráðstafað í öllum meginatriðum, enda er þar um að ræða hin þýðingarmestu stjórnmalaviðfangsefni. Hins vegar ætti ríkisstjórnin að ráða því mikilsverða atriði fjármálastefnunnar, hvort reka skuli þjóðarþúíð með tekjuafgangi eða halla og hversu miklum. Og einstökum þingmönnum ætti að vera óheimilt að bera fram tillögur um útgjöld nema ásamt tilsvarendi tekjuöflunartillögum. Á hinn bóginn ætti að framfylgja því ákvæði núgildandi stjórnarskrár, að ríkisstjórninni sé óheimilt að ráðstafa fé án lagaheimildar, miklu rækilegar en gert hefur verið.

Ýmsum kann að þykja hér hart gengið, og mér kæmi heldur ekki á óvart, þótt einhverjir nefndu þetta skerðingu á lýðræði. Það er þó hinn mesti misskilningur. Hlutverk Alþingis er að semja lög í samræmi við vilja meiri hluta þjóðarinnar, eða a. m. k. ekki gegn honum, og ráða þannig í meginatriðum stjórn sameiginlegra mála borgaranna, þar á meðal, hvernig opinberra tekna er aflað og þeim ráðstafað í aðalatriðum, þ. e. a. s., samþykkja heildarfjárveitingar í ýmsu skyni, til nánari ráðstöfunar framkvæmdarvaldsins. Fjölmenn samkunda eins og Alþingi á hins vegar ekki að ákveða, hvort leggja skuli ákveðinn veg, brúa tiltekna á, veita nefndum embættismanni launauppbot eða vissum listamanni styrk. Og þinginu á heldur ekki

að vera heimilt að samþykkja útgjaldatillögur, sem rýra þann tekjuafgang eða auka þann halla, sem ríkisstjórnin gerir ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi sínu.

Þessi skipun er mjög svipuð því, sem á sér stað í Bretlandi, og hefur hún vafalaust orkað mikils í þá átt að verja brezkt lýðræði ýmsum kvillum, sem reynzt hafa lýðræði annarra landa skaðlegir og jafnvel banvænir.

Þótt ég telji æskilegt að taka umráð framkvæmdarvaldsins algjörlega úr höndum þingsins, þarf auðvitað að vera um að ræða náið samstarf milli þessara aðilja. Fengist það í fyrsta lagi með setu ráðherra á Alþingi. En auk þess væri vafalaust heppilegt, að þeir, sem fara með ýmsa þætti framkvæmdarvaldsins, forstöðumenn ýmissa ríkisstofnana og sérfræðingar, ættu sæti sem ráðgjafar í þingnefndum, og ætti þetta við t. d. um skrifstofustjóra í stjórnarráðinu, vega- og vitamálastjóra, landlækni og biskup, póst- og símamálastjóra, hagstofustjóra, fræðslumálastjóra, útvarpsstjóra o. s. frv. Þá væri og vafalaust heppilegra að flytja þá þætti framkvæmdarvaldsins, sem nú eru í höndum ýmiss konar meira og minna sjálfstæðra nefnda, í hendur ráðuneytanna — eða einstaklinga, er störfuðu á ábyrgð þeirra, — en jafnframt bæri brýna nauðsyn til þess að endurbæta starfshætti þeirra og skipulag allt.

Á þennan hátt væri vald ríkisstjórnarinnar og handhafa framkvæmdarvaldsins yfirleitt aukið mjög, og þar með vex auðvitað nauðsyn þess, að með það sé farið af ráðdeild og heidarleik. Til þess að reyna að tryggja það, ætti að stofna embætti opinbers endurskoðanda, er kjörinn væri af Alþingi til þess að fylgjast með öllum gerðum framkvæmdarvaldsins og láta því í té skýrslu. Ætti síðan að taka mjög strangt á öllum misfellum. Opinberir trúnaðarmenn, sem orðið hafa berir að misnotkun á aðstöðu sinni eða verða uppvísir að lagabrotum, ættu að hverfa úr opinberu lífi, auk þess sem þeir hlytu dóm lögum samkvæmt.

3) Til þess að koma fastari skipun en verið hefur á veitingu embætta og trúnaðarstarfa og leitast við að koma í veg fyrir, að annarleg sjónarmið fái þar nokkru um ráðið, væri æskilegast, að forseti sjálfur veitti hin þýðingarmeiri embætti án atbeina ráðherra, en forstöðumenn ríkisstofnana og stjórnardeilda ættu að ráða starfsmenn sína. Heppulegast væri, að ráðherrarnir, sem í reyndinni mundu bera ábyrgð á framkvæmdarstörfunum og vera yfir fjölmarga embættismenn settir, væru lausir við allar embættisveitingar. Óhjákvæmilegar nefndir yrðu þeir þó væntanlega að skipa. Auðvitað er aldrei hægt að tryggja, að veitingarvaldinu sé ekki misbeitt, en minni líkur mun þó mega telja til þess með þessari skipun en meðan það er í höndum ráðherra, valinna af stjórnarálflokkum, svo sem nú er. Með minnkandi áhrifum stjórnarálflokkanna á framkvæmdarvaldið má og búast við, að mjög dragi úr því, sem bæði er hvítleitt og varhugavert, að alls staðar séu flokksfulltrúar og alls staðar verið að taka tillit til flokkshagsmuna. Um leið má og vænta þess, að með hina ýmsu þætti framkvæmdarvaldsins verði farið af meiri festu og kunnáttu.

4) Líklega munu breyttir starfshættir einir nægja til þess að ráða bót á því, sem er ábótavant í meðferð dómsmála, sem sé, hve rekstur þeirra gengur seint, en á slíkum breytingum er brýn nauðsyn. Engin ástæða virðist til þess að hrófla við því, hvernig hinu æðsta dómsvaldi er skipað, enda nýtur hæstiréttur að verðleikum fullkomins trausts. En héraðsdómsskipunin virðist hins vegar vera orðin úrelt. Vafalaust hafa samgöngu-erfiðleikarnir fyrr á tímum átt sinn þátt í því, að fulltrúum framkvæmdarvaldsins í hinum tiltölulega litlu umdæmum landsbyggðarinnar, sýslumönnum, var einnig fengið dómsvald. Reynslan hefur þó sýnt, að þetta er ekki heppilegt. Dómarastörfin vilja oft mæta afgangi, þau eru mjög vandasöm, og ekki víst, að ávallt sé fyrir hendi nægileg sérþekking til þess að fara með þau sem skyldi. Heppilegra virðist að skipa fjóra fjórðungsdómara til þess að fara með dómsvaldið í héraði utan Reykjavíkur. Jafnframt mætti síðan e. t. v. flytja fleiri framkvæmdarvaldsstörf í hendur sýslumannanna eða stækka umdæmi þeirra.

Í þessu sambandi má geta þess, að skipun sveitarstjórnarmála virðist ekki heppileg.

Mjög bættar samgöngur og aukin samskipti manna í strjálbýlinu gera það kleift og æskilegt, að umdæmin séu stækkuð verulega frá því, sem nú er.

Önnur þýðingarmikil breyting væri og æskileg, að því er snertir meðferð dómsmálanna. Ákærvald í opinberum málum ætti ekki að vera í höndum dómismálaráðuneytisins, jafnvel ekki þótt sá aðskilnaður væri gerður milli löggjafar- og framkvæmdarvalds, sem að framan var talinn æskilegur, heldur opinbers saksóknara.

5) Til þess að reyna að efla nokkuð hlutlægni og heiðarleik í stjórnmalabaráttunni og stuðla þannig að heilbrigðu almenningsáliti, væri rétt að í stjórnarskránni væri stuttort ákvæði um, hvers konar stjórnmalabarátta samrýmist leikreglum lýðræðisins. Í skjóli slíks ákvæðis mætti síðan setja lagabálk um réttindi og skyldur stjórnmalá- og blaðamanna. Við þau lög ætti það m. a. að varða, ef rangt er skýrt frá staðreyndum í opinberum umræðum, og ætti sérstakur dómari að fjalla um slík mál, sem og ómerkingar- og meidyrðamál, sem spretta af stjórnmaladeilum. Slíkum dómurum væri auðvitað mikill vandi á höndum, og vissulega er ekki rétt að vænta of mikils af ráðstöfunum slíkum sem þessum. Hins vegar kveður svo rammt að óheiðarlegum málflutningi í opinberum umræðum hér á landi, að til skaða og skammar er, og verður varla hjá komizt að gera einhverja tilraun til úrbóta. Í lagabálk þennan og kosningalögin væri ennfremur æskilegt að setja ákvæði til þess að reyna að draga úr hinum skefjalausa áróðri, sem beitt er í stjórnmalabarátu vorri, einkum í sambandi við kosningar.

NAUÐSYN HUGARFARSBEYTINGAR.

Hér að framan hefur verið rætt um það, sem sá, er þetta ritar, telur stjórnháttum vor Íslendinga einkum ábótavant, og hitt, sem hann álitur æskilegast til bóta. Rétt er þó að geta þess, og leggja á það ríka áherzlu, að hverjar, sem þær breytingar verða, er afráðið verður að gera á stjórnkerfinu, er jafnhliða og jafnvel fyrst og fremst nauðsynlegt, að um verði að ræða róttæka hugarfarsbreytingu hjá þjóðinni, stjórnmalamiönnum hennar og embættismönnum, að því er snertir hógværd og drengskap í stjórnmalabaráttunni og heiðarleik og skyldurækni á öllum sviðum opinbers lífs. Vér Íslendingar skipum oss alltof fast í flokka, vér erum óvægnir í deilum, oss skortir á hlutlægni í hugsun og dómum og er miklum mun of gjarnt að líta á menn fremur en málefni. Vér erum oft rætnir í garð stjórnmalaaandstæðings, en blindir fyrir því, sem aflaga fer hjá eigin flokki eða flokksmanni, og vér erum of fúsir til þess að láta oss fátt um finnast, þótt upp komist um ódugnað eða jafnvel afbrot trúnaðarmanns, ef í hlut á flokksbróðir, þótt vér séum síðavandir og strangir, ef svo er ekki. Oss skortir á skyldurækni, og vér erum um of hneigðir til þess að þiggja hátt gjald fyrir smátt verk, oss er ósýnt um hvers konar aga, og vér berum of litla virðingu fyrir hefð og venjum og jafnvel stundum lögum.

Höfuðmarkmið allra breytinga á stjórnháttum vorum ætti að vera það, að oss yrði kleift að njóta kosta lýðræðisins í ríkara mæli en nú er. Það er þó ekki aðeins, að hugarfarsbreyting í þá átt, er að ofan getur, sé jafnframt nauðsynleg, til þess að svo geti orðið. Ef oss lærist ekki að gera auknar kröfur til sjálfra vor og bera meiri virðingu hver fyrir öðrum, getur svo farið, að vér hættum að njóta nokkurra af kostum lýðræðisins, jafnvel glötum því.

GYLFI P. GÍSLASON

Fylgiskjal II.

ÓLAFUR JÓHANNESSON, lögfræðingur:

Hugleiðingar um stjórnarskrána.

(Tímaritið Helgafell, 1945.)

Núgildandi stjórnarskrá íslenska ríkisins er frá 17. júní s. l. ár. Nefnist hún: *Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Fram til þess tíma gildi stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9 frá 18. maí 1920, með þeim breytingum, sem á henni höfðu verið gerðar 1934 og 1942, en þær breytingar fjölluðu aðallega um skipun Alþingis, kjördæmaskipun og kosningafyrirkomulag.

Með stjórnarskrárbreytingunni á s. l. ári var sú breyting gerð á stjórnarskipuninni, að lýðveldi kom í stað konungdæmis og forseti í stað konungs. Að öðru leyti er skipun og skipting ríkisvaldsins sú sama og áður var, nema hvað hluttaka forseta í löggjafarvaldinu var gerð nokkru minni en konungs var, þ. e., að synjunarvaldið var í rauninni af honum tekið, sbr. 26. gr. stjkskr.

Stjórnarskráin frá 1920 var að miklu leyti sniðin eftir stjórnarskránni frá 1874 og stjórnarskipunarlögum frá 1903 og 1915. Vegna þeirra breytinga á réttarstöðu Íslands, sem leiddi af sambandslögunum og fullveldisviðurkenningunni 1918, varð þó að taka upp í hana ýmis ný ákvæði. Voru þau yfirleitt sniðin eftir tilsvareandi ákvæðum í grundvallarlögum Dana frá 5. júní eða sjálfum sambandslögunum. Stjórnarskráin frá 1874, er nefndist: *Stjórnarskrá í hinum sérstöku málefnum Íslands*, var að mestu sniðin eftir endurskoðuðum grundvallarlögum Danmerkur frá 28. júlí 1866.

Samkvæmt þessu má segja með allmiklum rétti, að meginstofn núgildandi stjórnarskrár sé gamla stjórnarskráin frá 1874, með þeim viðaukum og breytingum, sem á henni voru gerðar. Þó að sú stjórnarskrá, ásamt síðari breytingum, væri frjálst í ýmsum greinum, er ekki nema eðlilegt, að sum þeirra ákvæða, er þá þóttu réttmæt og viðeigandi, þurfi nú nokkurrar endurskoðunar og breytinga við. Viðhorf manna og ýmsar aðstæður hafa tekið svo gagngerðum breytingum frá þeim tíma, er þessi ákvæði urðu upphaflega til. Mun það nú orðið nokkuð almennt sköðun, að þörf sé ýmissa endurbóta á lýðveldisstjórnarskránni, enda í rauninni ráðgert, að stjórnarskrá sú, er samþykkt var í fyrra, yrði aðeins bráðabirgðastjórnarskrá, sem tekin skyldi til rækilegrar endurskoðunar. Hins vegar mun menn greina á um það, hversu langt skuli ganga í þá átt að gera breytingar á stjórnarskipuninni. Flestir munu þó sammála um að halda í meginatriði þess stjórnarskipulags, sem hér hefur verið.

Fram að 17. júní s. l. var stjórnarskipulagið hér á landi þingbundin konungsstjórn. En frá þeim tíma er hér lýðveldi með þingbundinni stjórn. Einkenni þessa stjórnarskipulags eru þau, að ríkisvaldið er greint í þrjá þætti, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Með löggjafarvaldið fara Alþingi og þjóðhöfðinginn, hvort sem hann er konungur eða forseti, með framkvæmdarvaldið fer þjóðhöfðinginn eða umboðsmenn hans, en með dómvaldið sérstakir dómstólar. Með framkvæmdarvaldið hefur konungur eða forseti þó aðeins farið í orði, því að Alþingi eða meiri hluti þess ræður því, hverjir verða ráðherrar, og markar þannig stjórnarstefnuna og stjórnarframkvæmdina. Samkvæmt þessu er konungur eða forseti mjög valdalítill, eða í rauninni valdalaus.

Eins og ég drap á áður, hygg ég, að flestir muni sammála um að halda fast í aðalatriði þessa skipulags. T. d. munu menn almennt vilja halda áfram að greina ríkisvaldið í hina áður nefndu þrjá þætti: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Einnig munu menn nokkuð sammála um, að hinir þrír handhafar ríkisvaldsins skuli vera þeir sömu og áður, þ. e.

Alþingi, forseti og dómstólar. Hins vegar er af mörgum talin ástæða til að endurskoða ákvæðin um skiptingu valdsins á milli þessara þriggja valdhafa, og þá einkum afstöðuna á milli Alþingis og forseta. Enn fremur er af ýmsum talin þörf á nokkrum breytingum á skipun þessara valdhafa, einkum Alþingis, og ýmsum atriðum í því sambandi.

Í því, sem hér fer á eftir, mun ég drepa á nokkur atriði stjórnarskrárinnar, sem ég tel þörf á að breyta til bóta eða taka a. m. k. til rækilegrar endurskoðunar, áður en gengið verður frá framtíðarstjórnarskrá hins íslenska lýðveldis. Að sjálfsögðu verður að fara hér fljótt yfir sögu.

Áður en ég vík að hinum einstöku atriðum, langar mig þó til að gera grein fyrir því í fáum orðum, hvaða meginsjónarmið eigi að leggja til grundvallar breytingum á stjórnarskránni, eða að hverju breytingar á henni eigi að miða.

Ég tel, að breytingar á stjórnarskránni eigi fyrst og fremst að miða að því að tryggja raunverulegt lýðræði í landinu og fyrirbyggja hvers konar ofbeldi einstaklinga og félagsheilda. Þær verða að miða að því að tryggja borgurunum öryggi, jafnrétti og athafnafrelsi, — hið síðasttalda þó innan þeirra takmarka, sem setja verður vegna þjóðarheildarinnar. Enn fremur eiga þær að beinast í þá átt að gera stjórnarkerfið óbrotnara og ódýrara, að treysta og bæta framkvæmdarvaldið, svo að skjótar og haldgóðar úrlausnir í aðsteðjandi vandamálum séu tryggðar eftir því, sem unnt er, og að tryggja það, að borgararnir fái notið þeirra mannréttinda, sem stjórnarskráin og önnur löggjöf landsins jatar þeim til handa. Við þessi sjónarmið ber að miða breytingar á einstökum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þetta eru leiðarstjórnurnar, sem fylgja ber við endurskoðun hennar. Skal svo ekki fjölyrt frekar um þessi heildarsjónarmið, en vikið að einstökum atriðum stjórnarskrárinnar.

Þau atriði, sem ég mun einkum ræða um, eru afstaða löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins hvors til annars, vald og réttarstaða forsetans, skipun Alþingis, þ. e. einkum kjördæmaskipun, kosningar til þess og skipting þess í deildir, fjárveitingarvald Alþingis, greining dómstóla og framkvæmdarvalds og ýmis þegnréttindi og þegnskyldur.

Samkvæmt gömlu stjórnarskránni var konungi falið að fara með framkvæmdarvaldið. Eins og áður er vikið að, var þó reyndin sú, að það var Alþingi, sem mestu réð um stjórnarframkvæmdina. Meiri hluti þess réð því, hverjir urðu ráðherrar. Embættismenn og starfsmenn ríkisins voru flestir skipaðir af ráðherrum, eða konungi eftir tilnefningu ráðherra. Í seinni tíð hefur og tíðkapt, að ýmsar nefndir, sem fara með framkvæmdarvaldsstörf, séu kosnar af Alþingi eða skipaðar eftir tilnefningu þingflokka. Á þessari skipan hefur engin breyting verið gerð með lýðveldisstjórnarskránni. Eftir sem áður er það Alþingi eða meiri hluti þess, sem mestu ræður um framkvæmdarvaldið. Forsetinn er meira að segja enn valdaminni og háðari þinginu en konungur var.

Vafalaust hafa fáum eða engum komið til hugar breytingar á þeirri skipan, meðan Ísland var konungdæmi í sambandi við Danmörku. En aðstaðan er mjög breytt, þegar lýðveldi er komið í stað konungdæmis, og innlendir forseti, kosinn af þjóðinni sjálfri til ákveðins árabils, í stað útlends erfðakonungs. Þá geta ýmsar breytingar verið eðlilegar, þó að þær hafi ekki þótt tiltækilegar áður.

Þess vegna eru einmitt margir orðnir þeirrar skoðunar nú, að heppilegra sé að gera gleggri greinarmun á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds en verið hefur, og eðlilegra sé, að forseti fái í raun og veru meiri hlutdeild í framkvæmdarvaldinu en að undanfögnu, og þá fyrst og fremst þannig, að hann skipi ráðherrana án atbeina Alþingis, enda beri þeir ábyrgð gagnvart honum, en ekki þinginu.

Skoðun þessi er rökstudd með því, að þörf sé á styrkara framkvæmdarvaldi en verið hefur, að nauðsynlegt sé að draga úr valdi hinna pólitísku flokka og ýmissa annarra hagsmunasamtaka, að engin trygging sé fyrir því, að þingið reynist þess jafnan umkomið að mynda stjórn, og loks, að slík skipan sé í beztu samræmi við þrískiptingu valdsins og tíðkist þar, sem lýðræðið sé í einna mestum hávegum haft.

Því verður vissulega ekki neitað, að meiri festa í stjórnarframkvæmdum væri hér æskileg. Tíð ráðherraskipti eru óheppileg. Ráðherrarnir eru í rauninni framkvæmdastjórar, hver fyrir sinni deild ríkisbúsins. En engu félagi þykir hagkvæmt að skipta um framkvæmdastjóra með stuttu millibili. Því verður ekki heldur mótmælt með rökum, að vald stjórnmalaflokkanna og ýmissa hagsmunasamtaka er orðið meira en góðu hófi gegnir. Í rauninni er þar orðið um að ræða mörg ríki í ríkinu, og þau svo völdug, að þau beygja ríkisvaldið og knésetja þjóðarheildina. Rétt er það einnig, að þingið getur reynzt óhæft til stjórnarmyndunar, þ. e., að ekki náist meiri hluti með neinni ríkisstjórn. Er þar skemmst að minnast þess ástnds, sem hér ríkti í þeim efnun frá því haustið 1942 og þangað til seint á s. l. ári, er loks tókst að mynda þingræðisstjórn. Slíkt getur endurtekið sig hvenær sem er, ef engar gagnráðstafanir eru gerðar. En öllum má ljóst vera, að þvílíkt ástand, þ. e., að ekki sé hægt að mynda starfhæfa ríkisstjórn, getur stefnt í algert öngþveiti. Það er og rétt, að sú skipan, að forseti skipi ráðherra og þeir beri ábyrgð gagnvart honum, er í Bandaríkjunum, því lýðveldi, sem einna bezta raun hefur gefið.

Sennilegt er, að ráðherraskipti yrðu fátíðari og ráðherrar sjálfstæðari og óháðari þingflokkanum, ef þeir væru skipaðir af forseta og bæru ábyrgð gagnvart honum einum. Þó er erfitt að fullyrða um, hvernig slíkt yrði í framkvæmdinni.

Enda þótt veigamikil rök hnígi að því að veita forsetanum meira vald en nú, og þá fyrst og fremst vald til að skipa ríkisstjórn, ekki aðeins í orði, heldur og á borði, gera ýmsar ástæður slíka stjórnarskipunarbreytingu varhugaverða.

M. a. má benda á það, að af þessari skipun gæti leitt til ýmiss konar árekstra milli forseta og Alþingis, t. d. gæti þingið neitað um fjárveitingar til nauðsynlegra framkvæmda, ríkisstjórnin tregðast við að framkvæma lög o. s. frv. Enn fremur má nefna, að þingræðið er að sumu leyti hið fyllsta lýðræði, og í traustustu lýðræðisríkjunum hefur það gefizt vel. Á það einkum við, þar sem flokkaskipun er mótuð orðin og flokkar fáir og stórir, svo sem er á Englandi. Hins vegar verður því ekki neitað, að þingræðið getur komizt í og hefur lent í ógöngum, þar sem flokkaskipun er á reiki og flokkar margir og smáir.

Loks má á það benda, að með þessum hætti yrði forsetinn vafalaust pólitískur og mundi dragast inn í stjórnmaladeilurnar. Má einnig vera, að ýmsum þyki þetta of mikil völd hjá einum manni. Vafasamt er þó, hvort forseti verður nokkru sinni ópólitískur, enda þótt hann sé valdalítill, eins og nú.

Um framangreind sjónarmið má rökraða fram og aftur, án þess að niðurstaða náist. En séu þau athuguð hlutlaust og rólega, er mér nær að halda, að fleiri muni hallast að því, að heldur beri að auka völd forsetans frá því, sem nú er. Hins vegar er mikið álitamál, hversu langt á að ganga í því efni. Varast verður að skerða völd Alþingis um of, og einhver ákveðin takmörk verður að setja valdi forseta.

Ég er þeirrar skoðunar, að auka beri vald forseta frá því, sem nú er, og gera þurfi nokkru gleggri grein á milli hinna einstöku þátta ríkisvaldsins, einkanlega þannig, að Alþingi fari ekki beinlínis að ganga inn á svið framkvæmdarvaldsins. Þó get ég ekki fallizt á að hverfa eigi frá þingræðinu, þ. e. a. s. því, að ríkisstjórnin verði yfirleitt að hafa traust meiri hluta Alþingis. Á milli Alþingis og ríkisstjórnar verður að vera samvinna. Annars er hætt við, að illa fari. En verði Alþingi þannig skipað, að það geti ekki komið sér saman um myndun stjórnar eða stuðning við nokkra ríkisstjórn, verður að fela forseta að fara með framkvæmdarvaldið án atbeina Alþingis, á meðan slíkt ástand varir. Í stjórnarskrána ætti því að setja sérstök og skýlaus ákvæði um, að forseti skuli tilnefna ráðherra án atbeina þingsins, þegar það hefur gefizt upp við stjórnarmyndun. Slík ríkisstjórn yrði að fá fjárveitingarvaldið í sínar hendur að einhverju leyti. Að öðrum kosti gæti hún orðið algerlega óstarfhæf. Stjórn, er svo væri skipuð, sæti svo a. m. k. þar til þingræðisleg stjórn væri mynduð. E. t. v. mætti einnig ákveða, að hún skuli sitja fyrirfram ákveðinn tíma, þ. e., að á tilteknum tíma þurfi hún ekki að beygja sig fyrir vantrausti þingsins. Ef sú regla gildi, gætu þingmenn ekki komið til

slíkrar ríkisstjórnar daginn eftir, að hún var myндуð, og sagt við hana, að hún geti farið, nú séu þeir tilbúnir að taka við. Líklega þætti þó mörgum hér of langt farið. Er því sennilega réttara að binda setu slíkrar ríkisstjórnar við það tímabil, sem Alþingi getur ekki myndað stjórn. Með þessari reglu er á engan hátt gengið á rétt Alþingis. Komi það sér saman um, hvernig með völdin skuli farið, fer það með þau óskert. Geti það hins vegar ekki um stund farið með hlutverk sitt, er séð fyrir því, að annar aðili taki það að sér, meðan svo stendur. Þingræðið er með þessu viðurkennt sem meginregla og ákvæði sett, sem óbeinlínis miða að því að tryggja það. Enn fremur er með þessum hætti tryggt öruggt framkvæmdarvald, þó að þingskipulagið kynni að bila um skeið.

Að sjálfsgöðu má benda á ýmsar aðrar leiðir til að gera framkvæmdarvaldið nokkru styrkara og sjálfstæðara en nú er, án þess þó að ganga svo langt að fela forsetanum að ráðstafa því algerlega, án nokkurrar íhlutunar Alþingis. T. d. mætti hugsa sér, að forseti skipaði að vísu ráðherra án tilnefningar Alþingis, en þó yrðu þeir að hafa traust meiri hluta þess, þ. e., þeir yrðu að beygja sig fyrir vantrausti, enda væri skylt að rjúfa þing þegar eftir slíkt vantraust og láta nýjar kosningar fara fram. Ef þessi skipun væri á höfð, mundi forseti að sjálfsgöðu ekki skipa aðra í ráðherrasæti en þá, sem hann teldi líkur fyrir, að meiri hluti Alþingis mundi styðja eða a. m. k. þola. Hins vegar væri hann ekki eins bundinn við þingflokkanana um mannaval og nú. Er ekki ólíklegt, að hann veldi menn í ráðherrastöðurnar eftir nokkuð öðrum sjónarmiðum en þingflokkarnir. Samt sem áður væri forseti knúður til að kynna sér þingviljann og reyna að hafa gott samstarf við þingið. Þingrofið væri þingmönnum aðhald. Mundu þeir því veigra sér við að koma með ástæðulaust og ótímabært vantraust. Þó er hætt við, að þetta skipulag gæti leitt til alvarlegra árekstra milli þings og forseta, er erfitt væri að sjá fyrir.

Til mála gæti komið að hafa hér þjóðkjörna ríkisstjórn. Mundi þá ríkisstjórnin kosin af alþingiskjösendum um leið og forsetinn og henni ætluð seta kjörtímabil hans. Forsetinn yrði þá eftir sem áður valdalaus. Með þessum hætti mundi skapast meiri festa og öryggi í stjórnarframkvæmdum en ella. Slíka stjórn ætti aðeins að vera hægt að fella við þjóðar- atkvæðagreiðslu, er ákveðinn meiri hluti Alþingis ætti að hafa heimild til að krefjast. Sennilega mundi skipun þessi þykja nokkuð margbrotin, og hætt við, að hún kynni að leiða til árekstra milli þings og stjórnar.

Sú leið, sem ég hallast að í þessum efnum, er, eins og áður segir, að byggja á þingræðinu sem meginreglu, en veita forseta aukin vald, þegar Alþingi hefur að verulegu leyti reynzt óstarfhæft, og binda vald hans við það tímabil, er slíkt ástand varir.

Sé forsetinn valdalaus, má einu gilda, hvort tilnefnir hann, þingið eða þjóðin. En sé hann gerður að sjálfstæðum valdhafa, sem undir vissum kringumstæðum getur farið með mikil völd, sýnist mér sjálfsgagt, að þjóðin kjósi hann. Hitt getur aftur á móti verið álitamál, hvort hann skuli kosinn beinum kosningum af öllum þeim, sem kosningarrétt hafa við alþingiskosningar, eða óbeinum kosningum, þ. e. af kjörmönnum. Jafnframt forseta ætti að kjósa varaforseta. Viðvíkjandi hluttöku forsetans í löggjafarvaldinu, er ég þeirrar skoðunar, að hann eigi að hafa frumkvæðisrétt að lögum, eins og nú, og frestandi synjunarvald. Því má haga á ýmsan hátt. Þarf að athuga, hver regla muni eiga þar best við. Ég get ekki fallizt á ákvæði núgildandi stjórnarskrár í þessum efnum. Sýnist mér sú regla bæði óeðlileg og óheppileg, enda er eigi kunnugt um, að hún eigi sér fyrirmynd annars staðar.

Um löggjör og stöðu forsetans þarf annars að setja sem ýtarlegust ákvæði í sjálfri stjórnarskránni, svo að hann verði sem sjálfstæðastur og óháðastur þinginu.

Á núverandi kjördæmaskipun og kosningafyrirkomulagi þarf að gera gagngerðar breytingar. Sú óstarfhæfni Alþingis, sem óneitanlega hefur allmjög borið á að undanfögnu, á vitaskuld rætur sínar að rekja til ýmissa orsaka. En ein veigamesta ástæða til hennar er tvímælalaust kjördæmaskipunin og kosningafyrirkomulagið. Það á m. a. sinn þátt í því, hversu

illa gengur að fá þar starfhæfan meirihluta. Einkanlega hefur uppbótarþingmannafyrirkomulagið gefizt illa. Á milli uppbótarþingmannsins og þingmanns þess kjördæmis, sem uppbótarþingmaður féll í, hefur myndazt kapphlaup og stöðugt yfirboð. Fyrirkomulag þetta miðar að því að auka flokkavaldið. Það hvetur til myndunar margra flokka, smáflokka-myndunar. En það er mjög óheppilegt, því að það eru einmitt hinir mörgu smáflokkar, sem hafa orðið lýðræðinu hættulegir. Segja má einnig, að uppbótarþingmannafyrirkomulagið sé hvorki fugl né fiskur. Það tryggir engan veginn, eða þarf ekki að tryggja rétt hlutföll milli þingflokka. Því síður tryggir það stjórn málaflokkum áhrif í hlutfalli við kjósendatölu, því að vel getur verið, að stjórn málaflokkur, sem hvergi kemur að þingmanni, og þar af leiðandi fær engan uppbótarþingmann, fái fleiri atkvæði samanlögð en stjórn málaflokkur, sem kemur að þingmanni í einhverju fámennu kjördæmi og fær einn eða fleiri uppbótarþingmenn.

Í rauninni má segja hið sama um hlutfallskosningarnar í tvímenningskjördæmunum. Þær styðja einnig að smáflokkamyndunum og þurfa síður en svo að vera réttlátar. Stjórn málaflokkunum eru veitt óeðlileg sérréttindi, bæði með uppbótarþingmönnum og hlutfallskosningum. Um þetta er annars svo mikið búið að ræða og rita, að ég skal ekki orðlengja um það hér.

Alþingi hefur verið og mun verða í framtíðinni meginstöð íslenzkrar stjórnskipunar. Það er sú stofnun þjóðarinnar, sem mestrar virðingar á að njóta. Eigi það ekki að glata þessari virðingu, þarf að gera á skipun þess vissar breytingar. Eigi það í framtíðinni að verða fulltrúasamkunda þjóðarinnar og landsins í heild, en ekki einstakra klíkna eða hagsmunahópa, þarf að breyta kjördæmaskipuninni.

Við breytingar á kjördæmaskipuninni sýnast mér aðallega tvær leiðir koma til greina.

Önnur leiðin er að skipta landinu öllu niður í einmenningskjördæmi og hafa þar óhlutbundnar kosningar.

Hin leiðin er að skipta landinu í fá, en stór kjördæmi, t. d. fimm eða sex, og hafa hlutfallskosningar í þeim. Reykjavík yrði þá væntanlega eitt kjördæmi.

Ég tel fyrrnefndu leiðina tvímælalaust heppilegasta og eðlilegasta. Með því móti verða kosningarnar persónulegri, en ekki eins flokksbundnar og nú. Þá kjósa menn fremur fulltrúa, sem búsettir eru heima í kjördæmunum og njóta þar trausts og virðingar. Þessir fulltrúar mundu verða sjálfstæðari og óháðari flokkunum en nú tíðkast. Með þessum hætti væru líkur til, að ætíð væri traustur þingmeirihluti fyrir hendi. Það mundi skapa meiri festu í þinginu, bæði um löggjöf og stjórnarstefnu. Ef þessi háttur væri upp tekinn, þyrfti að skipta landinu þannig í kjördæmi, að sem svipuðust kjósendatala yrði í hverju þeirra. Ákvæði þyrftu svo að vera um, að annaðhvort skuli þessi kjördæmaskipun endurskoðuð á vissu árabili eða kjördæmi skuli skipt, ef það nær ákveðnu hámarki kjósenda, en missi þingmann og verði sameinað með öðru eða öðrum kjördæmum, fari það niður fyrir ákveðið lágmark. Með þessum hætti væri tryggt, að atkvæði manna séu jafngóð, hvar sem þeir eru búsettir.

Á síðarnefndu leiðinni eru verulegir gallar, einkanlega þeir, að það er algerlega byggt á flokkakerfi. Þó álit ég þá skipun betri en núverandi fyrirkomulag. Aftur á móti álit ég ófært með öllu að gera landið að einu kjördæmi. Verði horfið að hlutfallskosningum, og þar með byggt á flokkakerfinu, virðist eðlilegt, að einhver ákvæði séu sett í sjálfa stjórnarskrána um flokkana.

Jafnframt stjórnarskrárbreytingunni þyrfti að fækka þingmönnum, t. d. niður í 40. Sú aðferð, sem höfð hefur verið við svo að segja allar stjórnarskrárbreytingar, sem hér hafa verið gerðar, að fjölga þingmönnum, er ófær og hlýtur að enda í öngpveiti, ef henni verður haldið áfram. Þingmannafjöldinn stuðlar að seinagangi í þinginu og gerir þinghaldið kostnaðarsamara en þörf er á og aðstæður leyfa. — Við kjörgengisskilyrði til Alþingis ætti að bæta, að hlutaðeigandi mætti ekki hafa orðið sekur um refsiverð ósannindi að lagadómi. Ein af undirstöðum lýðræðisins er sú, að menn geti fengið réttar upplýsingar um þjóðmálin. Því

þarf að knýja stjórn mála- og blaðamenn til að skýra rétt frá staðreyndum. Fátt mundi styðja betur að slíku en einmitt því líkt kjörgengisskilyrði. Einnig mundi þetta stuðla að mennilegri blaðaskrifum og setja viðkunnanlegri og virðulegri blæ á þjóðmálabaráttuna, en þess er sízt vanþörf. Auðvitað er það einnig með öllu óviðeigandi, að þeir, sem berir eru að ósannsögli, sitji á Alþingi.

Eins og kunnugt er, hefur Alþingi skipzt í deildir, efri og neðri deild, frá því árið 1874. Slík skipting í tvær deildir eða málstofur er þekkt fyrirbrigði í flestum löggjafarþingum. En í flestum eða öllum tilfellum mun þá kosið til efri deildar með öðrum hætti en til neðri deildar. Þannig var því lengi vel háttáð hér. Hinir konungkjörnu og síðar landskjörnu þingmenn voru sjálfkjörnir til efri deildar. En eftir að landskjörið var niður fellt, hafa þingmenn einungis kosið lögboðna tölu til efri deildar úr sínum hópi.

Pegar kosið er með ólíkum hætti til deildanna, má segja, að deildaskiptingin hafi skynsamlegan tilgang og geti haft mikla þýðingu. En þar sem þingmenn eru allir kosnir á sama hátt, en skipta sér svo eftir á í tvær málstofur, eins og hér á sér stað, sýnist deildarskiptingin þýðingarlítill.

Með reglunum um þrjár umræður í hvorri deild með vissu millibili og athugun í nefndum milli umræðna, sýnist samilega vera séð fyrir athugun mála í hvorri deild sem er. Hins vegar er augljóst, að deildaskiptingin stuðlar að seinni afgreiðslu þingmála og getur beinlínis stöðvað góð mál. Sýnist lítið réttlæti í því að láta 17 þingmenn, sem kosnir hafa verið til efri deildar, ráða jafnmiklu og 35 neðri deildar þingmenn. 9 menn í efri deild geta t. d. fellt frumvarp, sem samþykkt hefur verið í neðri deild með öllum greiddum atkvæðum. Deildaskiptingin gerir og þinghaldið dýrara.

Samkvæmt þessu virðist eðlilegast, að þingið sé sameinað í eina málstofu, enda má á það benda, að hin þýðingarmestu lög þingsins, fjárlögin, eru nú afgreidd í sameinuðu þingi. Sé deildaskiptingunni hins vegar haldið, virðist sjálfsagt að kjósa á einhvern annan hátt til efri deildar en til neðri deildar. T. d. mætti hugsa sér, að kosið væri til neðri deildar í einmenningskjördæmum, en í fáum stórum kjördæmum til efri deildar.

Í sambandi við Alþingi langar mig til að minnast enn á eitt atriði. Það er meðferð fjárlaganna. Með ári hverju hafa fjárlögin farið hækkanði og eru nú orðin hærri en nokkurt vit er í. Því verður ekki neitað, að fjárlögin hafa oft og einatt viljað hækka í meðförum þingsins meira en góðu hófi gegndi. Þess vegna hefur því verið nokkuð hreyft að undanförunu að setja þyrfti einhverjar skorður við heimild einstakra þingmanna til að bera fram hækkuartillögur við útgjaldahlíð fjárlaga. Þetta er viðkvæmt mál, því að ekki má ganga of nærri fjárveitingarvaldi Alþingis. En mögulegt sýnist vera að fara þarna einhvern meðalveg, þannig að nokkur takmörk séu sett heimild einstakra þingmanna til hækkuartillagna, án þess að fjárveitingarvald þingsins sé skert um of. T. d. mætti hugsa sér, að einstakir þingmenn mættu ekki bera fram hækkuartillögur, sem fara yfir ákveðið hámark, nema með samþykki fjárveitingarnefndar eða fjármálaráðherra, eða þá að tiltekna tölu þingmanna þyrfti til þess að bera fram slíkar tillögur. E. t. v. kunna að finnast aðrar hyggilegri leiðir, ef betur er að gáð, og er þá auðvitað sjálfsagt að fara þær. En hér er atriði, sem taka þarf til rækilegrar athugunar við endurskoðun stjórnarskrárinna.

Í núgildandi stjórnarskrá er sagt, að skipun dómvaldsins skuli ákveðin með lögum. Með ákvæði þessu hefur verið reynt að tryggja það, að framkvæmdarvaldið fari ekki að ákveða skipun dómstólanna. Slíkt væri auðvitað með öllu ótækt og ósamrýmanlegt samilegu réttaröryggi. En þar sem stjórnarskráin telur dómvaldið einn af þremur meginþáttum ríkisvaldsins og dómstólana einn þriggja handhafa þess, sýnist eðlilegast, að aðalatriði dómstólaskipunar séu ákveðin í sjálfri stjórnarskránni. Dómstólarnir þurfa að vera sem sjálfstæðastir og óháðastir öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Réttaröryggi borgaranna er mjög undir því komið, að dómstólarnir séu traustir og hlutlausir. Sérstaklega þarf að setja í

stjórnarskrána skýr ákvæði um landsdóm eða þann dómstól, er á að dæma ráðherra út af embættisverkum þeirra. Að sjálfsögðu væri aðeins hægt að ákveða skipun dómsvaldsins í stórum dráttum í stjórnarskránni. Að öðru leyti yrði að fela hinum almenna löggjafa að ákveða hana.

Viðvíkjandi dómsvaldinu er og annað atriði, sem athuga þarf. Svo sem kunnugt er, hafa sömu embættismenn, þ. e. sýslumenn, farið hér með dómstörf og framkvæmdarvaldsstörf. Hefur skipun þessi yfirleitt gefizt sæmilega. En með vaxandi umboðsstjórnarstörfum sýslumanna, einkanlega alls konar innheimtum og skýrslugerðum, mun nú svo komið, að dómstörfín eru hjá mörgum þeirra alger aukastörf. Þarf ekki að eyða orðum að því, hve óheppilegar afleiðingar slíkt getur haft. Mér sýnist því full þörf á því að greina þessi störf meira í sundur í framtíðinni og gera aðra skipun á þessum málum að einhverju leyti, t. d. að láta dómendur aðeins hafa dómstörf með höndum, en í stærri umdæmum en nú tíðkast.

Í sambandi við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar er þörf á nokkrum breytingum, fyrst og fremst vegna breyttra aðstæðna. Réttindi þau, sem þar eru veitt borgurunum, þykja nú sjálfsögð, og kemur eigi til mála að fella þau niður né draga úr þeim. Hins vegar getur verið ástæða til að skýra þau nánar, breyta um form á þeim og bæta nokkrum við. Í þessum kafla stjórnarskrárinnar er lögð áhersla á þegnaréttindi. En til réttinda eiga að svara skyldur. Því virðist ástæða til að taka í kafla þennan nokkur ákvæði um þegnaskyldur borgaranna.

Sem dæmi aukinna réttinda vil ég nefna atvinnuréttindi, þ. e., að því sé slegið föstu í stjórnarskránni, að sérhver maður eigi rétt á að stunda þá atvinnu, er hann vill, enda fullnægi hann þeim skilyrðum, sem almenni löggjafinn kann að hafa sett um þá atvinnu. Enn fremur vil ég nefna aukið félagslegt öryggi og ýmiss konar tryggingar.

Af þegnaskyldum vil ég fyrst og fremst nefna skyldu til að virða stjórnskipunina, skyldur einstaklinganna gagnvart þjódarheildinni og almennar hlýðniskyldur gagnvart lögum og löglega settum reglum, án tillits til þess, hverjar skoðanir menn hafa á þeim reglum. E. t. v. væri rétt að láta sérhvern þegn vinna eíð eða drengskaparheit að stjórnarskránni, áður en hann öðlast kosningarrétt.

Þá þarf að setja í framtíðarstjórnarskrá landsins ýtarlegri ákvæði um eignarrétt, bæði um lögvernd hans, þannig að ekki sé hægt að taka allar eignir manna eftir krókaleiðum, t. d. með sköttum, og takmörk hans, þannig að einstakir menn auðgíst ekki óhæfilega fyrir beinar aðgerðir hins opinbera, t. d. landeigendur við hafnir eða vegi.

Hér að framan hef ég minnt á nokkur atriði, sem ég tel þörf á að taka til rækilegrar athugunar við þá allsherjarendurskoðun á stjórnarskránni, sem nú fer fram. Að sjálfsögðu hefur hér aðeins verið lýst skoðunum mínum sem einstaklings, en ekki frá sjónarmiðum neins flokks eða flokka, enda munu stjórn mála flokkarnir sem slíkir ekki vera búnir að taka endanlega ákvörðun í þessu máli. Er og þess tæplega að vænta, meðan málið er í athugun hjá nefndum, skipuðum af þingflokkunum. Þess má þó geta, að ályktanir þær, sem Framsóknarflokkurinn gerði um þetta mál á síðasta flokksþingi sínu, ganga í flestu verulega í svipaða átt og hér hefur verið rætt um.

Stjórnarskráin er vissulega þýðingarmikil. Því þarf vel að vanda til endurskoðunar hennar. Hún getur átt sinn þátt í varanleik og velgengni hins íslenska lýðveldis. Þó ættu menn að minnast þess, að hún er aðeins form, en það, sem mestu máli skiptir, er fólkíð, sem á við hana að búa. Það ræður mestu um það, hvort hún verður dauður bókstafur eða umgjörð um gróandi þjóðlíf. Þess vegna megum við ekki setja neitt oftraust á nýja stjórnarskrá. Það er þjóðin, sem við verðum að treysta. Hana þarf ef til vill einnig eitthvað að bæta.

Skrifað í maímánuði 1945.

ÓLAFUR JÓHANNESSON

Fylgiskjal III.

VILMUNDUR GYLFASON:

Franskt stjórnarfar og íslenskar aðstæður.

HUGLEIÐINGAR UM BREYTTA STJÓRNARSKRÁ.

(Tímaritið Málþing, 1979.)

I.

Umræður um íslenskt stjórnkerfi og nýja stjórnarskrá eiga eftir að skipa verulegt rúm í stjórn málaumræðu á Íslandi á næstu mánuðum og árum. Veldur þar í fyrsta lagi, að ljóst hefur verið um langa hríð, að íslenska stjórnarskráin er um margt úrelt og þarfnast endurskoðunar. Hefur raunar starfað stjórnarskrárnefnd — og það fleiri en ein — um langt skeið, en án þess þó að hafa skilað tillögum. Í annan stað er ljóst að kosningakerfið sjálft á Íslandi hefur í tímanna rás orðið mjög ófullkomið. Misjafnt vægi atkvæða er nú orðið svo mikið, að þar sem munurinn er mestur er hann orðinn fimmfaldur. Ljóst er, að þó að stjórnarskrár-breytingin á árinu 1959 hafi þá verið réttmæt, er hún nú engan veginn fullnægjandi.

Þá hefur einnig orðið ljóst, að einkum eftir tvennar síðustu kosningar, en mátti þó ljóst vera löngu fyrr, að margflokkakerfið er í eðli sínu mjög gallað, þegar þarf að koma saman starfhæfri ríkisstjórn. Á árinu 1978 var ríkisstjórn ekki mynduð fyrr en eftir miklar sviptingar, og eftir kosningarnar 1979 var ríkisstjórn ekki mynduð fyrr en eftir klofning í stærsta stjórn málaflokknum, Sjálfstæðisflokknum. Þessir erfiðleikar þurfa ekki að koma neinum á óvart, og eru alls ekki sú ávísun á láγκúru stjórn málamanna, sem gagnrýnendur stundum láta í veðri vaka. Þvert á móti er það staðreynd, að til þess að mynda samsteypustjórn þurfa stjórn málaflokkar að slá miklu af, ef miðað er við það sem þeir sögðu eða lofuðu fyrir kosningar. Þegar vel gengur að mynda ríkisstjórnir, eins og það er kallað, þá er það auðvitað vegna þess að stefnur flokkanna eru útvatnaðar og til þess eins að búa til kosningabæklinga fyrir kosningar. Þegar hins vegar illa hefur gengið að mynda ríkisstjórnir, sem er m. ö. o. að flokkar vilja standa á stefnum sínum, þá hefur reyndin orðið sú að almenningsáliti hefur verið snúið gegn stjórn málaflokkum og stjórn málamönnum og þeir á endanum verið reknir inn í einhverja ríkisstjórn, hversu svo sem þeim sjálfum hefur mislíkað slíkt. Um þetta kann stjórn málasagan hin síðustu ár mörg og misjöfn dæmi.

Allt gerir þetta að verkum, að eðlilegt getur talizt, að menn fari að huga að grundvallar-breytingum á stjórnarfari og kosningakerfi.

II.

Árið 1942 var um margt sögulegt ár í íslenskri stjórn málasögu. Þetta ár var mesta dýrtíðarár sem Íslendingar höfðu þekkt frá því í fyrri heimsstyrjöldinni. Þá voru utanríkismál farin að skipta meira máli en áður, og bein afstaða manna og flokka þeirra til skoðana og stefna úti í heimi litaði stjórn málasviðið ríkari litum. En á árinu 1942 gerðist það einnig í tvennum kosningum, sem háðar voru á því ári, raunar ári of seint því að að réttu lagi hefðu kosningar átt að vera á árinu 1941, að þriggja flokka kerfi Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks varð að fjögurra flokka kerfi Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks, Sósíalístaflokks og Alþýðuflokks. Þetta var mikil breyting og meiri breyting en menn oft gera sér ljóst. Á þessum árum var einnig að hefjast ný og mikil umræða um stjórnarskrá, einnig vegna þess að stofnun lýðveldis stóð fyrir dyrum. Æ fleirum var ljóst, að svo gæti vel farið að fjögurra flokka kerfið yrði illa stjórn hæft, einfaldlega vegna þess, að illa myndi

ganga að koma saman ríkisstjórn. Á þessum árum rituðu fræðimenn mjög mikið um stjórnarskrármál. Komu þar glögglega fram áhyggjur, sem menn höfðu af því að fjögurra flokka kerfið myndi ganga illa í raun.

Nefna má ritgerðir eftir þá Ólaf Jóhannesson og Gylfa P. Gíslasonar, sem þeir rituðu í tímaritið Helgafell á þessum árum. Báðir höfðu þeir áhyggjur af þessari þróun mála. Þeir lögðu til sem lausn, þó með nokkuð ólíkum hætti væri, að farið yrði í ríkari mæli inn á þá braut að styrkja framkvæmdavaldið, að gera embætti ríkisstjóra, eða embætti forseta, að pólitískt sterku embætti. Þessar tillögur voru aldrei útfærðar nákvæmlega. Segja má að þessar hugmyndir hafi um nokkurt skeið átt nokkurn hljómgrunn í Framsóknarflokki, en að öðru leyti ekki verið ræddar af mikilli alvöru.

Hins vegar segir stjórnálagasagan okkur, að eftir að fjögurra flokka kerfið á Íslandi varð staðreynd, hefur ævinlega gengið illa að mynda ríkisstjórnir, ef viðreisnartímabilið eitt er undanskilið. Fyrst eftir að fjögurra flokka kerfið varð staðreynd á árinu 1942, tókst alls ekki að mynda þingræðisstjórn. Var þá myndað utanþingsstjórn, og sat hún fram yfir lýðveldisstofnun á árinu 1944. Þá var, eftir miklar fæðingarhríðir, myndað svokölluð nýsköpunarstjórn. Þá beitti Ólafur Thors sér fyrir því að þverbrjóta hefðir í íslenskum stjórnámálum með því að taka Sósíalistasflokkinn, svo og Alþýðuflokkinn, inn í ríkisstjórn. Þó ber þess að gæta, að ágreiningur um þetta var svo megn í Sjálfstæðisflokki, að fimm þingmenn flokksins fóru í varanlega stjórnarandstöðu. Þegar nýsköpunarstjórnin síðan sprakk á árinu 1946, tókst ekki um langa hríð að mynda ríkisstjórn, og ekki fyrr en Stefán Jóhann Stefáns-son myndaði stjórn sína, Stefaníu, snemma á árinu 1947. Var þó sú stjórn alltaf erfið, og í raun og veru megn stjórnarandstaða við hana, t. d. innan Alþýðuflokksins, bæði innan þingflokksins og utan hans. Þessi ríkisstjórn hætti eftir kosningarnar 1949, og enn varð mjög erfið stjórnarkreppa í landinu. Snemma á árinu 1950 var Sveinn Björnsson, þá forseti, tilbúinn með utanþingsstjórn og hafði falið Vilhjálm Pór að mynda slíka stjórn. Þegar þingmenn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks stóðu andspænis utanþingsstjórn mynduðu þeir ríkisstjórn sína, svo kallaða helmingaskiptastjórn, sem sat í 6 ár. Stjórnarandstaða innan frá var þó ævinlega megn í þeirri stjórn, og t. d. var Hermann Jónasson, þá formaður Framsóknarflokksins, í reynd í stjórnarandstöðu mest af þessu tímabili. Vinstri stjórnin, sem fylgdi þessari ríkisstjórn, stóð stutt, enn fylgdi stjórnarkreppa, minnihlutastjórn Alþýðuflokksins, og síðan kemur viðreisnarstjórnin, sem kalla má stöðugasta tímabilið að því er varðar samvinnu stjórnálagaflokka. Viðreisnarstjórnin varaði í 12 ár. Óstöðugleika þessa áratugs er varla þörf á að rekja, en sá óstöðugleiki hefur ekki einvörðungu verið milli stjórnálagaflokka, heldur hefur hann einnig brotist út á efnahagssviðinu, það er með verðbólgu, sem vart hefur verið viðráðanleg nú síðustu árin.

Það er fólks göðsögn, sem um of er haldið á lofti, að á lýðveldistímanum hafi einhvern tímann verið auðvelt að koma hér saman ríkisstjórn. Svo hefur aldrei verið. Því er stundum haldið á lofti, að áður fyrr hafi verið uppi miklir stjórnálagamenn, eins og t. d. Ólafur Thors, sem hafi töfrað ríkisstjórnir fram úr erminni, m. a. vegna „sjarma“, sem hann vissulega bjó yfir. Slík söguskoðun stentz hins vegar ekki nokkra rýni. Þetta er vert að hafa í huga.

III.

Fjórða lýðveldið í Frakklandi stendur frá stríðslokum, 1945, og þangað til stjórnarskránni er gjörbreytt á árinu 1958, að undirlagi de Gaulles, hershöfðingja. Fjórða lýðveldið er lítríkur kafli í franskri sögu. Segja má, að á þeim tíma hafi þingræðið í Frakklandi verið sterkt, en framkvæmdavaldið að sama skapi veikt. Í Frakklandi varð til margra flokka kerfi, þar sem kommúnistar voru öflugir á vinstri væng en jafnaðarmenn einnig. Kommúnistar höfðu barizt hetjulega í andspyrnuhreyfingunni, þannig að fennt hafðu í hin hræðilegu spor frá því að Stalín og Hitler (eða utanríkisráðherrar þeirra) gerðu gríðasáttmálann, sem stóð frá 1939 til 1941. Á miðjunni í frönskum stjórnámálum var fjöldi stjórnálagaflokka, einkum

róttækir, sem átt höfðu glæsiskeið fyrir stríð, en máttu sín nú lítils. Til hægri var bandalag, sem einkum tók mið af kaþólsku, og sem skyldast var de Gaulle. De Gaulle, sem í raun stjórnaði Frakklandi frá stríðslokum og til ársbyrjunar 1946, tók hins vegar þá ákvörðun að hann gæti ekki stjórnað með þinginu, og vildi ekki stjórna gegn því, og hætti þess vegna afskiptum af stjórnmalum. Í hönd fór 12 ára tímabil, þar sem ríkisstjórnaskipti urðu mjög tíð, svo að oft jaðraði við fullkomið stjórnleysi. Kalda stríðið gerði það að verkum, að samvinna kommúnista og jafnaðarmanna kom ekki til greina, þar eins og víðar, og jafnaðarmenn unnu meira inn á miðjuna. Þá fóru utanríkismál að skipta meira máli, einkum deilan um Alsír, og ríkisstjórnir komu og fóru á nokkurra mánaða fresti. Segja má, að kerfi samsteypustjórna hafi verið að hruni komið, þegar komið var fram á miðjan sjötta áratuginn.

IV.

Á árinu 1958 myndaði de Gaulle ríkisstjórn í Frakklandi, og fékk síðan samþykkt lög, sem heimiluðu honum og stjórn hans að gera uppkast að nýrri stjórnarskrá. Þessi stjórnarskrá, sem endanlega var samþykkt með þjóðaratkvæðagreiðslu, varð síðan grundvöllur að nýju stjórnarkerfi í Frakklandi, svo kölluðu fimmta lýðveldi.

Með nýju stjórnarskránni í Frakklandi er þingræðinu í raun haldið við. Hins vegar voru völd forseta aukin mjög, og hann kosinn í beinni kosningu. Þó mótaðist valdsvið forseta fremur af persónu de Gaulles en af beinum ákvæðum í stjórnarskrá. Forsetinn skipar forsætisráðherra og ráðherra í ríkisstjórn. Hann situr í forsæti á ríkisstjórnarfundum, hann undirritar meiri háttar lög, og hann skipar í meiri háttar embætti og einnig í dómkerfinu. Þá hefur hann rétt til að leysa þingið upp og efna til nýrra kosninga, en þeim rétti beitti de Gaulle tvisvar, á árunum 1962 og 1968. Þá getur hann efnt til þjóðaratkvæðagreiðslna og sér um samninga við erlend ríki. Hann er æðsti maður hers. Þá hefur forsetinn heimild til þess að taka sér alræðisvald um skamman tíma, samkvæmt grein 16 í stjórnarskránni, en einmitt þetta ákvæði hefur hvað harðast verið gagnrýnt vegna þess hversu ólýðræðislegt það er í raun.

Þinginu er hins vegar skipt í tvær deildir. Á þjóðþinginu sitja 485 þingmenn, sem eru kosnir beinni kosningu til fimm ára, í eimmenningskjördæmum og í tveimur umferðum, þannig að í seinni umferð er kosið á milli þeirra tveggja hæstu úr fyrri umferð og þá ræður einfaldur meirihluti atkvæða. Í öldungadeild sitja á hinn bóginn 283 öldungadeildarþingmenn, sem eru kosnir óbeinni kosningu úr sveitarstjórnnum til 9 ára. Franska þingið fer með hefðbundið vald þjóðþinga, annars vegar setur það lög, en hins vegar á það að hafa þétt eftirlit með framkvæmdavaldinu. Nú er það svo í Frakklandi, að allar götur síðan 1958 hefur meirihluti verið samansettur af flokkum, sem jafnframt hafa stutt forsetann. Það er því ekki reynsla fyrir því hvernig fara mundi ef þing væri fjandsamlegt forseta. Fyrir því er raunar reynsla í Bandaríkjunum; þar hefur slíkt ekki í raun komið að sök, en hins vegar eru hefðir í Bandaríkjunum annars vegar og í Evrópu hins vegar auðvitað svo ólíkar, að slíkur samandurður kann að vera óraunhæfur.

Frumkvæði um lagasetningu getur hvort heldur komið frá þingi eða frá ríkisstjórn, svo sem er t. d. hér á landi. Frumvörp til laga eru lögð fyrir þingnefndir. Hins vegar getur ríkisstjórn hvenær sem er krafist þingið um atkvæðagreiðslu um frumvarp í heilu lagi, annað hvort til samþykktar eða synjunar. Síðan er lagt mikið upp úr rannsóknar- og eftirlitsvaldi þingsins, bæði með spurningum til framkvæmdavalds og með rannsóknarnefndum. Þá getur þingið fellt ríkisstjórn með vantrausti eins og stjórn Georges Pompidou var felld á árinu 1962.

V.

Þrátt fyrir þessa lauslegu lýsingu á franska stjórnkerfinu, er auðvitað ljóst að mörgum spurningum er ósvarað. Þeirri spurningu helztri er ósvarað, hvað muni gerast í Frakklandi, ef þing verður í raun fjandsamlegt forsetavaldinu, en það hefur ekki gerzt til þessa. Eins verður að leggja áherzlu á þann grundvallarmismun á þessu stjórnkerfi annars vegar og bandaríska stjórnkerfinu hins vegar, að franska kerfið er sprottið úr jarðvegi fjölflokkakerfis, á meðan bandaríska kerfið er sprottið úr jarðvegi tveggja flokka kerfis. Fyrir vikið er um grundvallarmismun að ræða.

Hitt er ljóst, að margar ástæður hníga til þess, að það er vel þess virði fyrir íslenska áhugamenn að íhuga vel kosti og galla kerfisins. Staðreynd er að fjölflokkakerfið á Íslandi hefur í raun ekki dugað árum saman til þess að koma saman starfhæfri ríkisstjórn. Ríkisstjórnir hafa vissulega verið myndaðar, en þegar horft er til hagsögu þessa áratugar, verður ljóst, að samkvæmt öllum pólitískum mælikvörðum hafa þessar ríkisstjórnir alls ekki verið starfhæfar. Það er ekki starfhæf ríkisstjórn, sem skilur eftir sig feril 50% verðbólgu. Það er ekki stjórnhaft kerfi, þar sem misvægi atkvæða er orðið svo gífurlegt sem raun ber vitni. Og líklegt er, að á Íslandi eigi misvægi atkvæða og þar með mismunandi geta byggðarlaga til þess að koma ár sinni fyrir borð gagnvart almannasjóðum, þyngsta sök á því er varðar efnahagslega óstjórn. Íslendingar búa vissulega ekki við hefðir hermennsku og byltinga eins og Frakkar gera. En Íslendingar hafa vonda reynslu af fjölflokkakerfi og því stjórnleysi, sem því fylgir að loknum kosningum.

Það kynni að vera skynsamlegt, að okkar stjórnarskrá væri þannig byggð upp, að ígildi forsætisráðherra væri kosið beinni kosningu með tveimur umferðum, þannig að í fyrri umferð gæfu þeir kost á sér sem til þess fengju tilskildar uppáskriftir, en í seinni umferð væri kosið á milli þeirra tveggja efstu. Þessi einstaklingur skipaði síðan með sér ríkisstjórn samkvæmt nánari ákvæðum í stjórnarskrá. Síðan væri Alþingi kosið sérstaklega eftir kjördæmum, og Alþingi færi með bæði fjárveitingavald og löggjafarvald. Síðan væri eftirlitsvald löggjafans með framkvæmdavaldi stóraukið, einkum með tilkomu rannsóknanefnda, en að öðru leyti væri fullkomlega skilið á milli verkswiðs löggjafarvalds og framkvæmdavalds. Þessar hugmyndir þarfnast auðvitað nánari útfærslu, og einkum þarf að útfæra valdsvið hvors um sig, löggjafarvalds og framkvæmdavalds. Þá er ósvarað spurningum eins og þeim hvað gerist, ef þingmeirihluti er fyrirfram andvígur kosnum forsætisráðherra. Hans list felst þá í því að setja saman ríkisstjórn, sem njóti a. m. k. trausts hjá þingi. Þing hefði vald til þess að lýsa vantrausti á einstaka ráðherra, en ekki ríkisstjórn í heild.

Einn höfuðkostur er þá ónefndur. Á Íslandi þýddi þessi aðferð í raun, að ígildi forsætisráðherra (kannski ríkisstjóri ...) væri kosið beinni kosningu um land allt, þannig að sérhver einstaklingur færi með jafngilt atkvæði, óháð búsetu. Ennfremur þýddi þetta í raun, að stjórnmalaflokkar gerðu ekki bandalög **eftir** kosningar, eins og nú tíðkast í svokölluðum stjórnarmyndunarviðræðum, heldur **fyrir** kosningar. Og sýnist það öllu réttmætari leið gagnvart kjósendum.

Vilmundur Gylfason.

Heimildir, auk almennra uppsláttarrita og alfræðibóka:

Jean Blondel: **The Government of France**, 1974.

Alfred Cooban: **A History of Modern France, III**, 1977.

Stanley Rothman: **European Society and Politics** 1969.

Fylgiskjal IV.

VILMUNDUR GYLFASON:

Vinnuskjal fyrir þingflokksfund Alþýðuflokksins, 1980.

Lýst hefur verið hugmyndum stjórnarskrárnefndar.

Líklegar breytingar á kjördæmaskipan, ef annars konar frumkvæði kemur ekki frá Alþingi: Kjörnum alþingismönnum fjölgað um fimm, sem falli á Reykjavík og Reykjanes. Fimm uppbótarmenn, sem nú eru kosnir samkvæmt hlutfalli í kjördæmum, verði kosnir samkvæmt atkvæðatölu, og fleiri en einn uppbótarmaður megi koma frá sama flokki í sama kjördæmi.

Í okkar hópi hafa á undanförunum árum verið ræddar hugmyndir sem miða að því að styrkja mjög framkvæmdavald og breyta háttum löggjafarvalds, svo sem gert var í Frakklandi fyrir tuttugu árum. Einnig má líta til Bandaríkja Norður-Ameríku. Munurinn er þó sá, að þar er rótgróið tveggja flokka kerfi, en fjölflokkakerfi í Frakklandi.

Nú ber þess að gæta, að í útfærslu þessa kerfis er margra smárra atriða að gæta. Hér fer því aðeins mjög gróf lýsing.

Helstu einkenni eru þessi:

Ígildi forsætisráðherra (forseti, ríkisstjóri ...) er kosið beinni kosningu í tveimur umferðum. Flokkar eða hagsmunasamtök eða einstaklingar stilla upp í fyrri umferð, en í seinni umferð (viku, hálfum mánuði síðar) er kosið milli tveggja efstu manna. Forsætisráðherra skipar síðan með sér ríkisstjórn, væntanlega þannig að líkur séu á því, að hún njóti trausts þingsins. Um fjölda ráðherra, verkaskiptingu o. s. frv. verður að kveða sérstaklega á í stjórnarskrá.

Ráðherrar hafi fullt málfrelsi á þingi en ekki atkvæðisrétt.

Forsætisráðherra fengi síðan aukin völd, bæði um meðferð utanríkismála, milliríkjasamninga (samkvæmt frekari skilgreiningu) og um beitingu þjóðaratkvæðagreiðslna. Það síðast nefnda er mikilvægt, vegna þess að helsta gagnrýni á þetta fyrirkomulag er í þá veru, að landið verði óstjórnhaft ef meiri hluti löggjafarþings stendur til annarrar pólitískrar áttar en kjörinn forsætisráðherra.

Þing gæti lýst vantrausti á einstaka ráðherra, en ekki á forsætisráðherra og ekki á ríkisstjórn sem heild, enda er forsætisráðherra kjörinn til ákveðins tíma (fjögurra ára).

Forseti getur borið fram heil lagafrumvörp til samþykktar eða synjunar (sbr. Frakkland). Hann getur beitt frestandi neitunarvaldi á lagafrumvörp sem Alþingi hefur samþykkt, t. d. í átján mánuði, og hann getur efnt til þjóðaratkvæðagreiðslna, bæði um lagafrumvörp, sem hann hefur borið fram og þing synjað, og um lagafrumvörp, sem þing hefur samþykkt en hann er mótfallinn. Hann er enn fremur einráður um skipan stjórnar sinnar.

Alþingi er kosið til ákveðins tíma (fjögurra ára). Það fer með löggjafar- og fjárveitingavald sem og nákvæmlega útfært eftirlitsvald með framkvæmdavaldi. Alþingi starfar í einni málstofu og hlutverk nefnda er stóraukið. Sömu menn sitja ekki samtímis í framkvæmdavaldi og löggjafarvaldi, og verði strangar hömlur settar gegn slíku. Verði þingmenn eftir sem áður ráðherrar taka varamenn þeirra við þingstörfum.

Fyrstu athugasemdir um svo róttæka breytingu hafa fyrst og fremst varðað þá hættu sem felst í því, að meiri hluti þings sé frá upphafi andstæður ríkisstjórn. Því er til að svara, að vitaskuld breytast nokkuð hugmyndir um stjórn og stjórnarandstöðu, menn verða ekki sjálfvirkir stjórnarþingmenn eða sjálfvirkir stjórnarandstæðingar í sama mæli og við hefðbundið þingræðisskipulag. Auk þess felst stjórnlist kjörins forseta og ríkisstjórnar hans í því

að stjórna með þinginu, en ekki andstætt því. Eftir sem áður er hægt að mynda samsteypu-
stjórnir sem njóti stuðnings tveggja eða fleiri þingflokka. Forsætisráðherra getur beinlínis
sótt ráðherra sína þangað. En hann getur einnig auðveldlega losað sig við slíka ráðherra, og
honum er frjálst að sækja þá alfarið utan veggja þingsins.