

Sþ. 41. Tillaga til þingsályktunar [41. mál]
um endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Flm.: Gísli Guðmundsson.

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

1. Alþingi tilnefni fjóra.
2. Lagadeild Háskóla Íslands tilnefni tvo.
3. Hæstiréttur tilnefni þrjá og einn þeirra sem formann nefndarinnar.
Nefndin taki m. a. til athugunar eftirtalin efnisatriði:

1. **Forsetaembættið.**

Hvort fyrirkomulag æðstu stjórnar Íslands sé svo heppilegt sem það gæti verið, og hvaða skipan hennar mundi vera best við hæfi þjóðarinnar.

2. **Skipting Alþingis í deildir.**

Hvort hún sé úrelt orðin og ein málstofa hagfelldari.

3. **Aðgreining löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds.**

Hvort þörf sé skýrari ákvæða um þessa greiningu.

4. **Samskipti við önnur ríki.**

Nauðsyn ákvæða, er marki rétt ríkisstjórnar og Alþingis til samninga við aðrar þjóðir.

5. **Þjóðaratkvæði.**

Ákvæði um, hvenær rétt sé eða skylt að láta fram fara þjóðaratkvæðagreiðslu — og hvað hún gildi.

6. **Kjörgengi.**

Hvort ástæða sé til að takmarka kjörgengi meir en nú er gert í 34. gr. stjórnarskrárinnar.
7. **Kjördæmaskipun.**

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

Hvort þörf sé lagasetningar um skyldur og réttindi þingflokka.
9. **Ný skipting landsins í samtakaheildir.**

Hvort æskilegt sé að taka inn í stjórnarskrána ákvæði um skiptingu landsins í fylki eða aðrar nýjar samtakaheildir, er hafi sjálfstjórn í sérmálum, enda leiti nefndin um þetta álits sýslunefnda, bæjarstjórna, borgarstjórnar Reykjavíkur, Sambands ísl. sveitarfélaga og sérsambanda sveitar- eða sýslufélaga í einstökum landshlutum.
10. **Bráðabirgðalög.**

Hvort ástæða sé til að kveða nánar á en nú er gert um útgáfu bráðabirgðalaga og gildistíma.
11. **Eignakaup og eignasala ríkisins.**

Hvort þörf sé nýrra ákvæða um eignakaup og eignasölu ríkissjóðs og ríkisstofnana.
12. **Óeðlileg verðhækkun lands og fasteigna.**

Hvort gerlegt sé og nauðsynlegt, að hindra með stjórnarskrárákvæði óeðlilega verðhækkun lands og fasteigna.
13. **Réttur og skylda til starfs.**

Hvort ástæða sé til að kveða á um rétt og skyldu verkfærra þjóðfélagsþegna til starfs.
14. **Jöfn menntunaraðstaða.**

Hvort kveða skuli á um, að þjóðfélaginu sé skylt að sjá svo um, að börnum og ungmennum, hvar sem þau eiga heima á landinu, skuli gert kleift að afla sér almennrar menntunar.
15. **Vörn landsins.**

Hvort ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar eigi þar heima á komandi tímum.
16. **Þingsetningartími.**

Hvort rétt sé, að í stað „15. dag febrúarmánaðar“ í 35. gr. stjórnarskrárinnar komi annar tími, t. d. 1. október.
17. **Hækkun ríkisútgjalda.**

Hvort rétt sé að kveða nánar á en nú er gert um frumkvæði að hækkun ríkisútgjalda.

18. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna.

Hvort bæta skuli ákvæðum úr mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna við VII. kafla stjórnarskrárinnar og breyta 70. gr. hennar með hliðsjón af nútímalöggjöf.

19. Skyldur við landið.

Hvort tilhlýðilegt sé og gagnlegt til leiðbeiningar á komandi tímum, að stjórnarskráin hefjist á yfirlýsingu um skyldur þjóðarinnar við landið og um nauðsyn landsbyggðar, enda jafnframt kveðið á um þá almennu reglu, að fasteignir og náttúruauðæfi séu í eigu Íslendinga.

20. Stjórnlagabing.

Hvort ráðlegt sé, að sérstaklega kjörið stjórnlagabing fjalli um stjórnarskrána.

Með opinberri tilkynningu skal þeim, er þess kynnu að óska, gefinn kostur á að koma á framfæri við nefndina skriflegum og skriflega rökstuddum breytingartillögum við núgildandi stjórnarskrá fyrir þann tíma, sem nefndin ákveður.

Nefndin ljúki störfum svo fljótt sem unnt er og skili tillögum sínum til Alþingis. Skal að því stefnt, að lýðveldisstjórnarskrá geti tekið gildi á árinu 1974.

Greinargerð.

Undanfarið hefur verið nokkuð um það rætt, að breyta þurfi starfsháttum Alþingis. Í sambandi við slíkar umræður verður að hafa í huga, að stjórnarskráin mótar að miklu leyti skipan þingsins og störf. Stjórnarskrána þarf að endurskoða. Tillögu til þingsályktunar um slíka endurskoðun flutti Karl Kristjánsson þá. alm. á Alþingi 1966. Sú tillaga var rædd, en hlaut ekki afgreiðslu. Tillaga K. K. var endurflutt á Alþingi 1967 með þeirri greinargerð, sem henni fylgdi frá honum í öndverðu, hvort tveggja yfirleitt óbreytt að öðru leyti en því, að niður var fellt að fjalla um lækkun kosningaaldurs, sem þá var í þann veginn að ná fram að ganga. Að þessu sinni var tillagan einnig rædd, en umræða ekki það á veg komin, að málinu yrði vísað til nefndar.

Á Alþingi 1969 var enn flutt tillaga um endurskoðun stjórnarskrárinnar og þá með sama sniði og tillaga sú, sem greint hefur verið frá hér að framan, en þó að því leyti frábrugðin henni, að mælt var fyrir um ýmis ný atriði, að þau skyldi taka til athugunar. Var þar haft í huga ýmislegt, sem fram hefur komið eftir stofnun lýðveldisins, m. a. nú síðustu árin í umræðum um stjórnarskrármál. Þessari tillögu fylgdi ný greinargerð, sem samin var með hliðsjón af hinnari eldri greinargerð, og mest af því, sem þar var sögulegs efnis, tekið upp orðrétt, en fjallar þó að sjálfsögðu einnig um þau nýmæli, sem í tillögunni eru og ekki voru í eldri tillögunni. Nú er þessi tillaga frá 1969 endurflutt með breytingum, sem gerð verður grein fyrir í framsögu.

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

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

En nefndin leit alls ekki svo á, að verkefni sínu væri þar með lokið. Í greinargerðinni, sem frumvarpinu fylgdi, segir hún, að hún muni halda áfram að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Telur hún þetta seinni hluta verkefnisins,

sem sé — eins og hún kemst að orði: „að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. „Má vera“, bætir nefndin við, „að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá, sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi frá konungdæmi til lýðveldis o. s. frv.“

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

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

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

Tuttugu manna nefndin sendi mann úr sínum hópi utan, og fór hann víða um lönd til að kynna sér stjórnarskrár ýmissa landa og draga að nefndinni fróðleik um þær. Mun sá fróðleikur væntanlega geymdur einhvers staðar í skjalaförða ríkisins.

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

Samtímis fól Alþingi ríkisstjórninni að skipa sjö manna nefnd „til þess að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“.

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

Tillögurnar munu lítið hafa verið ræddar í nefndinni, og ekki voru þær afgreiddar. Nefndin var sem heild haldin sams konar óvirkni og fyrirrennarar hennar.

Aldrei hefur nefnd þessi verið formlega lögð niður. Eigi að síður er hún löngu talin úr sögunni. Og „seinni hluti verkefnisins“ við endurskoðun stjórnarskrárinnar — hinn „víðtækari“ — sem frestað var, þegar lýðveldið var endurreist, er enn óleystur af hendi. Er tímabært, að enn sé hafizt handa og þá á þann hátt, að vænta megi árangurs.

Þegar lítið er á sögu þessa máls, virðist það ekki gefa góða raun að fela þingflokkum einum eða fulltrúum þeirra að hafa með höndum endurskoðun stjórnarskrárinnar. Verður því að telja vænlegra að skipa stjórnarskrárnefnd þannig, að líklegt megi telja, að þar ráði fleira tillögum manna en flokksásjónarmið ein. Hér er því gert ráð fyrir skipun nefndar á þá leið, að níu verði í nefndinni og að af þeim verði fjórir tilnefndir af þingflokkunum, en fimm af hæstarétti og lögfræðideild háskólans. Gert er ráð fyrir, að einn af fulltrúum hæstaréttar verði formaður nefndarinnar. Flutningsmaður tillögunnar kysi helzt, að 2 nefndarmenn, og annar þeirra formaður, væru tilnefndir af forseta Íslands, án ráðherraábyrgðar, en talið er vafasamt, að slíkt samrýmist núgildandi stjórnarskrá, og er þetta glöggt dæmi þess, hve mjög vald hins þjóðkjörna forseta er takmarkað í stjórnarskránni, sbr. 3. tölul. hér á eftir. Enn hefur þingflokkum fjölgað, síðan endurskoðunartillagan var flutt í fyrra, og treystist flm. ekki til að leggja til að svo

stöddu, að nefndarmönnum verði fjölgað af þeirri ástæðu, en er þó reiðubúinn til að athuga það mál nánar.

Full ástæða er til að ætla, að nefnd, sem þannig yrði skipuð, ynni það verk, sem henni væri falið, að endurskoða gildandi stjórnarskrá og skila tillögum til Alþingis um breytingar á henni eða frumvarpi að nýrri lýðveldisstjórnarskrá í heild. Það er ekki líklegt, að fulltrúar eins eða fleiri þingflokka fengju því ráðið, að málið yrði svæft í nefndinni, þó að þeir kynnu að óska þess, eða að eitt atriði, t. d. kjördæmaskipun, yrði tekið út úr til sérafgreiðslu vegna flokkshagsmuna og annað látið sitja á hakanum. Ef nefndarmenn yrðu ósammála að meira eða minna leyti um tillögugerð, verður að gera ráð fyrir, að ágreiningstillögur, sem og aðrar tillögur, yrðu rökstuddar, og væri þá fenginn umræðugrundvöllur um þessi efni á Alþingi og meðal þjóðarinnar. En í lengstu lög verður að vona, að nefnd sem þessi gæti náð samkomulagi um a. m. k. þau málsatriði, sem mestu skipta, eftir að hafa brotið þau til mergjar með framtíðarheill þjóðarinnar og ríkisins fyrir augum, og að tímabundin sérsjónarmið stjórnmalaflokka eða annarra yrðu þá að þoka fyrir því, sem meira er um vert, er til lengdar lætur.

Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir, að nefndin endurskoði stjórnarskrána í heild, eins og áður hefur verið til ætlað, og yrði umboð hennar til tillögugerðar auðvitað ekki takmarkað á neinn hátt með samþykkt þessarar þáttill. Hins vegar er þó gert ráð fyrir, að lagt verði fyrir nefndina að taka allmörg tilgreind efnisatriði til sérstakrar athugunar. Að dómi flm. eru þessi efnisatriði svo mikilsverð og svo mjög á dagskrá nú, að ekki má undan falla, að um þau fáist álit nefndarinnar, hvornig svo sem hún kynni að afgreiða hvert einstakt atriði. Skal nú lauslega að þeim vikið, hverju fyrir sig, en í framsögu mun verða nánar um þau rætt.

1. Um hlutverk forseta Íslands, hvert það skuli vera á komandi tímum, eru skiptar skoðanir í landinu. Sú tillaga hefur komið fram, að forsætisráðherra verði falið þetta hlutverk og að hann verði á hverjum tíma þjóðhöfðingi. En einnig hafa verið uppi tillögur um að auka vald hins þjóðkjörna forseta. Er að þessu vikið síðar.
2. Tvímælis orkar, að rétt sé að halda deildaskiptingu á Alþingi. Sums staðar eru þingmenn kosnir á tvönnan hátt eða hvor deild út af fyrir sig. Hér er ekki um slíkt að ræða.
3. Í sambandi við að auka vald forseta lýðveldisins hefur oft verið um það rætt, að koma þyrfti á gleggri aðgreiningu framkvæmdavalds, löggjafarvalds og dómvalds en nú á sér stað. Til greina kemur, að forsetinn, en ekki Alþingi, velji ríkisstjórn á hverjum tíma, og að ráðherrar eigi ekki sæti á Alþingi, og eru dæmi til slíks. Því er af ýmsum haldið fram, að Alþingi yrði á þennan hátt óháðara í löggjöf gagnvart ríkisstjórninni og framkvæmdavaldið jafnframt sjálfstæðara í sínum verkahring.

Gagnrýni er vaxandi á því, að þingmenn kveði sjálfir upp úrskurð um gildi kosninga sinna, sem telja má dómsmál.

4. Samskipti við önnur ríki eru vandasöm, og þeim fylgir mikil ábyrgð. Til greina kemur að takmarka rétt ríkisstjórnar, og e. t. v. Alþingis, til aðgerða á þessu sviði meir en nú er gert eða setja skýrari ákvæði um þessi efni.
5. Alþingi hefur stundum ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin mál, án þess að slík atkvæðagreiðsla sé bindandi. Til greina kemur, að stjórnarskráin mæli fyrir um þjóðaratkvæði umfram það, sem hún gerir nú, þegar sérstaklega stendur á, og hvert gildi það skuli hafa.
6. Ástæða er til að athuga, hvort takmarka þurfi kjörgengi við alþingiskosningar meira en nú er gert, t. d. vegna aldurs eða lengdar þingsetu, vegna þess, að tiltekin störf samrýmist ekki þátttöku í stjórnmalabaráttu, eða þannig, að skilyrði verði sett um búsetu frambjóðenda í kjördæmum sínum.

7. Núverandi kjördæmaskipun og kosningafyrirkomulag ýtir undir flokksræði, gerir kosningar ópersónulegar og þar með kjósendum erfiðara fyrir, torveldar samskipti milli þingmanns og kjósenda hans, og er til þess fallin að slæva ábyrgðartilfinningu þingmanna, að margra dómi. Krafa um, að þingmenn verði kosnir í einmenningskjördæmum, virðist eiga vaxandi fylgi að fagna, einkum meðal hinna yngri kjósenda í landinu.
8. Umsvif stjórnámálaflokka fara stöðugt vaxandi. Þeir verja meiri og minni fjármunum til starfsmannahalds og annars kostnaðar af ýmsu tagi í áróðursskyni, og dagblaðaútgáfufyrirtæki þeirra í höfuðborginni velta hvert fyrir sig milljónatugum á ári. Stjórnarskráin ætlar flokkum sérstakan rétt. En þar skortir, að margra dómi, fyrirmæli um, að setja skuli lög um stjórnámálaflokka, réttindi þeirra og skyldur gagnvart flokksmönnum og þjóðinni.
9. Sjálfstæði þjóðarinnar er m. a. undir því komið, að landsbyggð haldist. Til þess að svo verði, þarf að vera jafnvægi milli landshluta. Með þetta fyrir augum þarf, að margra dómi, að skipta landinu í nokkur stór umdæmi (fylki) með sjálfstjórn í tilteknum sérmálum, innan ríkisheildarinnar, og ættu þá að vera ákvæði um þetta í stjórnarskránni.
10. Útgáfa bráðabirgðalaga er oft umdeild. Réttur ríkisstjórnar til útgáfu slíkra laga ætti að líkindum að vera meiri takmörkunum háður en hann nú er.
11. Til greina kemur að setja ný ákvæði um eignakaup og eignasölu ríkissjóðs og ríkisstofnana og þrengja valdsvið ríkisstjórna í þessum efnum.
12. Oft hefur verið vakið máls á því, að koma þurfi í veg fyrir óeðlilega verðhækkun lands og fasteigna. Ef lagaákvæði um það efni eiga að koma að gagni, þurfa þau að líkindum að vera í stjórnarskránni. Dæmi eru til þess, að einn fermetri lands í miðborg Reykjavíkur hafi verið seldur á 25—30 þús. kr., og er slík þróun áhyggjuefni.
13. Fordæmi mun vera fyrir því, að í stjórnarskrá sé kveðið á um rétt og skyldu til að inna starf af hendi. Er slíkt einnig athugandi hér, og hefur málinu áður verið hreyft opinberlega.
14. Til greina kemur, að stjórnarskráin mæli fyrir um, að þjóðfélaginu sé skylt að sjá svo um, að börnum og ungmönnum, hvar sem þau eiga heima á landinu, sé gert kleift að afla sér almennrar menntunar.
15. Ástæða er til að íhuga, hvort 75. gr. stjórnarskrárinnar eigi þar heima eftirleiðis.
16. Núverandi ákvæði stjórnarskrárinnar um þingsetningardag virðist úrelt og eðlilegt að breyta því.
17. Tillögur hafa verið uppi um, að frumkvæði að hækkun ríkisútgjalda verði háð stjórnarskrárákvæði, og er sjálfsagt að gefa þeim gaum.
18. Til greina kemur að taka í stjórnarskrána ákvæði úr mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, og eðlilegt er að breyta 70. gr. stjkskr., varðandi framfærslu, með hliðsjón af nútímalöggjöf um þau efni.
19. Vel færi á því, að í stjórnarskránni væri almenn yfirlýsing um skyldur þjóðarinnar við landið og þá m. a., að henni beri að halda því í byggð og helga sér þannig landsréttinn, enda sé þá jafnframt kveðið á um, að Íslendingar eigi yfirléitt fasteignir og náttúruauðæfi hér á landi. Ætti þá slík yfirlýsing að vera í upphafi stjórnarskrárinnar. Dæmi eru til, að hliðstæðar yfirlýsingar séu í stjórnarskrám ríkja, og þá þar settar til að minna á mikilsverð undirstöðuatriði, sem talið er, að ekki megi gleymast.
20. Tillögur hafa komið fram um það oftár en einu sinni, að kosið verði sérstakt stjórnlagabing, sem hafi það verkefni eitt að fjalla um stjórnarskrána, þannig að afstaða kjósenda til annarra málefna þurfi ekki að hafa áhrif á kosningu þess.

Það skal tekið fram, að tillaga sú til þingsályktunar, sem hér er fram borin, um endurskoðun stjórnarskrárinnar, er ekki flokksmál, enda hefur flm. ekki farið fram á, að henni verði veitt flokksfylgi. Er að því leyti eins ástatt um hana og endurskoðunartillögurnar, sem fluttar voru á Alþingi 1966, 1967 og 1969.