

HELGA FELL

TÍMARIT
UM BÓKMENNTIR OG ÖNNUR MENNINGARMÁL
RITSTJÓRAR
MAGNÚS ÁSGEIRSSON OG TÓMAS GUÐMUNDSSON

IV. ÁR

NÓVEMBER

1945

KRISTJÁN ALBERTSON:

VORSKÁLD ÍSLANDS

MINNINGARRÆÐA

flutt í Kaupmannaböfn 26. maí 1945

VÉR ÍSLENDINGAR eigum frá ofanverðri síðustu öld tvær heilagar bækur, tvær gjafir guðanna á erfiðum tímum, — ég á við ljóðasöfn Bjarna Thorarensens og Jónasar Hallgrímssonar. Ekki svo að skilja, að allt, sem í þeim bókum stendur, sé gullvægt, en þær komu þegar mest reið á, og urðu hrjádri, nauðstaddri þjóð uppspretta afls og gleði, hjálp til þess að rétta við. Og enn í dag eigum vér engin rit frá síðari öldum, þar sem manndómur, vit, tiginborið skap og hreint hjartalag tali til vor sterkar né fegur.

Það kemur fyrir, að nokkrir menn, kannski í upphafi örfáir, eiga sama hlutverk í lífi þjóðar og hækkandi sól í verki náttúrunnar, — þeir skapa nýtt vor. Það geislar frá þeim yl og krafti, allt stælist af nýju frjómagni, svo vítt sem áhrif þeirra ná, réttir sig, litkast og laufgast, springur út, verður að nýjum blóma. Slíkir vorboðar voru þeir Bjarni Thorarensen, Baldvin Einarsson, Fjölismenn og Jón Sigurðsson í íslenzku lífi á 19. öld.

Þeir fæddust með þjóð, sem um langt skeið hafði verið á leið til grafar, sem virtist sljógguð eftir kúgun og hörmungar aldanna, sem erlendir ferðamenn sögðu, að varla kynni framur að brosa né hlæja, svo var líf hennar erfitt og fátækt. Vantrúuð á sjálfa sig og framtíð sína, einangruð frá

Lýðræði og stjórnfesta

HUGLEIÐINGAR UM STJÓRNSKIPUNARMÁLID

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 félagsmálahugsjónum 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 íhugunar 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 stórauðna velmegun, skuli jafnframt hafa leitt til öryggisleysis um hag manna og atvinnuleysis í svo stórum stíl, að telja má það eitt hið geigvænlegasta þjóðfélagsmein vorra tíma. Á þetta tvímælalaust snaran þátt í því, að andlegt frelsi hefur 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 leitað 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 eflt 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 sérrettindum. Það er því sízt 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 stjórnámálum 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 rötækum 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 lýðræðisríkjum, og stjórnarskrá vor gerir ráð fyrir, þróuðust samhliða þeirri skipan atvinnamála, 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 stöðirnar, 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 hætta 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 atvinnulífinu 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 fólgid 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 kjósendaveiða og hafa valdið misrétti milli héraða og óþörfu bruðli 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 hvimleiðustu og jafnframt viðsjárverðustu einkenni á

opinberu lífi þjóðarinnar, að nauðsynlegt hefur þótt að hafa flestar nefndir skipaðar flokksfulltrúum, og stuðningsmenn ríkistjórna 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 stjórnáttengsl og kunningsskapur virðast í þessum eignum oft hafa verið mun þyngrir 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 stjórnáttum á öndverðum meiði við valdhafa, hefur jafnvel virzt 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 seinagangur 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 fyrir 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 reynzt heppilegt, að stjórnáttamenn fari með það vald. Það hefur átt sér stað, að því er virðist vegna stjórnáttahagsmuna, 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 stjórnáttalabaráttu vorri kveður mjög mikið að óvönduðum málflytningi, enda er hægt að skýra vísvitandi 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 stjórnáttadeilum 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 myndazt heilbriggt almenningsátt, 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 stjórnáttaflokkunum 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 áhrif 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 er 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 stjórnmalapýðingu, 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, endá vissi hún það, að hún yrði að víkja, hve-

nær 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 uppbótarpingsæta, — 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 uppbótarpingsætin 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 ósamrýnanlegt 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 dugnaði 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 stjórnmalunum. En þetta hlýzt af hinum nánun 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 samrýnanlegar 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 kjósendafjölda þess, viðhafa hlutfallskosningu, en hafa engin uppbótarpingsæti. 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 sjálfsagt, 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 hvors 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 kjósendahópa 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 sam-

eiginlegra 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 fjármála-stefnunnar, hvort reka skuli þjóðarbúið með tekjuafgangi eða -halla og hversu miklum. Og einstökum þingmönnum ætti að vera óheimilt að berá fram tillögur um útgjöld nema ásamt tilsvareandi 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 að 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. Fjöldmenn samkunda eins og Alþingi á hins vegar ekki að ákveða, hvort leggja skuli ákveðinn veg, brúa tiltekna á, veita nefndum embættismanni launauppbót 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 heiðarleik. 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 trú-

aðarmenn, 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 embættis 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 þýðarmeiri embætti án atbeina ráðherra, en forstöðumenn ríkisstofnana og stjórnardeilda ættu að ráða starfsmenn sína. Heppilegast væri, að ráðherrarnir, sem í reyndinni mundu bera ábyrgð á framkvæmdarstörfunum og vera yfir fjölmarga embættismenn settir, væru lausir við allar embættisveitingar. Ohjákvæmilegar 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 stjórnmalaflokkum, svo sem nú er. Með minnkandi áhrifum stjórnmalaflokkanna á framkvæmdarvaldið má og búast við, að mjög dragi úr því, sem bæði er hvimleitt 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, hvornig hinu æðsta dómsvaldi er skipað, enda nýtur hæstiréttur að verðleikum fullkomins trausts. En héraðsdómsskipunin virðist hins vegar vera orðin úrelt. Vafalaust hafa samgönguferfiðleikarnir 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. Dómaraastörfin 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 og geta þess, að skipun sveitastjórnarmála virðist ekki heppileg. Mjög bætta 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 dómsmálaráðuneytisins, 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 stjórn-

málalabaráttunni og stuðla þannig að heilbrigðu almenningssáliti, væri rétt, að í stjórnarskránni væri stuttort ákvæði um, hvers konar stjórnmalalabarátta samrýnist leikreglum lýðræðisins. Í skjóli slíks ákvæðis mætti síðan setja lagabálk um réttindi og skyldur stjórnmalal- 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 meiðyrðamál, sem spretta af stjórnmalaladeilum. 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 stjórnmalalabaráttu vorri, einkum í sambandi við kosningar.

NAUÐSYN HUGARFARSBREYTINGAR.

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, stjórnmalalamönnum hennar og embættismönnum, að því er snertir hógværd og drengskap í stjórnmalalabaráttunni og heiðarleik og skyldurækni á öllum sviðum opinbers lífs. Vér Íslendingar skipum oss allt of fast í flokka, vér erum óvægðir í deilum, oss skortir á hlutlægðni í hugsun og dómum og er miklum mun of gjarnt að líta á menn fremur en málefni. Vér erum oft rætnir í garð stjórnmalalandaandstæðings, 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 komizt 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 Þ. GÍSLASON