

Nd.

437. Nefndarálit

í máliou: Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands 5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlögum 3. okt. 1903.

Frá meiri hluta nefndarinnar.

Frumvarp þetta var samþykkt á Alþingi 1913, og var þing síðan rofið, samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar 5. jan. 1874, og efnt til nýrra kosninga til aukabings þess, er nú stendur yfir, og ætlast er til, að taki úrslita ákvörðun um mál þetta.

Breytingum þeim, sem farið er fram á að gera á gildandi stjórnarskipunarlögum landsins, stjórnarskránni 5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlögum nr. 16, 3 okt. 1903, má skifta í tvo flokka. Vita breytingarnar í öðrum flokknum aðallega inn á við, en í hinum út á við.

Breytingar þær, er til fyr-nefnda flokksins má telja, eru aðallega þessar:

1. Heimilað er að fjölga ráðherrum með almennum lögum, og um leið legst landritaraembættið niður.

2. Bráðabirgðafjárlög má eigi gefa út, ef fjárlög fyrir fjárhagstímabilið eru samþykkt af Alþingi.

3. Allþýðingarmikil breyting á skipun þingsins er ætlast til að gerð verði, þar sem konungskjör alþingismanna á með öllu að hverfa úr sögunni. Í stað konungkjörnu þingmannanna koma 6 þjóðkjörnir alþingismenn, kjörnir eftir reglum um hlutfallskosningar í einu lagi fyrir land alt. Er til þeirra kosninga vandað sjerstaklega að því leyti, að kjörgengisskilyrði og kosningarrjettar eru harðari (35 ára aldur) en skilyrði til kjörgengis og kosningarrjettar, er kjósa skal í kjördæmum. Að því leyti skal gamla skipulagið þó haldast, að þingrof nær eigi til landskjörnu þingmannanna. Það er og breyting frá núverandi skipulagi, að kjördæmakosnu þingmennina 8, er sameinað Alþingi kys til efri deildar, má eftir frv. kjósa hlutbundnum kosningum.

4. Stórfeldasta breytingin frá núverandi skipulagi er væntanlega sú hin mikla rýmkuð kosningarrjettar og kjörgengis til Alþingis, sem ætlast er til að leidd verði í lög með frv. þessu, þar sem fyrst og fremst bætast smámsaman við allar konur, giftar og ógiftar, undir sama skilorði sem karlar, þeir er nú hafa kosningarrjett, en þar að auki bætast við vinnuhjú, bæði karlar og konur, þó svo, að nýju kjósendurnir komi eigi allir þegar, heldur fyrst þeir einir, sem 40 ára eru og eldri, og síðan koll af kalli, 39 ára, 38 ára o. s. frv. Jafnframt er sú breyting gerð, að dómarrar, er eigi hafa umboðsstörf á hendi skuli eigi kjörgengir, og eru kjörgengisskilyrðin að því leyti þrengd frá því, sem nú er.

5. Ef meiri hluti þingmanna hvorrar deildar krefst þess, kveður konungur saman aukabing, og er þingmönnum þar með veittur rjettur milli þinga, er þeir hafa eigi nú.

6. Til frekari tryggingar því eftirliti, sem þingið hefir með meðferð stjórnarinnar á fje landsins, er það ákvæði, að yfirskoðendur landsreikninga sjeu þrír, kosnir í sameinuðu þingi með hlutfallskosningum. Er minni hluta þingsins þar með veittur rjettur til þess að hafa hönd í bagga með í þessu efni.

7. Eftir núgildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar verður hin evangelisk-lúterska kirkja eigi af tekin, nema með stjórnarskrárbreytingu samkv. 61. gr. stjkskr. 1874. En í frv. er svo ákveðið, að þetta megi gera með almennum lögum. Auk þess er bætt við fyrirmælum um undanþágu undan skyldu til greiðslu persónulegra gjalda manna til annarar guðsdýrkunar en þeir aðhyllast sjálfir.

8. Þá er gerð breyting á 48. gr. stjkskr. 1874 um rjettarfar sakamála til nokkurrar linkindar sakbornum mönnum.

Nokkrar breytingar fleiri mætti til þessa flokks telja, en þessar eru merkastar, að því er virðist.

Um sumar þessar breytingar hafa flestir, ef eigi allir, verið sammála, svo sem um afnám konungskjörs alþingismanna. Um aðrar, svo sem rýmkuð kosningarrjettar og kjörgengis, skipun þingsins o. s. frv., hafa aftur verið mjög skiftar skoðanir, bæði í þinginu og utan þess. Verður eigi við því búist, að nokkru sinni fáist samkomulag meðal allra um þessi vandasömu atriði.

Nefndin lítur svo á, að breytingar þessar muni í heild sinni, eða þó flestar, vera til bóta eða að minsta kosti samræmar stefnu tímans, er traudla verður í móti staðið til lengdar, og telur nefndin því viðhlítandi, að þær nái fram að ganga.

Þá koma þær breytingar, sem aðallega horfa út á við.

1. Konungur vinnur eið að stjórnarskrá Íslands.

2. Konungur er ábyrgðarlaus og friðhelgur.

Miða þessi ákvæði í þá átt, að marka skýrar rjettindi landsins. Samskonar fyrirmæli eru í grundvallarlögum Dana. Og í því að taka þessi fyrirmæli í stjórnar-

skipunarlög Íslands liggur bending um, að löggjafarvald landsins viðurkenni eigi gildi þessara laga á Íslandi.

3. Þá er felt brott ákvæði gildandi stjórnarskrár um það, að embættismenn þurfi að hafa rjett innborinna manna. Það er því eigi helgað með *stjórnarskránni*, að fullnæging þessa skilyrðis sje nauðsynleg til þess að gerast hjer embættismaður samkvæmt konungsveitingu.

4. Skilyrði til kosningarrjettar til Alþingis á fæðing hjer að verða eða vistfesti um síðastliðið 5 ára skeið áður kosning fer fram. Sömulciðis er heimilisfesta innanlands kjörgengisskilyrði til Alþingis.

5. Þá segir, að Alþingi skuli vera friðheilagt, og að enginn megi raska friði þess nje frelsi. Og á þetta væntanlega að vera bending um það, að tilsvarendi fyrir-mæli í grundvallarlögum Dana gildi hjer eigi, og því þurfi sjerstakt ákvæði um það í stj.skrá vorri.

6. Tilvitnun 25. gr. stj.skr. 1874 og 8. gr. stj.spl. nr. 16, 3. okt. 1903, er brott feld í 14. gr. frumvarpsins.

7. Þá er svo fyrir mælt, að ef Alþingi samþykkir breytingu á sambandi Íslands og Danmerkur, þá skuli leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykta eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu.

Alt þetta virðist nefndinni horfa til bóta.

8. Þá kemur að því atriði, er mest hefir tvímælis orkað. Það er ákvæðið í 1. gr. frumv. um uppburð þeirra mála, er stjórnarskráin tekur til, fyrir konungi í ríkisráði Dana. Svo var fyrst fyrir mælt í stj.spl. nr. 16, 3. okt. 1903, að mál þessi skyldu þar borin upp fyrir konungi Gerðist bráðlega allmikil óánægja með það, að þetta fyrir-mæli stæði í stjórnarskipunarlægum vorum. 1911 tók þingið því þann upp, að fella orðin: »í ríkisráði« brott í frv. því til breytingar á stjórnarskipunarlægum landsins, er þá var samþykkt, án þess að nokkuð væri sett í staðinn um það, hvar mál vor skyldu borin upp fyrir konungi. En þá komu þau skilaboð með þáverandi ráðherra, að konungur vildi eigi staðfesta stjórnarskipunarlög þingsins þannig löguð, nema breyting yrði gerð á sambandinu milli Íslands og Danmerkur, með lögum, er þing beggja landanna samþykki og konungur staðfesti.

Þegar þingið 1913 samþykkti stjórnarskipunarlagafrv. það, er hjer liggur fyrir, var því farin sú millileið til samkomulags við konungsvaldið, að ríkisráðsákvæðið skyldi að vísu felt brott úr stjórnarskipunarlægum landsins. En jafnframt var svo fyrir mælt, að konungur ákvæði, hvar mál vor skyldu borin upp fyrir honum. Var ráð gert fyrir því, að þar um yrði gefinn út konungsúrskurður á ábyrgð Íslandsráðherra eins, að sá úrskurður hefði að eins að geyma ákvæði um uppburð málanna, en engin önnur ákvæði eða skilyrði um það efni. Að honum yrði á stjórnarskipulega rjettan hátt breytt af konungi með undirskrift og ábyrgð Íslandsráðherra eins —, að löggjafarvaldið gæti einnig kipt brott grundvellinum undan honum með breytingu á stjórnarskránni, og að málið yrði eftir sem áður sjer-mál vort, eins og það hefir verið hingað til að álitu þings og þjóðar.

Á fundi ríkisráðs Dana 20. okt. f. á. var þetta atriði, um uppburð mála vorra fyrir konungi í ríkisráði, tekið til meðferðar. Umræðurnar um það, ásamt umræðunum á ríkisráðsfundinum um stjórnarskrárbreytinguna í heild sinni, eru prentaðar í Lögbirtinga-bláðinu 1913, 46. tölubl. Forsætisráðherra Dana lagði það þá til við konung, að hann staðfesti stjórnarskráfrumvarpið á sínum tíma og gæfi jafnframt út úrskurð, þar sem eitt skifti fyrir öll yrði ákveðið, að mál Íslands, þau er stjórnarskrá þess tekur til, yrðu hjer

eftir sem hingað til borin upp fyrir konungi í ríkisráði Dana, „nema því að eins, að gefin verði út lög að sameiginlegu ráði ríkisþings og alþingis um ríkisrjettarsamband Íslands og Danmerkur, þar sem ný skipun verði á gerð“ þessu máli.

Ráðherra Íslands og konungur gengu að þessum tillögum forsætisráðherra Dana. Í samræmi við það gaf konungur út opið brjef, dags. 20. okt. f. á., með undirskrift Íslandsráðherra. Er í því brjefi heitorð konungs um það, að hann muni á sínum tíma staðfesta stj.skrárfv. það, er hjer liggur fyrir. En jafnframt er því lýst yfir, að um leið og frv. verði staðfest, muni konungur gefa út, einnig á ábyrgð Íslandsráðherra, úrskurð um það, að mál vor (o: lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir) verði hjer eftir, eins og að undanfögnu, borin upp fyrir konungi í ríkisráði. Í niðurlagi opna brjefsins stendur enn fremur þetta ákvæði: »Á þeim konungsúrskurði verður engin breyting gerð, nema Vjer staðfestum lög um ríkisrjettarsamband Danmerkur og Íslands, samþykkt bæði af Ríkisþinginu og Alþingi, þar er ný skipan verði á gerð«. Efni þessa opna brjefs átti að birta í Danmörku með konunglegri auglýsingu, þegar úrskurðurinn yrði gefinn út.

Það skal þegar tekið fram, að meiri hluti nefndarinnar telur frágangssök og hættulegt rjettindum landsins, ef ráðherra vor gengi að því, að ákvæðið um það, að engin breyting gæti orðið á væntanlegum konungsúrskurði, nema áðurgreindum skilyrðum um sambandslög milli landanna yrði fullnægt, yrði tekið upp í úrskurðinn á sínum tíma. Meiri hlutinn lítur svo á, að þar með væri samþykki gefið af hálfu fulltrúa landsins um það, að málið yrði eigi lengur sjermál vort. Og svo dýru verði vill hann alls eigi kaupa staðfestingu stjórnarskrárfv. þess. En upplýsingar hafa komið um það frá frafarandi ráðherra, á fundi í háttv. deild, er málið var þar til r. umræðu, að til þess væri alls eigi ætlast, að tjeður skildagi yrði tekinn upp í væntanlegan konungsúrskurð um uppburð mála vorra í ríkisráði Dana. Og í trausti til þess, að hvorki sje tilgangurinn, að tjeð ákvæði verði upp í úrskurðinn tekið, eða neitt samskonar eða samsefnis ákvæði, nje heldur, að ráðherra vor muni að því ganga, þó að sú krafa yrði ger, telur meiri hluti nefndarinnar óhætt að taka þá afstöðu til málsins, sem hjer á eftir greinir.

Því hefir verið haldið fram, að ráðstöfun sú, er gerð var í ríkisráði Dana 20. okt. 1913, og að ofan getur, feli í sjer samkomulag milli fulltrúa Íslands af annari hálfu og fulltrúa Dana af hinnu, um það, að uppburður mála vorra í ríkisráðinu skuli bundinn skilyrði, sem löggjafarvald Íslands rjeði eigi yfir, og að þar með væri stefnt í þá átt, að uppburðurinn yrði eigi lengur sjermál vort, heldur í raun rjettri sammál Íslands og Danmerkur. Og þess vegna hefir verið svo litið á, að þingið 1914 mætti eigi láta þetta atriði afskiftalaust nú, um leið og það afgreiðir frá sjer stjórnarskrárfv. Ef það gerði það, þá mundi verða svo litið á, sem það sjellist á það, að málið skyldi verða sammál Íslands og Danmerkur hjer eftir, og að vjer hefðum engan stjórnskipulegan rjett til að fá því um þokað, án samþykkis þeirra danskra valdhafa, er um það mál ættu að fjalla af Dana hálfu. Meiri hluti nefndarinnar telur þessa skoðun rjetta, en af því að hann lítur jafnframt svo á, að slík ráðstöfun hafi eigi verið með heimild þingsins 1913 gerð, eða fyrri þinga, þá telur hann nægilegt, að þingið lýsi nú yfir þeirri ákveðnu skoðun sinni, að ráðstöfunin sje eigi bindandi fyrir Ísland.

Meiri hluti nefndarinnar getur eigi sjeð neitt því til fyrirstöðu, enda þótt hann telji sína skoðun á málinu fullkomlega rjetta, að fyrirvari sá, er hann hugsar sjer uppborinn í þingsályktunarformi, verði svo orðaður sem á þingskj. 438 segir. Því að ef skoðun meiri hlutans er rjett, — sem hann efast að vísu eigi um, — þá kemur

fyrirvarinn þó að fullu haldi, þar sem hann [fyrirbyggir, að ætlan meiri hlutans, alt að einu, að svo verði litið á sem þingið hafi samþykkt það á nokkurn hátt, að uppburður mála vorra verði gerður að sammáli með ríkisráðs-ráðstöfuninni 20. okt. f. á., eða konunglegu opnu brjefi, dags. sama dag. Það orðalag, sem ætlast er til að verði á fyrirvaranum, er bæði valið til þess, að komist verði hjá því, að stjkskr.frv. verði synjað staðfestingar, og svo í því skyni, að samkomulag mætti um hann fást meðal allra flokka þingsins. Enda er það eigi tilætlun meiri hlutans, að sveigja að neinum, þeim er með þetta mál hefir farið, utan þings eða innan, enda þótt á annari skoðun sjeu um þetta málsatriði, heldur er það eitt tilgangur meiri hlutans, að fyrirbyggja það, að rjettilega verði svo á litið, að þingið hafi nú afsalað landinu nokkuru af stjórnskipulegum rjettindum þess, eða samþykkt nokkura sífka ráðstöfun, ef hún heitði áður fram farið að einhverju leyti eða öllu.

Ef slíkur fyrirvari verður samþykktur sem meiri hlutinn stingur upp á, — enda ætlast hann að sjálfsgöðu til þess, að ráðherra landsins skýri konungi frá innihaldi fyrirvarans, — telur hann stjórnskipulegum rjettindum landsins að lögum borgið um uppburð sjer mála vorra fyrir konungi í ríkisráði, og engu spilt frá því skipulagi, sem nú er. Hann lítur því svo á, að þetta mál haldi áfram að vera sjer mál Íslands á sama veg sem áður var, og þingið hefir haldið fram, ef fyrirvari hans, meiri hlutans, verður samþykktur.

Jafnframt telur meiri hlutinn æskilegt, til frekari tryggingar, að í væntanlegum konungsúrskurði verði skírskotað til þingsályktunartillögunnar á þingskjali 438, ef hún verður samþykkt.

Meiri hlutian er því sammála um að ráða háttv. deild til þess að samþykkja stjórnarskrárfrumvarpið óbreytt, en jafnframt leggur hann til, að þingið samþykki fyrirvara þann um uppburð mála vorra fyrir konungi í ríkisráði, er í þingsályktunartillögunni á þingskjali 438 greinir.

Alþingi 8. ágúst 1914.

Skúli Thoroddsen,
formaður.

Einar Arnórsson,
skrifari.

Bjarni Jónsson,
frá Vogu.

Guðm. Hannesson.

Frá minni hluta.

Undirritaðir, minni hluti nefndarinnar, eru sammála meiri hluta nefndarinnar um það, að samþykkja beri stjórnarskrárfrumvarpið óbreytt, einnig um það, að rjett sje, að samþykkja í þingsályktunarformi fyrirvara um það, að þingið haldi fast á því, að uppburður sjer mála Íslands fyrir konungi sje íslenskt sjer mál. Vjer erum því samþykkir innihaldi fyrirvarans á þingskjali 438 í aðalatriðum, en getum ekki felt oss við orðalag hans. Vjer áskiljum oss því rjett til að koma fram með breytingartillögu við

þingskjal þetta. Vér erum að ýmsu leyti ósamþykkir framanrituðu nefndaráliti, sjerstaklega um skilninginn á því, sem gerðist í ríkisráðinu 20. oktbr. f. á. og á opna brjefinu frá s. d. Að öðru leyti munum vjer gera nánari grein fyrir afstöðu vorri við umræðurnar.

d. u. s.

Jón Magnússon.

Stefán Stefánsson, Eýf.

Pjetur Jónsson.