

Frumvarp til stjórnarskipunarlags

um

**breyting á stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands
5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlögum 3. okt. 1903.**

(Lagt fyrir alþingi 1909).

Fyrirsögnin verði: Stjórnarskrá Íslands.

Í staðinn fyrir 1.—62. gr. og ákvarðanir um stundarsakir 1.—4. í stjórnarskrá 5. jan. 1874 og 1.—13. gr. í stjórnarskipunarlögum 3. okt. 1903 komi eftirfarandi greinar:

I.

1. gr.

Stjórnarfyrikomulagið er þingbundin konungsstjórn. Ísland hefir konung sameiginlegan við Danmörk. Um ríkiserfðir, rétt konungs til að hafa stjórn á hendi í öðrum löndum, trúarbrögð konungs, myndugleika hans og um ríkisstjórn, er konungur er ófullveðja, sjúkur eða fjarstaddur, svo og um það, er konungdómurinn er laus og enginn ríkisarfi til, fer eftir ákvæðum laganna um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands.

2. gr.

Ísland er í sambandi við Danmörk um þau mál, sem eftir samkomulagi beggja landanna eru talin sameiginleg í 3. gr. sbr. 9. gr. í lögnum um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands. Um meðferð þessara mála fer eftir fyrirmælum 6. greinar í sambandslögnum. Að öllu öðru leyti er löggjafarvaldið hjá konungi og alþingi í sameiningu, framkvæmdarvaldið hjá konungi og dómsvaldið hjá dómendum.

3. gr.

Konungurinn vinnur eið að stjórnarskrá Íslands, þegar hann kemur til ríkis, hafi hann eigi þegar unnið þann eið sem ríkisarfi. Af eiðstaf konungs skal gjöra tvö samhljóða frumrit, og skal senda alþingi annað þeirra til geymslu; hið skal geyma í landskjalasafninu.

4. gr.

Konungurinn hefir hið ædsta vald í öllum málefnum Íslands, með þeim takmörkunum, sem settar eru í stjórnarskrá þessari, og letur ráðherra Íslands framkvæma það í öllum efnum, sem ákvæðið í 2. málsgrein í 2. gr. stjórnarskrár þessarar tekur eigi til.

5. gr.

Konungurinn er ábyrgðarlaus; hann er heilagur og fríðhelgur. Ráðherrann ber ábyrgð á stjórnarathöfnum eftir því sem lög mæla fyrir um það. Alþingi getur kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans. Landsdómur dæmir þau mál.

6. gr.

Konungur skipar ráðherra Íslands og leysir hann frá embætti. Aðsetur ráðherra skal vera í Reykjavík. Hann ter svo oft sem nauðsyn krefur á konungsfund, til þess að bera upp fyrir konungi lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Undirskrift konungs undir ályktanir þær, sem snerta löggjöf og stjórn, veitir þeim gildi, þegar ráðherrann ritar undir þær með honum.

Nú deyr ráðherrann, og gegnir landritari þá ráðherrastörfum á eigin ábyrgð, þangað til skipaður hefir verið nýr ráðherra. Breyta má þessu með lögum.

7. gr.

Með lögum má ákveða að ráðherrar skuli vera fleiri en einn.

Nú er ráðherrum fjölgað, og skiftir konungur þá störfum með þeim. Einn þeirra kveður hann til forsætis, og stýrir hann ráðherrastefnum. Starfsvið ráðherrastefnu skal nánar ákveðið í lögumum.

Hver ráðherra undirskrifar með konungi ályktanir um þau málefni, er undir hann liggja sérstaklega, og ber ábyrgð á stjórnarathöfnum. Sá ráðherra sem konungur hefir til forsætis kvatt, ber að jafnaði málin fram fyrir konung, einnig fyrir hönd hinna ráðherranna. Þegar hann þannig ber fram fyrir konung mál, sem annar ráðherra hefir nafnsett, ber hann að eins ábyrgð á því, að málið sé rétt framlutt, nema hann sérstaklega taki að sér stjórnarskipulega ábyrgð á efni málsins, með því að setja einnig nafn sitt undir það. Að öðru leyti gilda um hvern einstakan ráðherra þau fyrirmæli, sem sett eru um ráðherra Íslands í stjórnarskrá þessari.

8. gr.

Konungur veitir öll þess konar embætti, sem hann hefir veitt hingað til. Breytingu má á þessu gjöra með lögum. Engan má skipa embættismann á Íslandi, nema hann hafi fæðingjarétt, og sé hann eigi Íslendingur, hafi fært sönnur á það með opinberu prófi, að hann skilji til hlítar íslenzku og geti talað hana og skrifað. Sérhver embættismaður skal vinna eið að stjórnarskránni.

Konungur getur vikið þeim frá embætti, sem hann hefir veitt það. Eftirlaun embættismanna skulu ákveðin samkvæmt eftirlaunalögumum.

Konungur getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, þó svo, að þeir missi einkis í af embættistekjum, og að þeim sé gefinn kostur á að kjósa, hvort þeir vilji heldur embættaskiftin eða þá lausn frá embætti með eftirlaunum þeim, sem almennar reglur ákveða.

Með lögum má undanskilja ýmsa embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem nefndir eru í 51. gr.

9. gr.

Konungur stefnir saman reglulegu alþingi annaðhvort ár. An samþykkis konungs má þingið eigi setu eiga lengur en 10 vikur. Ákvæðum greinar þessarar má breyta með lögum.

10. gr.

Konungur getur stefnt alþingi saman til aukafunda, og ræður hann, hversu langa setu það þá skuli eiga.

11. gr.

Konungur getur frestað fundum hins reglulega alþingis um tiltekinn tíma, en samt ekki lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykkist það, og ekki nema einu sinni á ári.

12. gr.

Konungur getur rofið alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga áður en tveir mánuðir eru liðnir frá því er það var rofið, og alþingi stefnt saman áður en ár er liðið frá þingrofinu.

13. gr.

Konungur getur látið leggja fyrir alþingi frumvörp til laga og ályktana.

14. gr.

Samþykkis konungs þarf til þess að nokkur ályktun alþingis geti fengið lagagildi. Konungur annast um, að lögin verði birt og að þeim verði fullnægt. Hafi konungur ekki staðfest eitthvert lagafrumvarp, sem alþingi hefir fallist á, á undan næsta reglulegu alþingi, er það fallið niður.

15. gr.

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur konungur gefið út bráðabirgðalög milli alþinga; þó mega slík lög eigi koma í bága við stjórnarskrána, *enda falla þau úr gildi, nema næsta alþingi á eftir samþykki þau. Eigi má gefa út bráðabirgðafjárlög fyrir það fjárhagstímabil, er fjárlög eru samþykkt fyrir af alþingi.*

16. gr.

Konungur náðar menn, og veitir almenna uppgjöf á sökum. Ráðherrum getur hann þó ekki án samþykkis alþingis gefið upp hegning, er löndsdómur hefir dæmt þá til.

17. gr.

Konungur veitir sumpart beinlínis, sumpart með því að fela það hlutaðeigandi stjórnarvöldum á hendur, leyfi þau og undanþágur frá lögum, sem tíðkast hafa eftir reglum þeim, sem farið hefir verið eftir hingað til.

II.

18. gr.

A alþingi eiga sæti 36 þjóðkjörnir alþingismenn. Kosningarnar gilda venjulega fyrir 6 ára tímabil. Tölu þingmanna og lengd kjörtímabils má breyta með lögum. Deyr

nokkur eða fari frá af þeim er kosnir eru meðan á kjörtímanum stendur, skal kjósa eða kveðja til þingsetu fyrir það tímabil, sem eftir er af kjörtímanum.

19. gr.

Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Í efri deildinni eiga sæti 12 þingmenn, í neðri deildinni 24. Þó má breyta tölum þessum með lögum.

20. gr.

Alla þingmenn efri þingdeildar svo og varaþingmenn til að fylla sæti er auð kunna að verða í efri deild á kjörtímanum, skal kjósa hlutfallskosningum um land allt í einni heild. Til neðri þingdeildar skal kosið í kjördæmum, er skulu vera sem jöfnust að stærð og nánar skulu ákveðin í kosningalögunum. Þar skulu og settar hinar nánari reglur um kosningar allar til beggja þingdeilda og um fylling áðra sæta í efri þingdeild.

21. gr.

Kosningarrétt til neðri deildar alþingis hefir hver karlmaður, sem hefir óflekkað mannmorð, er orðinn fullra 25 ára að aldri þegar kosningin fer fram, hefir þá verið heimilisfastur í kjördæminu eða kaupstaðnum eitt ár, er fjár síns ráðandi, enda sé honum ekki lagt af sveit, eða, hafi hann þegið sveitarstyrk, að hann hafi þá endurgoldið hann eða honum verið gefinn hann upp.

Kosningarrétt til efri deildar alþingis hefir hver sá, er kosningarrétt á til neðri deildar, ef hann er orðinn fullra 40 ára að aldri, þegar kosning fer fram.

Með lögum má veita kosningarrétt konum, giftum sem ógiftum, ef þær að öðru leyti fullnægja áðurgreindum skilyrðum fyrir kosningarrétti.

22. gr.

Kjörgengur til neðri deildar alþingis er hver sá, sem hefir kosningarrétt samkvæmt 21. gr., ef hann er ekki ríkisþegn utan veldis Danakonungs, eða að öðru leyti í þjónustu annara ríkja, hefir að minsta kosti í síðustu 5 ár verið á Íslandi eða í Danmörku og er orðinn fullra 30 ára að aldri, þegar kosning fer fram.

Kjósa má þó mann, er á heima utan kjördæmis eða hefir verið innan kjördæmis skemur en eitt ár.

Kjörgengur til efri deildar alþingis er hver sá, er kjörgengur er til neðri deildar, ef hann er fullra 40 ára að aldri þegar kosning fer fram.

Konum, giftum sem ógiftum, má með lögum veita kjörgengi, enda fullnægi þær öllum öðrum skilyrðum fyrir kjörgengi samkvæmt þessari grein.

III.

23. gr.

Hið reglulega alþingi skal koma saman 15. febrúar annaðhvort ár, eða, ef hann ber upp á helgan dag, næsta virkan dag þar á eftir, nema konungur hafi til tekið annan samkomudag sama ár. Breyta má þessu með lögum.

24. gr.

Samkomustaður alþingis er Reykjavík. Þegar sérstaklega er á statt, getur konungur þó skipað svo fyrir, að alþingi skuli koma saman á öðrum stað í landinu.

25. gr.

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess eða frelsi.

26. gr.

Alþingi sker sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir.

27. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna eið að stjórnarskránni undir eins og viðurkentu er, að kosning hans sé gild.

28. gr.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæring sína, og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Embættismenn þeir, sem kosnir eru til alþingis, þurfa ekki leyfi stjórnarinnar til þess að taka við kosningu, en skyldir eru þeir til að annast um að embættisstörfum þeirra verði gegnt á þann hátt, er stjórnin álitur nægja, án kostnaðar fyrir landssjóðinn.

29. gr.

Hvor þingdeild á rétt á að bera upp frumvörp til laga og ályktana og samþykkja þau fyrir sitt leyti; einnig má hvor þingdeildin fyrir sig og sameinað alþing senda konungi ávörp.

30. gr.

Hver þingdeild getur sett nefndir af þingmönnum til þess, meðan þingið stendur yfir, að rannsaka málefni, sem eru áriðandi fyrir almenning. Þingdeildin getur veitt nefndum þessum rétt á að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og öðrum.

31. gr.

Engan skatt má á leggja, né breyta, né af taka nema með lögum; ekki má heldur án lögákvæða taka lán, er skuldbindi Ísland, né selja, eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins.

32. gr.

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

33. gr.

Jafnskjótt sem hið reglulega alþingi er komið saman, skal leggja fyrir það frumvarp til fjárlaga fyrir fjárhagstímabilið, sem í hönd fer.

Gjöld, sem ákveðin eru með eldri lögum, tilskipunum, konungsúrskurðum eða öðrum gildum ákvörðunum, skulu, þangað til breyting verður á því gjörð með lögum, tilfærð í fjárlögunum svo sem gjöld þessi hafa ákveðin verið.

Frumvarpið til fjárlaganna og eins frumvörp til fjárukalaga skal jafnan fyrst leggja fyrir neðri deild alþingis.

34. gr.

Hvor þingdeild kys yfirskoðunarmann, og skulu þeim veitt laun fyrir starfa sinn. Yfirskoðunarmenn þessir eiga að gagnskoða hina árlegu reikninga um tekjur og gjöld landsins, og gæta þess, að tekjur landsins séu þar allar taldar, og að ekkert hafi verið út goldið án heimildar. Þeir geta krafist, að fá allar skýrslur þær og skjöl, sem þeim þykir þurfa. Síðan skal semja reikning fyrir fjárhagstímabilið og leggja hann fyrir alþingi ásamt með athugasemdum yfirskoðunarmanna, til fullnaðarúrlita með lagabóði.

35. gr.

Enginn útlendingur getur öðlast fæðingjarétt nema með lögum, sbr. 5. lið 3. greinar í lögum um ríkisréttarsamband Danmerkur og Islands.

36. gr.

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja til fullnaðar, fyr en það hefir verið rætt þrisvar í hvorri þingdeild.

37. gr.

Þegar lagafrumvarp er samþykkt í annarri hvorri þingdeildinni, skal það lagt fyrir hina þingdeildina í því formi, sem það er samþykkt í. Verði þar breytingar á gjörðar, gengur það aftur til hinnar fyrri þingdeildar. Verði hér aftur gjörðar breytingar, fer frumvarpið að nýju til hinnar deildarinnar. Gangi þá enn eigi saman, ganga báðar deildirnar saman í eina málstofu, og leiðir alþingi þá málið til lykta eftir eina umræðu. Þegar alþingi þannig myndar eina málstofu, þarf til þess, að gjörð verði fullnaðarályktun á máli, að meir en helmingur þingmanna úr hvorri deildinni um sig séu á fundi og eigi þátt í atkvæðagreiðslunni; ræður þá atkvæðafjöldi úrslitum um hin einstöku máls-atriði, en til þess að lagafrumvarp, að undanskildum frumvörpum til fjárlaga og fjárukalaga, verði samþykkt í heild sinni, þarf aftur á móti að minsta kosti, að tveir þriðjungar atkvæða þeirra, sem greidd eru, séu með frumvarpinu.

38. gr.

Meðan alþingi stendur yfir, má ekki taka neinn alþingismann fastan fyrir skuldir án samþykkis þeirrar deildar, er hann situr í, né heldur setja hann í varðhald eða höfða mál á móti honum, nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn til ábyrgðar utan þings fyrir það, sem hann hefir talað á þinginu, nema þingdeildin, sem hann á sæti í, leyfi.

39. gr.

Ef sú breyting, er sviftir mann kjörgengi, verður á högum þess manns, sem löglega er kosinn, missir hann rétt þann, sem kosningunni fylgir.

40. gr.

Ráðherra á samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á alþingi, og rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og hann vill, en gæta verður hann þingskapa að öðru leyti.

Í forföllum ráðherra má hann veita öðrum manni umboð til þess að mæta á alþingi fyrir sína hönd.

Atkvæðisrétt hefir ráðherra eða sá, sem kemur í hans stað, því að eins, að þeir séu kosnir alþingismenn.

41. gr.

Hvor þingdeild og eins hið sameinaða alþingi kys sjálf forseta sinn og varaforseta.

42. gr.

Hvorug þingdeildin má gjöra ályktun um neitt, nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og greiði þar atkvæði.

43. gr.

Heimilt er þingmanni að bera upp í þeirri þingdeild, sem hann á sæti í, hvert það málefni, er almenning varðar, ef þingdeildin leyfir það, og beiðast skýrslu um það.

44. gr.

Hvorug þingdeildin má taka nokkurt málefni til meðferðar á þingi, nema einhver þingdeildarmanna taki það að sér til flutnings.

45. gr.

Þyki þingdeildinni ekki ástæða til að gjöra ályktun um eitthvert málefni, þá getur hún vísað því til ráðherra.

46. gr.

Fundi beggja þingdeildanna og hins sameinaða alþingis skal halda í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem tiltekið er í þingsköpunum, krafist, að öllum utanþingsmönnum sé vísað á burt, og skal þá þingið eða þingdeild sú, er hlut á að máli, skera úr, hvort ræða skuli málefnið í heyranda hljóði eða eigi.

47. gr.

Þingsköpin handa hinu sameinaða alþingi og báðum deildum þess skulu sett með lögum.

IV.

48. gr.

Konungur getur með samþykki alþingis kært mann fyrir landsdómi fyrir þess konar glæpi, er honum virðast einkar háskulegir fyrir Island.

49. gr.

Skipun dómsvaldsins verður ekki ákveðin nema með lagaboði.

50. gr.

Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvaldanna. Þó getur sá, sem þar um leitar úrskurðar, ekki komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð, með því að skjóta málinu til dóms.

51. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðs-störf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en eigi skal hann missa neins í af launum sínum.

V.

52. gr.

Hin evangeliska lúterska kirkja er þjóðkirkja á Íslandi, og skal þjóðfélagið því styðja hana og vernda.

Sambandinu milli þjóðkirkju og landsstjórnar skal skipa með lögum.

53. gr.

Landsmenn eiga rétt á að stofna félög til að þjóna guði með þeim hætti, sem bezt á við sannfæringu hvers eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt, sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu.

54. gr.

Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til neinnar annarar guðs-dýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist, en gjalda skal hann til skóla hin lögboðnu persónulegu gjöld þjóðkirkjunnar, ef hann sannar ekki, að hann heyri til öðrum trúarbragðaflokki, er viðurkendur er í landinu.

55. gr.

Réttindi trúarbragðaflokka þeirra, er greinir á við þjóðkirkjuna, skulu ákveðin með lögum.

56. gr.

Enginn má neins í missa af þegnréttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur þeirra vegna skorast undan almennum félagsskyldum.

VI.

57. gr.

Hvern þann, sem tekinn er fastur, skal án undandráttar leiða fyrir dómara. Sé hann þá eigi jafnskjótt látinn laus, skal dómari, áður sólarhringur sé liðinn, leggja rökstuddan úrskurð á, hvort hann skuli settur í varðhald. Megi láta hann lausan móti veði, þá skal ákveðið í úrskurðinum, hvert og hversu mikið það skuli vera.

Úrskurði dómara má þegar skjóta til æðra dóms, og fer um birting og áfrýjun slíks úrskurðar sem um birting og áfrýjun dóms í sakamálum.

Engan má setja í gæzluvarðhald fyrir sök, er að eins varðar fjársekt eða einföldu fangelsi.

58. gr.

Heimilið er friðheilagt. Ekki má gjöra húsrétt, né kyrrsetja bréf og önnur skjöl og rannsaka þau, án dómsúrskurðar, nema lög sérstaklega leyfi.

59. gr.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almennings þörf krefji; þarf til þess lög og -komi fult verð fyrir.

60. gr.

Öll bönd þau, er hamla frelsi í atvinnuvegum og jafnrétti manna til atvinnu og eigi eru bygð á almenningsheillum, skal af taka með lögum.

61. gr.

Sá, sem ekki getur séð fyrir sér og sínum, og sé hann ekki skyldu-ómagi annars manns, skal eiga rétt á að fá styrk úr almennum sjóði, en þá skal hann háður vera takmörkunum þeim, er lögin áskilja.

62. gr.

Hafi foreldrar eigi efni á að fræða sjálf börn sín, eða séu börnin munaðarlaus og öreigar, er það skylda hins opinbera að sjá þeim fyrir uppfræðingu og framfæri.

63. gr.

Hver maður á rétt á að láta í ljósi hugsanir sínar á prenti, en þó verður hann að ábyrgjast þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar tálmanir fyrir prentfrelsi má aldrei lögleiða.

64. gr.

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, án þess að leyfi þurfi að fá til þess. Ekkert félag má rjúfa með stjórnarráðstöfun. Þó má banna félög um stundarsakir, en þá verður þegar að höfða mál gegn félaginu, til þess það verði rofið.

65. gr.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglustjórninni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni, þegar uggvænt þykir, að af þeim leiði óspektir.

66. gr.

Hver vopnfær maður er skyldur að taka sjálfur þátt í vörn landsins eftir því, sem nákvæmar verður ákveðið með lögum.

67. gr.

Rétti sveitarfélaganna til að ráða málefnum sínum skal skipað með lögum.

68. gr.

Skattgjaldamálum skal skipa með lögum.

69. gr.

Sérréttindi, er bundin séu við nafnbætur og lögtign, má eigi lögleiða.

VII.

70. gr.

Frumvörp, hvort heldur er til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp, bæði á reglulegu alþingi og auka-alþingi.

Nái frumvarpið samþykki beggja þingdeildanna, skal þá þegar rjúfa alþingi og stofnað til almennra kosninga af nýju. Samþykki hið nýkosna alþingi frumvarpið óbreytt, og nái það staðfestingu konungs, þá hefir það gildi sem stjórnarskipunarlög.

71. gr.

Þegar er stjórnarskipunarlög þessi eru staðfest af konungi, gefur hann þau út sem »Stjórnarskrá Íslands«, og öðlast hún þegar gildi, og fellur þá um leið úr gildi stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874 og stjórnarskipunarlög um breyting á henni 3. október 1903.

Athugasemdir við frumvarp þetta.

Ef frumvarp það um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands, sem nú er lagt fyrir alþingi, nær fram að ganga, falla burtu löggin um hina stjórnarlegu stöðu Íslands í ríkinu frá 2. jan. 1871, sem stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlöggin um breyting á henni frá 3. okt. 1903 eru byggð á, og í staðinn kemur annar grundvöllur á að byggja. Þar sem stjórnarskipun Íslands hefir hingað til verið byggð á ráðstöfun (delegation) af hálfu hins danska ríkisvalds á löggjöf og stjórn tiltekinnna sérmála í óaðskiljanlegum ríkishluta, verður hún í skjóli sambandslaganna eftirleiðis byggð á ráðstöfun Íslands sjálfs, er það gerir sem sérstakt ríki um alla hagi sína, og stjórnarskipunarlöggin verða því eftirleiðis ekki að eins stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands, heldur stjórnarskrá Íslands.

Jafnframt sambandslagafrumvarpinu er því lagt fyrir þingið frumvarp til nýrrar stjórnarskrár, þar sem burt eru feldar tilvitnanir þær í stöðulöggin, sem eru í núgildandi stjórnarskipunarlögum, og öll þau ákvæði, sem við þann grundvöll miðast, og í staðinn settar tilvitnanir til sambandslaganna og þau önnur almenn ákvæði um stjórnarfyrirkomulag í landinu, sem grundvallaratriði mega heita, en sem óþarft hefir þótt að taka upp í stjórnarskrána um hin sérstaklegu málefni Íslands, vegna réttargrundvallar þess, sem hún taldist á byggð.

En auk þeirra breytinga, sem beint eru afleiðing af undirstöðubreytingunni og hinum nýju sambandslögum, hefir þótt rétt að nota tækifærið til þess að stinga upp á ýmsum öðrum breytingum á stjórnarskipuninni, sem virðast standa í eðlilegu sambandi við hinar óhjákvæmilegu breytingar, og sumpart samsvara betur nútímans kröfum og ástandi í landinu. Þar að auki hefir þótt rétt að víkja við orðalagi á ýmsum greinum stjórnarskrárinnar, og færa nokkrar greinar til vegna efnis þeirra; hefir sérstaklega verið hafður til hliðsjónar sá búningur, sem ákvæði þessi hafa hlotið í höndum alþingis við meðferð frumvarpa þeirra um endurskoðun stjórnarskrárinnar, er þingið hefir afgreitt. Til glöggvunar eru nýjar greinar og verulegar breytingar settar með skáletri í frumvarps-textanum, og skal hér gerð grein fyrir hinu helzta af breytingum frá núverandi fyrirkomulagi.

I.

(1.—17. gr., stjskr. 1874 1.—13. gr. stjksl. 1903 1.—3. gr.).

1.—6. gr. þurfa væntanlega ekki sérstakra skýringa við. Þær eru afleiðing af hinum breyttu stjórnskipunargrundvelli og taka upp það sem nauðsynlegt er um hin almennu meginatriði. Ákvæði 2. gr. sbr. 4. gr. um ráðstöfun og meðferð þeirra mála, sem Ísland eftir sambandslögunum hefir sameiginleg við Danmörk, sýna ljóslega, að einnig þar er vilji og ákvörðun hins íslenska ríkisvalds grundvöllurinn fyrir framkvæmdinni. — Í 6. gr. þótti óþarft að taka upp ákvæðin úr 1. gr. stj.skl. 3. okt. 1903 um það, að landssjóður greiði laun og eftirlaun ráðherra og kostnað við ferðir hans til Kaupmannahafnar og dvöl þar o. fl., því að þetta virðist sjálfsagt, eins og hitt, að ríkisráðsákvæðið hlýtur að falla burtu, er ríkisráðið er ekki sameiginlegt.

Um 7. gr. Jafnvel þótt eigi þyki enn næg ástæða til þess að fastbinda það í stjórnarskrá, að ráðherrarnir skuli vera fleiri en einn, þykir hins vegar nauðsynlegt að opna veg til þess að hægt sé að gera þá breytingu án þess að raska stjórnarskránni. Það hlýtur sem sé að koma betur og betur í ljós, eftir því sem umbætur eru reyndar og framkvæmdar í þeim margvíslegu greinum, er þess þurfa við, að það er mjög undir hælinn lagt, að einn maður geti gegnt ráðherrastörfum fullnægjandi, ekki svo mjög vegna þess, hve störfin eru mikil, heldur vegna þess, hve þau eru margvísleg og hvert öðru óskyld. Það er enganveginn sennilegt, að sami maður geti haft jafnan kunnugleika og áhuga á öllu því, er lýtur að fjármálum, dómsmálum, kirkjumálum, sveitamálum, kenslumálum, samgöngumálum, búnaðarmálum, vísindaframförum, fiskiveiðum, verzlunarmálum, verklegum framkvæmdum o. s. frv., og auk þess snúist við gestaviðtökum og framkomu út á við fyrir landsins hönd, og er því hætt við að eitthvað af þessu sitji á hakanum, er til lengdar lætur, ef sami maður á að hafa frumkvæði, framkvæmd og ábyrgð á öllu þessu, þótt lítið sé tiltölulega af hverjum um sig í samanburði við stærri lönd. Það er því lagt til, að með lögum megi fjölga ráðherrunum eftir því sem þörf krefur; en sé það gert, þá er eigi þörf á því að halda ákvæðinu um að landritari komi í stað ráðherra ef hann deyr, því þá má gera ráð fyrir að jafnan sé til maður, er ábyrgð beri á stjórnarathöfninni. Í niðurlagi 6. gr. er því sett ákvæði, sem heimilar að leggja landritaraembættið niður.

Það þykir sjálfsagt, ef fleiri ráðherrar eru en einn, að þeir ræði með sér mál öll, er miklisvarðandi eru, á ráðherrastefnu. Hins vegar þykir eigi fært að fastbinda slíkt með stjórnarskrárákvæði, því að séu ráðherrar að eins tveir og annar staddur í Kaupmannahöfn til erindis við konung en hinn í Reykjavík, er ómögulegt að koma á neinum fundi, er mál kalla að til bráðrar ályktanar. Það er því ætlað lögum þeim, er kveða á um fjölgun ráðherra, að setja ákvæði um ráðherrastefnur.

Þó að hver ráðherranna geti auðvitað sjálfur borið upp fyrir konungi þau mál, sem hann hefir með höndum, sbr. 6. gr. og 7. gr. i. f., er gert ráð fyrir því að venjulega feli ráðherrarnir einum — og þá forseta sínum — að fara á konungsfund einnig með þeirra mál, er þeir þá nafnsetja fyrir fram. Það væri óeðlilegt og enda óheppilegt að ráðherraforsetinn bakaði sér að sjálfsgöðu stjórnarfarslega ábyrgð á efni þeirra ályktana, er hann þannig ber fram. En hinsvegar þykir rétt að hann geti með undirskrift sinni einnig tekið ábyrgðina, ef konungi þykir það meiri trygging og ráðherraforsetinn er málefnum fylgjandi. Vilji hann ekki setja nafn sitt undir og konungur ekki undirskrifa að öðrum kosti, þá krefur nauðsyn, að ráðherra sá, sem hlut á að máli, fari sjálfur á konungsfund (sbr. 6. gr.).

Um 8—17. gr. Fyrirmæli 8. greinar um skilyrði fyrir embætti á Íslandi gilda auðvitað einnig fyrir ráðherrana. Í 10. gr. er þingsetutími lengdur um 2 vikur frá því sem nú má vera án konungsleyfis, og er það gert með sérstöku tilliti til vetrarþinga. Í 15. gr. er sett það ákvæði um bráðabirgðalög, að þau falli úr gildi ef næsta alþingi á eftir samþykkir þau eigi, og bannað að gefa út bráðabirgðafjárlög, nema

Því að eins að alþingi hafi ekki samþykkt nein fjárlög fyrir það fjárlagstímabil, til þess að koma í veg fyrir, að stjórnin geti synjað fjárlögum þingsins staðfestingar. Við 16. gr. er bætt ákvæði um að konungur geti ekki gefið ráðherrum eftir hegning sem landsdómur hefir dæmt þá í, án samþykkis alþingis, og er það í samræmi við grundvallarlög Danmerkur.

II.

(18.—22. gr., stjskr. 1874 14.—18. gr., stjskl. 1903, 4.—6. gr.).

Í þessum kafla er stungið upp á töluverðum breytingum frá því sem nú er. Fyrst og fremst er lagt til, að breytt sé skipun efri deildar alþingis samkvæmt þeim óskum, er komið hafa fram bæði á þingi og í blöðum og mannamótum, að hafa enga konungkjörna menn á þingi. Eins og sést á umræðunum á alþingi 1867 um stjórnarskrárfrumvarp stjórnarinnar það ár og á athugasemdunum við frumvarpið (Alþ.tíð. 1867 I. 894—940 og II. 33—35, 464—66 og 639—40) var það þá einkum haft til stuðnings því að hafa menn á þingi, er væru kjörnir af konungi eða á annan hátt óháðir kjósendum, að æskilegt væri að hafa jafnhliða þeim er sæti hefðu hlotið á þingi með almennum kosningum, flokk manna með meiri gætni og fastheldni, til tryggingar gegn fljótfærnis samþykktum af hálfu þingsins. Þetta mun að vísu enn til sanns vegar mega færa, en hins vegar virðist hægt muni vera að fá þessa trygging, án þess að fara í bága við þá skipun er eðlilegust virðist vera í sjálfu sér, að alþingi sé að öllu leyti skipað þjóðkjörnum mönnum. Til að ná þessu marki, eru ýmsar leiðir hugsanlegar, og hefir stjórnin aðhylst þá leið, að láta alla efri deild vera kosna með hlutfallskosningum í einu kjördæmi er tekur yfir allt landið, og hafi við þær kosningar aldurstakmörkin, að því er kosningarrétt og kjörgengi snertir, nokkru hærri en venjulegt er; með þessu virðist nokkur trygging muni fást fyrir því, að til efri deildar verði yfirleitt kosnir menn með þroska og lífsreynslu og alment viðurkendri þekking og dugnaði.

Með því að aukakosningar væru mjög miklum kostnaði og erfiðleikum bundar, er alt landið á að kjósa, þykir nauðsynlegt að hafa varamenn til að taka sæti í deildinni, jafnótt og pláss verða þar auð á kjörtímanum, eftir þeim reglum og í þeirri röð, er nánar verður ákveðið í kosningarlögum.

Að því er snertir tölu alþingismanna og þingmanna hvorrar deildar, hefir þótt réttast að láta hana aftur verða eins og áður, 36, alls, 24 í neðri, 12 í efri deild, og sparast við það nokkuð fé frá því sem nú er.

Kjördæmaskipun og hin önnur ákvæði um kosningar til neðri þingdeildar hefir ekki þótt rétt að ákveða nánar í sjálfri stjórnarskránni, heldur láta kosningarlögin um það, svo hægt sé að gera um alt slíkt með almennum lögum.

Að því er snertir skilyrðin fyrir kosningarrétti og kjörgengi, þá er í 21. og 22. gr. farið fram á að orða þau öðruvísi en áður, en auk þeirrar breytingar, sem áður er getið, um kosningar til efri deildar, er ekki farið fram á aðra efnisbreyting en þá, að láta ekki gjaldskyldu lengur vera neitt skilyrði fyrir kosningarrétti eða kjörgengi.

Loks er farið fram á að heimild sé til þess með einföldum lögum að veita konum bæði kosningarrétt og kjörgengi, ef þær að öðru leyti fullnægja þeim skilyrðum, er sett eru karlmönnum, og skuli gift kona talin fullnægja skilyrðunum, þó að hún hafi ekki fjárumráð sin vegna hjónabandsins. Það þykir of bráð breyting, að veita konum þennan rétt jafnt karlmönnum þegar í stað, af því að þær eru margar hverjar svo lítt búnar undir hluttöku í landsmálum, og þykir æskilegast, að rétturinn verði að eins veittur smámsaman, eftir aldursflokkum.

III.

(23.—47. gr. stjskr. 1874 19.—41. gr., stjskl. 1903 7.—12. gr.,
smbr. lög nr. 41 20. okt. 1905).

Í þessum kafla eru gjörðar ýmsar orðabreytingar en ekki farið fram á aðrar efnisbreytingar á hinum núgildandi stjórnarskipunarlögum en nú skal greina:

23. gr. er breytt samkvæmt lögum nr. 41, 20. oktbr. 1905.

Í 25. gr. er tekið upp ákvæði um friðhelgi alþingis; en 26.—28. gr. er samsvara 29.—31. gr. stjórnarskrárinnar, eru að eins fluttar til, vegna þess það þykir fara betur eftir efni þeirra.

Í 33. gr. er felt úr ákvæðið um ríkissjóðstillagið í samræmi við það er ákveðið er í öðrum kafla 7. gr. sambandslaga-frumvarpsins.

Í 35. gr. er tekið upp nýtt ákvæði eftir grundvallarlögum Danmerkur, þess efnis, að enginn útlendingur geti fengið fæðingjarétt nema með lögum, og er þar við bætt tilvisun til ákvæðanna um þetta efni í lagafrv. um ríkissamband Danmerkur og Íslands, 3. gr. nr. 5.

IV.

(48.—51. gr., stjskr. 1874 42.—44. gr.).

Þessi kafla er, að undanskildum orðabreytingum, samhljóða gildandi stjórnarskrá, nema hvað 46. gr. um að konungur geti í sérstökum tilfellum kært mann fyrir landsdómi, er bætt við eftir fyrirmynd í grundvallarlögunum dönsku (öðrum kafla 69. gr.), þaræð nokkrar ástæður virðast vera til að hafa það fyriræli, er og var tekið upp í stjórnarskráfrumvarp þingsins 1867.

V.

(52.—56. gr., stjskr. 1874 45.—47. gr.)

Við ákvæðið í 52. gr. (45. gr. stjórnarskrárinnar) um að hin evangeliska lutherska kirkja skuli vera þjóðkirkja Íslands, heflr þótt rétt eftir fyrirmynd fyrri stjórnarfrumvarpa að bæta við því ákvæði, að sambandinu milli þjóðkirkju og landsstjórnar skuli skipað með lögum. Eftir því horfl, sem skólamál landsins eru komin í, virðist því næst ástæða til þess, að taka nú upp ákvæði það er sett er í 54. gr. frumvarpsins, sem er samhljóða ákvæðunum í 77. gr. hinna dönsku grundvallarlaga. Loks er og farið fram á, að taka upp í 55. gr. ákvæði úr 78. gr. grundvallarlaganna um, að réttindi trúarbragðaflokka þeirra, er greinir á við þjóðkirkjuna, skuli ákveðin með lögum, sbr. stjórnarskráfrumvarpi stjórnarinnar frá 1867, 1869 og 1871.

Að öðru leyti en því, er nú er sagt, er V. kaflinn samhljóða hinni gildandi stjórnarskrá.

VI.

(57.—69. gr. stjskr. 1874, 48.—60. gr.).

Við 57. gr. eru gjörðar nokkrar minni háttar breytingar í samræmi við stjórnarskráfrumvarpið frá 1893, 58. gr. Að öðru leyti eru í kaflanum að eins gerðar orðabreytingar.

VII.

(70. og 71. gr., stjskr. 1874, 61. og 62. gr.).

Í 70. gr. eru að eins orðabreytingar.

Það er auðvitað skilyrði fyrir því, að stjórnarskrá þessi geti öðlast konungsstaðfesting, að fyrst séu í gildi gengin ný sambandslög um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands og stöðulögin úr gildi gengin, og ætti það að geta orðið nokkru fyrr en stjórnarskrárfrumvarpið getur orðið samþykkt til fullnustu á nýkosnu aukþingi. Hér er því gert ráð fyrir að stjórnarskráin gangi í gildi þegar er hún hlýtur konungsstaðfesting.