

Nd.

463. Nefndarátt

um stjórnarskrármálið.

Nefndin hefir rætt mál þetta all-ítarlega á 12 fundum, og hefir meiri hluti nefndarinnar (6 af 7) komist að þeirri niðurstöðu, að rjett sje að byggja í *öllum* aðalatriðum á stjórnarskipunarlagafrumvarpi því, er alþingi samdi og samþykkti 1911. Það frumvarp er svo kunnugt orðið, og þær breytingar, er það gerði á hinum eldri stjórnarskipunarlögum, svo ítarlega ræddar af þinginu, að ekki þykir þörf á að orðlengja um þær, að því leyti sem þær eru teknar upp óbreyttar af meiri hluta nefndarinnar í það frumvarp, er nú er

fyrir. Þykir oss því nægja að sinni að gera grein fyrir þeim atriðum, er frábrugðin eru frumv. 1911.

Meiri hluti nefndarinnar er þeirrar skoðunar, að ekki eigi að fastákveða í stjórnarskrá tölu ráðherra, og að rjett sje að byggja á því sem nú er, að einn sje ráðherra. Hitt telur nefndin eftir atvikum rjett, að ákvæði sje sett í frumv. um það, að breyta megi tölu ráðherra með lögum.

Nefndin er þeirrar skoðunar, eins og Alþingi 1911, að ekki sje rjett, að það sje fastákveðið í stjórnarskránni, að uppburður íslenskra mála fyrir konungi *skuli* fara fram í ríkisráðinu, en telur aftur á móti rjett eftir atvikum, að það sje tekið fram beinum orðum í stjórnarskránni, að það sje lagt á konungsvald, hvar málin skuli borin upp fyrir honum.

Meiri hluta nefndarinnar þótti ekki næg ástæða til að binda rjett stjórnarinnar til að víkja embættismanni frá embætti til fullnaðar því skilyrði, að honum sje áður gefinn kostur á að verja mál sitt fyrir dómi. Nefndin litur svo á, að eins og hjer til hagar sje engin veruleg hætta á því, að stjórnin misbeiti frávikningarrjetti sínum, og að vald hennar yfir embættismönnum sje ekki of mikið, þótt hún haldi þessum rjetti óskertum.

Meiri hluti nefndarinnar er sömu skoðunar sem Alþingi 1911, að halda beri tvískiftingu þingsins í deildir, og að brýna nauðsyn beri til, ef kosningarrjettur er rýmkaður svo, sem til er ætlast hjer, að setja nokkra tryggingu fyrir því, að önnur deildin verði skipuð reyndum mönnum. Nokkra tryggingu þykjumst vjer fá fyrir þessu, með því að taka upp það ákvæði, að öll efri deild, en ekki eins og frv. 1911, að eins meiri hluti hennar, 10 af 14, sje kosin hlutbundnum kosningum um land alt í einu lagi, og að kosningarrjettur og kjörgengi til efri deildar sje bundið við 35 ára aldur.

Meiri hluti nefndarinnar hefir orðið ásáttur um að halda í aðalatriðum fast við kosningarrjettarákvæði frv. 1911, þó með þeim takmörkunum, að hinir nýju kjósendur komi ekki allir í einu, heldur smátt og smátt, þannig að eftir 15 ár sje kosningarrjetturinn til neðri deildar orðinn þannig, sem frv. 1911 segir fyrir um. Meiri hluti nefndarinnar telur það varhugavert, að fjölga svo mjög kjósendum alt í einu, að núverandi kjósendur sjeu sviftir mest öllu valdi yfir landsins málum

Nefndin telur það rjett, að dómendur þeir, er engin umboðsstörf hafa á hendi, — nú eru það að eins landsyfirdómarnir, — eigi ekki sæti á Alþingi, og hafi yfirleitt ekki önnur störf á hendi en dómstörfin, því það mundi auka traust þeirra og virðing, ef vitanlegt væri, að þeir hefðu engum öðrum störfum að gegna, væri fyrir utan flokkadeilur, að mestu að minsta kosti, og gætu ekki annars dregið sig eftir neinum launuðum störfum, enda var nefndin sammála um að launa ætti þeim svo riflega, að embættin væri að því leyti virðulegri og eftirsóknarverðari. Meiri hluti nefndarinnar álitur eftir atvikum hins vegar ekki rjett að svifta núverandi yfirdómara kjörgengi.

Þá hefir nefndin orðið á sömu skoðun, sem látin er í ljósi í álitu meiri hluta nefndarinnar í neðri deild í stjórnarskrármálinu 1912, að eigi sje tímaþætt að leiða í lög alþýðuatkvæði um löggjafarmál.

Samkvæmt framanskráðu leggur meiri hluti nefndarinnar til, að gerðar verði þessar breytingar á frv. því, er hv. deild fjekk okkur til meðferðar:

BREYTINGARTILLÖGUR:

1. Við 1. gr.

1. gr. falli burtu og í stað hennar komi:

Ráðherra Íslands má eigi hafa annað ráðherraembætti á hendi, og verður að tala og rita íslenska tungu. Hann skal hafa aðsetur í Reykjavík, en fara svo oft, sem nauðsyn er á, til Kaupmannahafnar, til þess að bera upp fyrir konungi, þar sem konungur ákveður, lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir.

Landssjóður greiðir laun ráðherra, svo og kostnað við ferðir hans á konungsfund.

Nú deyr ráðherra eða lætur af embætti, og gegnir landritari þá ráðherrastörfum á eigin ábyrgð, þangað til skipaður hefir verið nýr ráðherra.

Ráðherra veilir þau embætti, sem hann hingað til hefir veitt.

Tölu ráðherra má breyta með lögum.

Verði ráðherrum fjölgað, legst landritaraembættið niður.

2. Við 4. gr.

Úr greininni falli: »Ráðherra skal vera einn stjórnarráðstafanir«.

Í staðinn fyrir orðin: »bera upp fyrir honum lög« komi: bera upp fyrir konungi, þar sem hann ákveður, lög.

3. Við 5. gr.

Orðin: »þó skal engum fyrir dómi« í niðurlagi greinarinnar falli burtu.

4. Við 6. gr.

6. gr. orðast svo:

8. gr. stjórnarskrárinnar falli burt, en í stað hennar komi:

Konungur getur rofið neðri deild Alþingis, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en tveir mánnðir sju liðnir frá því, er hún er rofin, og Alþingi stefnt saman eigi síðar en næsta ár.

5. Við 8. gr.

Í stað »36« komi »40«.

6. Við 9. gr.

9. grein orðast svo:

5. gr. stjórnarskipunarlaga 3. oktbr. 1903 (15. gr. stjórnarskrárinnar) falli burt, en í stað hennar komi:

Alþingi skiftist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Í neðri deild eiga sæti 26 þingmenn, kosnir óhlutbundnum kosningum í kjördæmum landsins, en í efri deild eiga sæti 14 þingmenn; þingmenn efri deildar skulu kosnir hlutfallskosningum í einu lagi um land allt og jafnmargir varamenn.

7. Við 10. gr.

10. grein orðast svo:

16. gr. stjórnarskrárinnar falli burtu, en í stað hennar komi:

Þingmenn neðri deildar skulu kosnir til 4. ára. Þingmenn efri deildar

skulu kosnir til 8 ára, og fer helmingur þeirra frá 4. hvert ár. Deyi þingmaður neðri deildar meðan á kjörtímanum stendur eða fari frá, skal kjósa þingmann í hans stað, en að eins fyrir það tímabil, sem eftir er kjörtímans. Verði á sama hátt autt sæti í efri deild. tekur sæti hans varamaður sá, er í hlut á.

8. Við 11. gr.

11. gr. orðist svo:

6. gr. stjórnarskipunarlaga 3. oktbr. 1903 (17. gr. stjórnarskrárinnar) falli burt, en í staðinn komi:

Kosningarrjett við óhlutbundnar kosningar til alþingis hafa karlar og konur, sem fædd eru hjer á landi eða hafa átt hjer lögheimili síðastliðin 5 ár og eru 25 ára, er kosningin fer fram; þó getur enginn átt kosningarrjett, nema hann hafi óflekkað mannorð, hafi verið heimilisfastur í kjördæminu 1 ár og sje fjár sins ráðandi, enda ekki í skuld fyrir þeginn sveitarstyrk. Ennfremur eru þau skilyrði sett, að hinir nýju kjósendur, konur, og þeir karlmenn, er ekki hafa kosningarrjett samkvæmt stjórnarskipunarlögunum frá 1903, fái ekki rjett þann, er hjer ræðir um, öll í einu, heldur þannig, að þegar semja á alþingiskjörskrá í næsta sinn eftir að lög þessi eru komin í gildi, skal setja á kjörskrána þá nýja kjósendur eina, sem eru 40 ára eða eldri, og að öðru leyti fullnægja hinum almennu skilyrðum til kosningarrjettar. Næsta ár skal á sama hátt bæta við þeim nýjum kjósendum, sem eru 39 ára, og svo framvegis, lækka aldursmarkið um eitt ár í hvert sinn, til þess er allir kjósendur, konur sem karlar, hafa náð kosningarrjetti svo sem segir í upphafi þessarar greinar.

Nú hafa hjón óskilinn fjárhag, og missir ekki konan kosningarrjett sinn fyrir því.

Með sömu skilyrðum hafa karlar og konur, sem eru 35 ára eða eldri, kosningarrjett til efri deildar. Að öðru leyti setja kosningarlög nánari reglur um kosningar og um það, í hverri röð varamenn skuli koma í stað aðalmanna í efri deild.

9. Við 12. gr.

18. gr. stjórnarskrárinnar orðist þannig:

Kjörgengur til neðri deildar alþingis er hver sá, sem kosningarrjett á til deildarinnar; kjósa má samt þann mann, sem á heima utan kjördæmis eða hefir átt þar heima skemur en eitt ár. En heimilisfastur skal hann hafa verið á Íslandi að minsta kosti síðasta árið áður en kosning fer fram. Kjörgengi til efri deildar á hver sá, er kosningarrjett á til þeirrar deildar.

Þeir dómendur, er hafa ekki umboðsstörf á hendi, eru þó hvorki kjörgengir til neðri nje efri deildar.

10. Við 20. gr.:

Aftan við 20. gr. bætist nýr málslíður þannig:

Nú er maður utan þjóðkirkjunnar, og geldur hann þá til háskóla Íslands, eða einhvers styrktarsjóðs við þann skóla, eftir því sem á verður kveðið, gjöld þau, er honum ella hefði borið að greiða til þjóðkirkjunnar, enda heyri hann ekki til öðrum trúarbragðaflokki, er viðurkendur sje í landinu.

Breyta má þessu með lögum.

11. Við 22. gr.

Á undan orðinu »nafnbætur« komi: aðal.

12. Við 24. gr.

24. gr. falli burt.

13. Við ákvæði um stundarsakir:

Ákvæði um stundarsakir orðist svo:

Umboð konungkjörinna þingmanna falla niður, þegar stjórnarskipunarlög þessi koma í gildi, og skulu þá kosnir í fyrsta sinn allir 14 þingmenn til efri deildar og jafnmargir varamenn með hlutfallskosningum um land alt.

Á fyrsta reglulega Alþingi eftir kosningar skal ákveða með hlutkesti, hverjir efri deildarmenn skuli fara frá eftir 4 ár.

Almennar óhlutbundar kosningar skulu fara fram sem fyrst eftir hlutfallskosningar til efri deildar, og ekki síðar en innan ársfjórðungs.

2. málsgrein 12. gr. tekur ekki til dómara þeirra, er nú skipa lands yfirjettinn.

Breyting á búsetuákvæðinu, sem skilyrði fyrir kjörgengi, nær ekki til þeirra manna, sem þá kunna að eiga setu á Alþingi, er stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi.

Heimilisfesta innanlands er heldur ekki skilyrði fyrir kjörgengi.

Alþingi, 15. ágúst 1913.

Lárus H. Bjarnason,
formaður.
Með fyrirvara.

Jóh. Jóhannesson.

Stefán Stefánsson, Eyf.
Með fyrirvara.

Jón Magnússon.
skrifari og framsögum.

Jón Ólafsson.
Með fyrirvara.

Pjetur Jónsson.

Alit minni hlutans um stjórnarskrármálið.

Eg samdi frumvarpið á þingskj. 36 svo, að jeg feldi úr frv. Alþingis 1911 þau atriði, er óhafandi voru og flestir landsmenn telja óþolandi. Varð því skjótt langt bil í milli mín og annara nefndarmanna, er jeg sá, að þeir vildu höggva í sama farið. Þó vann jeg með nefndinni til loka, og eru sumar breytingar með mínu ráði gerðar, eða þá jeg ljet mjer á sama standa. Þar til má telja tillöguna um að eigi sje ráðgjafatala sett í stjórnarskrána, svo að henni megi breyta með einföldum lögum.

Nefndin varð öll á einu máli um það, að nema burt ákvæðið um að íslensk mál skuli borin upp fyrir konungi í ríkisráði Dana, og minni hluti ljet sjer lynda að svo væri að orði kveðið, að þau skyldi bera upp fyrir konungi þar sem hann ákveður. Alla þá stund sem enginn staður er áskilinn í sjálfri

stjórnarskránni, verður úrskurður konungs að ráða. En það er allra hluta sjálf-sagðast, að hann verður að fella þann úrskurð á ábyrgð ráðherra síns fyrir Ís-land og með hans undirskrift.

Þá bregður meiri hluti vana sínum, er hann vikur frá frv. 1911 og nem-ur burt vörn embættismanna gegn gjörræði af hendi stjórnar, þá vörn, að þeim verði eigi vikið að fullu úr embætti, nema með dómi. Þó var þetta atriði sam-þykkt með miklum atkvæðamun 1911. Stjórnin er þar með engum rjetti svift, en henni er með þessu ákvæði aðeins boðinn varnaður á að reka menn frá starfi sínu og atvinnu, nema því aðeins að hún treystist til að verja það verk fyrir dómi. En embættismönnum er illa við það vært, að standa berskjaldaðir fyrir ofbeldi gerráðrar stjórnar. Met jeg lítills þá ástæðu, að slíkt þurfi eigi að óttast »eins og hjer hagar til«. Hjer hagar einmitt svo til, að einn maður fer með valdið i landinu öllum óháður milli þinga, og er því einmitt sjerstaklega mikil ástæða til að óttast gjörræði, enda þykir mjer reynslan ólýgnust.

Jeg hefi engan ágreining viljað gera um tölu þingmanna, þótt nefndin setti 40 í stað 36 í frumvarpinu.

Kosningarrjettur er að sjálfsgöðu hvers manns eign, sem er fullveðja, en engum einum er neinn órjettur ger, þótt einhver aldur sje tiltekinn, t. d. 25 ár, því að það hittir alla jafnt. En í öðrum tillögum meiri hlutans, er óþolandi misrjetti. Jeg verð þó fyrst að geta þess samnefndarmönnum mínum til lofs, að þeir viðurkenna að allir eigi að hafa rjettinn. Misrjettið kemur fram í því, að þeir kjósendur, sem við bætast, eiga ekki að fá hann allir í einu, heldur á 15 árum; þeir fyrst, sem eru fertugir og síðan koll af kalli. En auðsætt að þetta er af handahófi gert, og mætti eins vel fara eftir gildleika eða hæð, eða eftir því, hversu margar kartneglur menn hefði. Og til hvers er að vinna? Meiri hlutinn ber fyrir sig tvær ástæður, fyrst þá, að svo mikil kjósendafjöldgun mundi valda mikilli byltingu, og hina, að þá mundu núverandi kjósendur alt í einu missa vald það yfir landsmálum, sem þeir hafa nú. Á hinu fyrra atriði byggir hann og tillögur sínar um, að efri deildin verði kosin öðruvísi og eftir öðrum kos-ningarrjetti og öðru kjörgengi, en þaðan stafa flestar breytingar hans. Þar er því á að líta, hvort þessi byltingaruggur hefir við rök að styðjast.

Jeg hygg hann á engum rökum byggðan, því að öll þjóðin er jöfn að ætterni, gáfnafori og menning allri. Menn og konur alast upp saman, fá sömu mentun, lifa við sömu kjör og hafa sömu áhyggjuefni og áhugamál. Stjettamun-ur er enginn, því að af 5 bræðrum getur hjer einn verið ráðherra, annar bóndi, þriðji sjómaður, fjórði skósmiður og fimti kaupmaður. Svo mætti halda áfram, en jeg tel nægja að minna menn á þetta. Úr því málið er nú svo vaxið, þá er og auðsætt, að kosningarniðurstaðan verður hin sama, hvort sem allir kjósa eða þeir einir, sem nú hafa rjettinn. Þess vegna missir enginn neins í, þótt allir fái sjálfsgöðan rjett sinn í einu. Og þá er ekkert unnið við handahófsúthlutun meiri hlutans, en að sjálfsgöðu mundi það valda megnri óánægju að skamta rjettinn svo úr hnefa, sem ætlast er til í tillögu þessari, sem er afturganga frá 1911, drep-in þá, en nú vakin upp aftur af samnefndarmönnum mínum og mögnuð af þeim á ný.

Úr því nú að byltingaruggurinn er ástæðulaus, þá hverfur og afleiðing byltingarinnar, valdmissir núverandi kjósanda.

Þar með fellur og ástæða meiri hlutans til þess að kjósa tvö þing, sitt

með hverju móti. Þeir nefna raunar efri- og neðri *deild*, en það eru tvö þing. Jeg heyri og nefnda aðra ástæðu til þessa fyrirkomulags, nefnilega þá, að með slíkri tilhögun og þar að auki hálfu lengri kjörtíma sje fengin stöðvun í þingið og fastheldni við það, sem áður var. En fyrst er nú þess að gæta, að stöðvun sú getur brugðist til beggja vona. Því að ekki er *ætið* gott að liggja við stjóra. Í öðru lagi er slíkrar stöðvunar engin þörf þegar konur hafa fengið kosningarjett, því að það er alkunnugt, að konur eru tryggari venjum en karlmenn og fastheldnari. Þar í er að minsta kosti næg stöðvun fólgin. Eini óttinn, sem mjer stendur at að fá konum kosningarrjettinn, er sá, að afturhaldið verði ofan á í ýmsum málum.

Þá munu þeir meiri hlutamenn telja það kost við sínar tillögur, að nokkur hluti þingsins eða rjettara sagt annað þingið, er kosið hlutbundnum kosningum. En þetta er einmitt hinn mesti ókostur. Mundi svo fara að Reykjavík og aðrir bæir rjeðu kosningu, þeir sem eru í símasambandi við hana.

Um kjörgengi dómara voru allir ásáttir. Minni hlutinn telur það »nauðsynlegt böl«, en þykir illt að nokkur maður sje undanþeginn kjörgenginu. En nauðsyn brýtur lög. Í svo fámennu landi sem Ísland er, þar sem svo miklir kunnleikar eru milli manna, glata dómarar almenningsstrausti, ef þeir eiga hlut í deilum um stjórnmal. Einkum verður það þó alla þá stund, sem vjer þurfum að sækja rjett vörn í hendur annarar þjóðar og stefna manna í því skiftir flokkum. Því að þá verður jafnan meiri beiskja í deilunum og hættara við að fjandskapist með mönnum. En rjettast þætti mjer að ákvæðið næði til allra, sem fara með dómara störf. Og launakjör vil jeg eigi nefna í sambandi við þetta, því að sá huggast eigi af gnægð fjár, sem harmar rjett sinn, og hinn eigi kaupandi, sem vill taka fje fyrir; enda er þingseta naumast teljandi atvinna, enda þótt síðasta þing bætti sin eigin kjör heldur en að bæta ekkert.

Jeg er þakklátur samnefndarmönnum mínum fyrir það, er þeir hafa fallist á að landsvist skuli vera kjörgengisskilyrði, því að með því ákvæði er einn undirlægjubletturinn þurkaður af þessu landi.

Jeg ræð deildinni til þess að fella þessar breytingartillögur meiri hlutans:

2. Við 4. gr.
3. Við 5. gr.
4. Við 6. gr.
6. Við 9. gr.
7. Við 10. gr.
8. Við 11. gr.
10. Við 20. gr.
13. Við ákvæði um stundarsakir.

En ef deildin vill aðhyllast hlutfallskosningu um alt land, þá tel jeg langrjettast að kjósa svo 6 menn í stað hinna konungkjörnu, en láta alt halda sjer að öðru leyti svo sem nú er. Ber jeg því fram þessar

BREYTINGARTILLÖGUR

við breytingartillögur meiri hlutans.

1. Við 1. Við 1. gr.

Eftir *landritari* í þriðju málsgrein komi: eða skrifstofustjóri 1. skrifstofu stjórnarráðsins.

2. Við 2. Við 4. gr.

Í staðinn fyrir »bera upp fyrir konungi, þar sem hann ákveður, lög« komi: bera upp fyrir konungi lög, þar sem hann ákveður.

3. Við 6. Við 9. gr.

Í stað »skulu þeir« í síðari málsgrein komi: skulu 6 af þeim.
Aftan við bætist: en 8 skulu kosnir af sameinuðu þingi.

4. Við 7. Við 10. gr.

Málsgreinina »þingmenn neðri deildar — er í hlut á« skal orða svo: þingmenn kosnir óhlutbundinni kosning skulu kosnir til 4 ára, en þingmenn kosnir hlutbundinni kosning til 8 ára og fer helmingur þeirra frá fjórða hvert ár. Deyi þingmaður kosinn óhlutbundnum kosningum meðan á kjörtímanum stendur eða fari frá, skal kjósa þingmann í hans stæð, en aðeins fyrir það, sem eftir er kjörtímans. Verði á sama hátt autt sæti í flokki þingmanna kosinna hlutbundnum kosningum, tekur sæti hans varamaður sá, er í hlut á.

5. Við 8. Við 11. gr.

Fella skal burt »og sje fjár síns ráðandi — í upphafi þessarar greinar«.
Fella skal og niður síðustu málsgrein: »Með sömu skilyrðum — efri deildar«.

6. Við 9. Við 12. gr.

Málsgreinina »Kjörgengur til — þeirrar deildar«, skal orða svo: Kjörgengur í þingsæti, sem kosið er til með óhlutbundnum kosningum, er hver sá, sem kosningarrjett á til þeirrar kosningar; sama er og um kjörgengi í þingsæti, sem skipuð eru með hlutbundnum kosningum, að sá er kjörgengur, sem kosningarrjett hefir til hlutbundinna kosninga.

7. Við 13. Við ákvæði um stundarsakir.

Fyrir »allir 14« komi: 6.

Aðra málsgrein skal orða svo:

Á fyrsta reglulegu Alþingi eftir kosningar skal ákveða með hlutkesti, hverjir skuli fara frá eftir 4 ár, þeirra sem kosnir voru hlutbundnum kosningum.
Úr síðustu málsgrein falli orðin »til efri deildar«.

Alþingi, 16. ágúst 1913.

Bjarni Jónsson
frá Vogu.