Ed. **710. Nefndarálit**

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

Á alþingi 1909 samþykti neðri deild þingsályktunartillögu um, að skora á stjórnina, að leggja fyrir næsta alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaga um nokkrar mjög verulegar breytingar á núgildandi stjórnarskipunarlögum. Breytingar þær, sem mest áherzla var lögð á, voru:

að heimilt sé að fjölga ráðherrum,
að afnema konungskosningar,
að veita konum kosningarrétt og kjörgengi til alþingis,
að rýmka kosningarrétt að öðru leyti og
að skilja megi ríki og kirkju að lögum.

Um flestar þessar tillögur hefir töluvert verið ritað og rætt síðan 1909 og á öllum þingmálafundum fyrir þetta þing kom það berlega í ljós, að kjósendum var það hugleikið, að stjórnarskipunarlögunum yrði breytt í þessa átt á þessu þingi. Við því bjuggust og allir, að stjórnin myndi samkvæmt þessari áskorun búa málið rækilega undir meðferð þingsins og þannig greiða götu þess, að svo miklu leyti sem í hennar valdi stóð.

Stjórnin virti nú þessa áskorun að vettugi, lagði ekkert frumvarp fyrir þingið eða undirbjó málið að öðru leyti.

Til þess að verða við eindrægnum óskum þjóðarinnar varð þingið því að

taka málið til rækilegrar meðferðar, þótt undurbúningslaust væri af stjórnarinnar hálfu. Í þingbyrjun voru því borin upp af hálfu þingmanna úr báðum flokkum tvö frumvörp til breytingar á stjórnarskránni og nefnd skipuð til að íhuga þau. Frá nefnd þeirri er frumvarp það aðallega runnið, sem hv. neðri deild hefir samsamþykt og hér liggur fyrir.

Í frumv. þetta eru teknar allar þær aðalbreytingar sem nefndar eru hér að framan, auk nokkurra annara allverulegra breytinga.

Vér, sem háttv. efri deild skipaði í nefnd til að athuga mál þetta, teljum sjálfsagt, að þingið reyni að leiða það til lyktar, þótt vér hinsvegar verðum að játa, að tími sá sem þinginu, og sérstaklega efri deild, er afmarkaður til þessa mikla vandamáls, sé í raun og veru ónógur, eins og það er í garðinn búið.

Álit vort mun aðallega beinast að aðalbreytingunum og þeim atriðum, er standa í sambandi við þær.

Fjölgun ráðherra. Um það voru skiftar skoðanir í nefndinni, hvort heppilegt væri að fastákveða fjölgun ráðherra í stjórnarskránni eða heimila fjölgun þeirra með einföldum lögum. Nefndarmennirnir Lárus H. Bjarnason og Jósef Björnsson vildu ekki fara lengra en heimila fjölgunina og munu þeir gera grein fyrir afstöðu sinni um þetta atriði. Fjölguninni má telja það til gildis, að meiri trygging fáist fyrir fjölbreyttri þekkingu og betra undirbúningi allra löggjafarmála undir meðferð þingsins af stjórnarinnar hálfu. Reglulegt alþingi á að heyja að eins annaðhvort ár, eins og hingað til; stjórnin verður því miklu einráðari um gerðir sínar heldur en með árlegu þinghaldi, en trygging gegn slíku einræði, sem getur orðið hættulegt fyrir þjóðina, er meiri, ef fleiri en einn maður fara með völdin. Einnig má búast við því að hér sem annarsstaðar verði fleiri en tveir flokkar uppi hjá þjóðinni og fulltrúum hennar, án þess þó að nokkur þeirra hafi afl atkvæða á þinginu, og verður þá ólíkt hægra fyrir flokkana að mynda eða styðja stjórn, svo að hún hafi meiri hluta á þingi, ef stjórnin er skipuð fleirum en einum manni. Þá er og síður hætt við algerðum stjórnarskiftum, sem, ef þau eru mjög tíð, hljóta að draga úr stefnufestu stjórnarinnar í stjórnarframkvæmdinni.

Að þessu athuguðu verður meiri hluti nefndarinnar að fallast á þau ákvæði frumvarpsins, að ráðherrar *skuli* vera þrír, þótt það hafi nokkurn aukinn kostnað í för með sér.

Afnám konungkjörinna þingmanna. Um það er öll nefndin á eitt mál sátt, en telur það jafnframt mjög áríðandi, að efri deild verði þannig skipuð, að þar sé jafnan nægilegt íhaldsafl til að hamla upp á móti snöggum og oft miður athuguðum hreyfingum, er upp kunna að koma og æsa hugi manna meir en holt er fyrir þjóðina. Þetta er því nauðsynlegra, sem kosningarrétturinn er stórkostlega rýmkaður. Helzt hefði nefndin eða meiri hluti hennar kosið, að kjörtími efri deildar væri 12 ár, en vill þó til samkomulags við hv. neðri deild eftir atvikum sætta sig við ákvæði frumv. með þeirri breytingu, er nefndin leggur til, að gerð verði á frumvarpinu um kosningarréttinn, bæði til efri og neðri deildar.

Rýmkun kosningarréttarins. Nefndin er háttv. neðri deild samdóma um, að veita beri konum jafnan rétt sem körlum til kosninga og kjörgengis. En lengra getur hún ekki farið. Samkvæmt frumvarpinu eiga öll 25 ára gömul vinnuhjú að fá kosningarrétt og kjörgengi til alþingis, ef þau að öðru leyti fullnægja venju-

legum skilyrðum. Samkvæmt gildandi lögum hefir þessi flokkur þjóðfélagsins að vísu kosningarrétt í bæjar-, sveitar- og safnaðarmálum, en kjörgengi alls ekki. Hér er því farið fram á að veita þessum flokki hluttöku i hinu vandamesta starfi þjóðfélagsins, löggjafarstarfinu, áður en fært hefir þótt að láta hann fá þessa hluttöku í þeim störfum þjóðfélagsins, sem verða að álítast töluvert vandaminni. Nefndin lítur svo á, að hér sé um algerða bylting að ræða, bylting, sem engin nauðsyn rekur til og sem engin þjóð mun hafa séð sér fært að lögleiða. Verði þetta ákvæði lögleitt ásamt kosningarrétti og kjörgengi sjálfstæðra kvenna, þá er kjósendum landsins og kjörgengum mönnum fjölgað alt í einu um meira en helming. Þeir kjósendur, sem hingað til hafa borið mestar byrðar í landsins þarfir og telja má að eftir stöðu sinni hafi einna mestan landsmálaþroska, svo sem bændastéttin og aðrir atvinnurekendur landsins eru með þessum ákvæðum settir í algerðan minni hluta í öllum löggjafarmálum þjóðarinnar, en valdið fengið í hendur þeim hluta hennar, sem í heild sinni hefir haft minst tæki og minstar hvatir til að geta farið með það þjóðinni til gagns. Auk þess samrýmast þessi réttindi lítt réttindum og skyldum húsbænda og hjúa innbyrðis, svo að hjúum verður í mörgum tilfellum ekki auðið að neyta þeirra. Það má að vísu segja, að lausamenn og lausakonur, sem kosningarrétt og kjörgengi eiga að fá eftir frumvarpi þessu, séu ekki færari til að nota þessi réttindi en vinnuhjúin, en þess ber þó að gæta, að lausamennirnir hafa þegar fengið þessi réttindi, svo hér er að eins um það að ræða, að veita lausakonum jafnrétti við þá. Þótt því nefndin kannist við, að lausamannastéttin sé yfirleitt ekki færari eða þroskaðri til að fara með þennan rétt, þá telur hún þó varhugavert að taka hann aftur af lausamönnum með lögum. Hinsvegar vill hún reyna að setja skorður við því, að ólöglegir lausamenn og lausakonur, sem ekki mun vera allfátt af hér á landi, fái þennan rétt.

Nefndin verður því eindregið að leggja á móti því, að þessi bylting sé lögleidd nú þegar og það því fremur, sem ekki ein einasta rödd frá þjóðinni í þessa átt hefir látið til sín heyra.

Skilnaður ríkis og kirkju. Neðri deild hefir sett þann viðauka við 45. gr. stjórnarskrárinnar, að breyta megi með einföldum lögum sambandinu milli ríkis og kirkju og hefir auk þess rýmkað nokkuð um réttindi utanþjóðkirkjumanna, og felst nefndin á þær tillögur hennar. Þó leggur nefndin til, að gerðar séu nokkrar breytingar á frumvarpinu, sem ekki standa í sambandi við þau aðalatriði, sem hér eru talin.

Nefndinni þykir eftir atvikum rétt að orða 4. gr. stjórnarskrárinnar um, að öllu leyti, úr því að gjörðar eru breytingar á henni.

Þá þykir nefndinni það varhugavert, að binda með einföldum lögum kosningarrétt til alþingis við þekkingarskilyrði; óttast hún að slík löggjöf geti leitt til þess, að þeir, sem þennan rétt hafa samkvæmt stjórnarskránni, missi hann og þingið taki þannig með annari hendinni það, sem það hefir gefið með hinni.

Einnig vill nefndin binda kjörgengi til alþingis við 5 ára dvöl á Íslandi í stað eins árs í frumvarpinu; telur hún þann tíma alt of stuttan, einkum er litið er til þess, að hingað getur þá og þegar streymt fjöldi útlendinga og það af misjöfnu tægi.

Meiri hluti nefndarinnar leggur til, að breytt sé samkomutíma alþingis og hann settur 17. júni; er þar meðal annars haft fyrir augum, að með því móti að minsta kosti geti hinn fyrirhugaði háskóli fengið nægilegt húsnæði í alþingishús-

inu, enda telja sumir nefndarmanna vetrartíma óhentugri tii þingsetu en sumarið.

Nefndin, að Jósef Björnssyni undan teknum, ræður til að fella aftan af 22. gr. orðu- og titlaákvæðin; telur slikt of lítilfjörlegt mál til þess að verða tekið upp í stjórnarskrána, og auk þess full-nærgöngult einkaréttindum konungsins.

Í stað 23. gr. vill nefndin setja nýja grein er heimili að ákveða megi með lögum, að skjóta undir þjóðaratkvæði lögum, er alþingi hefir samþykt, áður en þau eru staðfest af konungi.

Breytingartillögur nefndarinnar við 61. gr. stjórnarskrárinnar er í samræmi við ákvæði frumvarpsins um skipun efri deildar.

Fyrir breytingartillögum þeim, sem ekki eru nefndar hér að framan, verður gerð grein í framsögu málsins, og ráðum vér hinni hv. deild til að samþykkja breytingartillögurnar á þingskjali 721.

Einn nefndarmanna, Ari Jónsson, er veikur og hefir því ekki undirskrifað nefndarálitið.

Alþingi 22. apríl 1911.

Stefán Stefánsson, formaður.

Sigurður Stefánsson, skrifari og framsögumaður.

Lárus H. Bjarnason.

Sigurður Hjörleifsson.

Jósef Björnsson.

Steingr. Jónsson.