

Nd. 1. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 63. löggjafarþingi, 1944.)

I.

1. gr.

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

2. gr.

Alþingi og forseti lýðveldisins fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.

II.

3. gr.

Sameinað Alþingi kýs forseta lýðveldisins.

4. gr.

Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

5. gr.

Til þess að kosning forseta lýðveldisins sé lögmæt, þurfa meira en $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna að vera á fundi og skila þar gildu atkvæði. Rétt kjörinn forseti er sá, er fær meira en helming greiddra atkvæða, þeirra sem á fundi eru. Ef sá atkvæðafjöldi næst ekki, skal kjósa af nýju óbundinni kosningu. Ef enginn fær þá heldur nógu mörg atkvæði, skal kjósa um þá tvo, er flest fengu atkvæði í síðari óbundnu kosningunni. En ef fleiri hafa þá hlotið jafnmörg atkvæði, ræður hlutkesti, um hverja tvo skuli kjósa. Ef þeir fá báðir jafnmörg atkvæði í bundnu kosningunni, ræður hlutkesti, hvor þeirra verður forseti.

6. gr.

Forseti lýðveldisins skal kosinn til 4 ára. Kosning nýs forseta skal fara fram á síðustu 6 mánuðum áður en kjörtímabili hans er lokið.

7. gr.

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til næstu 4 ára. Alþingi skal koma saman í því skyni innan mánaðar.

8. gr.

Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forsætis-

ráðherra, forseti sameinaðs Alþingis og forseti hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti sameinaðs Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.

9. gr.

Forseti lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafvinnufyrirtækja.

Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

10. gr.

Forseti lýðveldisins vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, er hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en þjóðskjalasafnið hitt.

11. gr.

Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna.

Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis.

Sameinað Alþingi getur samþykkt, að forseti lýðveldisins skuli þegar láta af störfum, enda beri 10 þingmenn hið fæsta fram tillögu um það, $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna séu á fundi, og sé tillagan samþykkt með a. m. k. $\frac{3}{4}$ gildra atkvæða þeirra, sem á fundi eru.

12. gr.

Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

13. gr.

Forseti lýðveldisins lætur ráðherra framkvæma vald sitt.

Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.

14. gr.

Ráðherrar bera ábyrgð á embættisrekstri sínum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

15. gr.

Forseti lýðveldisins skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

16. gr.

Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

17. gr.

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.

18. gr.

Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.

19. gr.

Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

20. gr.

Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla.

Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni.

Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það.

Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk.

Með lögum má veita ákveðnum embættismannaflokkum sömu réttindi sem veitt eru dómurum þeim, er ekki hafa umboðsstörf á hendi.

21. gr.

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.

22. gr.

Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi ár hvert og ákveður, hvenær því skuli slitið. Þingi má eigi slíta fyrr en fjárlög eru samþykkt. Forseti lýðveldisins kveður Alþingi til aukafunda, þegar nauðsyn er til.

23. gr.

Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni sama þingi. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.

24. gr.

Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi. Skal þá láta nýjar kosningar fara fram svo fljótt sem fong eru á, enda komi Alþingi saman eigi síðar en 8 mánuðum eftir þingrof.

25. gr.

Forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykktu.

26. gr.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

27. gr.

Birta skal lög. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.

28. gr.

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forseti lýðveldisins gefið út bráðabirgðalög milli þinga. Ekki mega þau þó riða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir.

Nú samþykkir Alþingi ekki bráðabirgðalög, og falla þau þá úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

29. gr.

Forseti lýðveldisins getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

30. gr.

Forseti lýðveldisins veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.

III.

31. gr.

Á Alþingi eiga sæti allt að 52 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegum kosningum, þar af

- a. 8 þingmenn í Reykjavík. Kosning þeirra er hlutbundin. Jafnmargir varamenn skulu kosnir samtímis og á sama hátt.
- b. 6 þingmenn í þessum kaupstöðum, einn fyrir hvern kaupstað: Hafnarfirði, Ísafirði, Siglufirði, Akureyri, Seyðisfirði og Vestmannaeyjum.
- c. 27 þingmenn í þeim einmennings- og tvímenningskjördæmum, sem nú eru, öðrum en kaupstöðum. Skal kosning vera hlutbundin í tvímenningskjördæmum og jafnmargir varamenn kosnir samtímis og á sama hátt.

- Deyi þingmaður, kosinn í einmenningskjördæmi, eða fari frá á kjörtímnum, þá skal kjósa þingmann í hans stað fyrir það, sem eftir er kjörtímans.
- d. Allt að 11 þingmenn til jöfnunar milli þingflokka, svo að hver þeirra hafi þingsæti í sem fyllstu samræmi við atkvæðatölu sína við almennar kosningar. Heimilt er flokkum að hafa landslista í kjöri við almennar kosningar, enda greiði þá kjósendur atkvæði annaðhvort frambjóðanda í kjördæmi eða landslista. Frambjóðendur þess flokks, sem landslista hefur í kjöri og nær jöfnunarþingsæti, taka sæti eftir þeirri röð, sem þeir eru í á listanum að lokinni kosningu. Skal að minnsta kosti annað hvert sæti tíu efstu manna á landslista skipað frambjóðendum flokksins í kjördæmum utan Reykjavíkur. Að öðru leyti fer um skipun jöfnunarþingsæta eftir kosningalögum. Jafnmargir varamenn skulu kosnir jöfnunarþingsætum, samtímis og á sama hátt.

Þingmenn skulu kosnir til 4 ára.

32. gr.

Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Á þriðjungur þingmanna sæti í efri deild, en tveir þriðju hlutar í neðri deild. Verði tala þingmanna þannig, að ekki sé unnt að skipta til þriðjunga í deildirnar, eiga þeir þingmenn, einn eða tveir, sem umfram eru, sæti í neðri deild.

33. gr.

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir, karlar sem konur, sem eru 21 árs að aldri eða eldri, þegar kosning fer fram, hafa ríkisborgararétt hér á landi og hafa verið búsettir í landinu síðustu fimm árin áður en kosning fer fram. Þó getur enginn átt kosningarrétt, nema hann hafi óflekkað mannorð og sé fjárráður.

Gift kona telst fjár síns ráðandi, þótt hún eigi óskilið fjárlag með manni sínum. Kosningalög setja að öðru leyti nánari reglur um alþingiskosningar.

34. gr.

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver ríkisborgari, sem kosningarrétt á til þeirra.

Þeir dómendur, sem ekki hafa umboðsstörf á hendi, eru þó ekki kjörgengir.

IV.

35. gr.

Reglulegt Alþingi skal saman koma ár hvert hinn 15. dag febrúarmánaðar, eða næsta virkan dag, ef helgidagur er, hafi forseti lýðveldisins ekki tiltekið annan samkomudag fyrr á árinu.

Breyta má þessu með lögum.

36. gr.

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

37. gr.

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástætt, getur forseti lýðveldisins skipað fyrir um, að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

38. gr.

Hvor deild hefur rétt til að bera fram og samþykkja fyrir sitt leyti frumvörp til laga og annarra samþykkt. Einnig má hvor þingdeild, eða sameinað Alþingi, senda forseta lýðveldisins ávörp.

39. gr.

Hvor þingdeild getur skipað nefndir innandeildarþingmönnum til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Þingdeildin getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

40. gr.

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

41. gr.

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

42. gr.

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.

Frumvarp til fjárlaga og fjáráukalaga skal leggja fyrir sameinað þing og afgreiða þar við 3 umræður.

43. gr.

Sameinað Alþingi kýs 3 yfirskoðunarmenn, og skulu þeim veitt laun fyrir starfa sinn. Þeir skulu kosnir með hlutfallskosningu. Yfirskoðunarmenn þessir eiga að gagnskoða árlega reikninga um tekjur og gjöld landsins og gæta þess, hvort tekjur landsins séu þar allar taldar og hvort nokkuð hafi verið af hendi greitt án heimildar. Þeir geta hver um sig, tveir eða allir, krafizt að fá allar skýrslur þær og skjöl, sem þeim þykir þurfa. Síðan skal safna þessum reikningum fyrir hvert fjárhagstímabil í einn reikning og leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um samþykkt á honum og athugasemdir yfirskoðunarmanna.

Rétt er yfirskoðunarmönnum, einum eða fleirum, að fá að sjá reikninga og bækur ríkisféhirðis og sömuleiðis stjórnarráðsins fyrir ár það, sem er að líða eða liðið er. Þyki þeim nokkuð athugavert, skulu þeir gera eftirmönnum sínum vísbendingu um það skriflega.

44. gr.

Ekkert lagafrumvarp, að fjárlögum og fjáráukalögum undanskildum, má samþykkja fyrr en það hefur verið rétt þrisvar sinnum í hvorri þingdeild.

45. gr.

Þegar lagafrumvarp er samþykkt í annarri hvorri þingdeild, skal það lagt fyrir hina deildina, svo sem það var samþykkt. Ef þar verða breytingar á gerðar, fer frumvarpið aftur til fyrri þingdeildar. Ef hér verða aftur gerðar breytingar, fer það af nýju til hinnar deildarinnar.

Nú gengur enn eigi saman, og ganga báðar deildirnar saman í eina málstofu, og er þá málinu lokið með einni umræðu í sameinuðu Alþingi.

Þegar Alþingi skipar eina málstofu, þarf meira en helmingur þingmanna úr hvorri þingdeild að vera á fundi og eiga þátt í atkvæðagreiðslu, til þess að fullnaðarsamþykkt verði lögð á mál; ræður þá atkvæðafjöldi úrslitum um einstök málsatriði. En eigi ná þó lagafrumvörp, önnur en frumvörp til fjárlaga og fjáráukalaga, fullnaðarsamþykki, nema tveir þriðjungar atkvæða þeirra, sem greidd eru, séu með þeim.

46. gr.

Alþingi sker sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

47. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

48. gr.

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

Embættismenn þeir, sem kosnir verða til Alþingis, þurfa ekki leyfi stjórnarinnar til þess að þiggja kosninguna, en skyldir eru þeir til, án kostnaðar fyrir ríkissjóð, að annast um, að embættisstörfum þeirra verði gegnt á þann hátt, sem stjórnin telur nægja.

49. gr.

Meðan Alþingi stendur yfir, má ekki taka neinn alþingismaðmann 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 reikningsskapar utan þings fyrir það, sem hann hefur sagt í þinginu, nema þingdeildin, sem í hlut á, leyfi.

50. gr.

Nú glatar alþingismaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum.

51. gr.

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

52. gr.

Hvor þingdeild og sameinað Alþingi kys sjálft forseta sinn.

53. gr.

Hvorug þingdeildin getur gert samþykkt um mál, nema meira en helmingur þingdeildarmanna sé á fundi og greiði þar atkvæði.

54. gr.

Heimilt er hverjum alþingismanni að bera upp sérhvert almennt mál í þeirri þingdeild, sem hann á sæti í, ef hún leyfir það, og beiðast um það skýrslu ráðherra.

55. gr.

Hvorug þingdeildin má taka við neinu málefni, nema einhver þingdeildarmanna flytji það.

56. gr.

Nú þykir þingdeild ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert málefni, og getur hún þá vísað því til ráðherra.

57. gr.

Fundir beggja þingdeilda og sameinaðs Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum krafizt, að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt, og sker þá þingfundur úr, hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

58. gr.

Þingsköp sameinaðs Alþingis og beggja deilda þess skulu sett með lögum.

V.

59. gr.

Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

60. gr.

Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í brád með því að skjóta málinu til dóms.

61. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögunum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf 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 svo stendur á, að 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.

VI.

62. gr.

Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.

Breyta má þessu með lögum.

63. 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.

64. gr.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almenntri félagsskyldu.

Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til neinnar annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist.

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 viðurkenndur sé í landinu.

Breyta má þessu með lögum.

VII.

65. gr.

Hvern þann, sem tekinn er fastur, skal án undandráttar leiða fyrir dómara. Sé hann eigi jafnskjótt látinn laus, skal dómari, áður sólarhringur sé liðinn, leggja rökstuddan úrskurð á, hvort hann skuli settur í varðhald. Megi láta hann lausan gegn veði, þá skal ákveða í úrskurði, 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 aðeins varðar fésekt eða einföldu fangelsi.

66. gr.

Heimilið er friðheilagt. Ekki má gera húsleit né kyrrsetja bréf og önnur skjöl og rannsaka þau nema eftir dómsúrskurði eða eftir sérstakri lagaheimild.

67. gr.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir.

68. gr.

Enginn útlendingur getur fengið ríkisborgararétt nema með lögum.

Um heimild útlendinga til þess að eiga fasteignaréttindi hér á landi skal skipað með lögum.

69. gr.

Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til.

70. gr.

Sá skal eiga rétt á styrk úr almennum sjóði, sem eigi fær séð fyrir sér og sínum, og sé eigi öðrum skylt að framfæra hann, en þá skal hann vera skyldum þeim háður, sem lög áskilja.

71. gr.

Hafi foreldrar eigi efni á að fræða sjálf börn sín eða sæu börnin munaðarlaus og öreigar, er skylt að sjá þeim fyrir uppfræðingu og framfæri af almannafé.

72. gr.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar á prenti; þó verður hann að ábyrgjast þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar tálmanir fyrir prentfrelsi má aldrei í lög leiða.

73. gr.

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

74. gr.

Rétt eiga meín 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.

75. gr.

Sérhver vopnfær maður er skyldur að taka sjálfur þátt í vörn landsins, eftir því sem nákvæmar kann að verða fyrir mælt með lögum.

76. gr.

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

77. gr.

Skattamálum skal skipa með lögum.

78. gr.

Sérréttindi, er bundin séu við aðal, nafnbætur og lögtign, má eigi taka í lög.

79. gr.

Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki beggja þingdeilda, skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki báðar deildir ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlæg.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.

80. gr.

Með stjórnarskipunarlægum þessum eru úr gildi numin stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 18. maí 1920 og stjórnarskipunarlæg frá 24. marz 1934 og 1. sept. 1942.

81. gr.

Stjórnarskipunarlæg þessi öðlast gildi 17. júní 1944, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau. Þó getur Alþingi ákveðið, að stjórnarskipunarlæg þessi taki gildi fyrr, að fram farinni þeirri allsherjaratkvæðagreiðslu, er getið var.

Ákvæði um stundarsakir.

Kosningarrétti og kjörgengi til Alþingis svo og embættisgengi halda að öðru jöfnu þeir menn, er þann rétt hafa, þegar stjórnarskrá þessi kemur til framkvæmda, þótt eigi séu þeir íslenzkir ríkisborgarar.

Greinargerð.

Samkv. þingsályktunum 22. maí og 8. sept. 1942 setti Alþingi nefnd til athugunar á breytingum þeim, er gera mætti á stjórnskipunarlægum landsins samkvæmt stjórnarskrárbreytingu, er staðfest var 15. des. 1942, og gera þyrfti, er stofnað yrði lýðveldi á Íslandi. Tillögur sínar um þessar breytingar á stjórnarskránni, ásamt skýrslu um skipun nefndarinnar og störf, sendi nefndin forsætisráðherra með bréfi 20. apríl f. á. til geymslu. Þann 30. nóv. f. á. ákváðu þeir flokkar þingsins að bindast fyrir

Því, að stofnun lýðveldis yrði samþykkt á Alþingi því, er saman kemur 10. jan. 1944. Ríkisstjórnin, sem er samþykkt þessu áformi, hefur talið rétt að leggja frumvarp nefndarinnar til stjórnskipunarlags um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands fyrir Alþingi óbreytt.

Er gert ráð fyrir því, að Alþingi skipi nefndir til athugunar frumvarpinu, og mun stjórnin þá koma á framfæri þeim tillögum til breytinga á einstökum ákvæðum frumvarpsins, sem hún telur æskilegar.

Að öðru leyti skírskotast til skýrslu og athugasemda stjórnarskrárnefndar, þeirra er hér fylgja.

Álit millipinganefndar í stjórnarskrármálinu.

Inngangur.

„Þegar eftir samþykkt þingsályktananna frá 17. maí 1941, um sjálfstæðismálið, meðferð æðsta valds og um framtíðarstjórnskipulag fyrir Ísland, var það ljóst, að gera þurfti gagnræðar breytingar á stjórnarskrá Íslands. Eigi var þó þá þegar hafizt handa um það, en á næsta ári, sem sé þ. 22. maí 1942, var afgreidd frá sameinuðu þingi svo hljóðandi þingsályktun:

„Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álitinu nógu snemma til þess, að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kys sér sjálf formann. Nefndarkostnaður greiðist úr ríkissjóði.“

Samkvæmt þessari ályktun kaus Alþingi á fundi í sameinuðu þingi þ. 22. maí 1942 þessa menn í nefndina: Jónas Jónsson alþm., Gísli Sveinsson alþm., Hermann Jónasson alþm., Bjarna Benediktsson borgarstjóra og Stefán Jóh. Stefánsson hrm.

Á fyrsta fundi nefndarinnar, 26. maí 1942, var Gísli Sveinsson kosinn formaður hennar og Stefán Jóh. Stefánsson skrifari.

Nefndin aflaði sér, eftir því sem verða mátti, ýmissa upplýsinga um stjórnarskrár annarra ríkja. Einkum var athugað stjórnarfyrikomulag þeirra ríkja, þar sem forseti fór með æðsta vald, um val forseta og valdsvið.

Þá hafði nefndin og til athugunar uppkast að stjórnarskrá fyrir Ísland, er hæstaréttardómarar og kennarinn í stjórnlagafraeði við háskólann höfðu samið 1940 að tilhlutan þáverandi ríkisstjórnar. Var uppkast þetta mjög lagt til grundvallar um öll störf nefndarinnar.

Nefndin hélt nokkra fundi á milli þinganna, og 17. júlí hafði hún gengið frá uppkasti að frumvarpi að nýrri stjórnarskrá, en ætlað var, að það skyldi tekið til nýrrar athugunar í byrjun sumarþingsins, eftir að nefndarmenn hefðu átt viðræður um það við stjórnmalaflokkana.

En um það bil urðu ljósar þær aðstæður í sjálfstæðismálum þjóðarinnar, er ollu því, að ekki var talið ráðlegt að leggja fram frumvarp um nýja stjórnarskrá, og féllu því störf nefndarinnar niður um sinn. En í þess stað var þegar í upphafi sumarþingsins valin 8 manna nefnd meðal þingmanna, 2 úr hverjum þingflokki, til þess, ásamt ríkisstjórninni, að ræða hið nýja viðhorf og gera tillögur til Alþingis um ný úrræði.

Varð það að ráði á þinginu að samþykkja frumvarp til stjórnskipunarlags, borið fram af ríkisstjórninni, er heimilaði að breyta stjórnarskrá Íslands með sérstökum afbrigðilegum hætti um þau atriði, er greinir í þingsályktunum Alþingis frá 17. maí 1941. Jafnhliða var afgreidd frá sameinuðu þingi 8. sept. 1942 þingsályktun varðandi stjórnarskrána, svo hljóðandi:

„Alþingi ályktar, að millipinganefnd sú, sem kosin var samkvæmt þingsályktun 22. maí 1942 til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins, skuli halda áfram störfum til undirbúnings mála þeim, sem unnt er að löggesta

með þeim hætti, er segir í stjórnskipunarlagafrumvarpi því, sem liggur nú fyrir Alþingi, svo og undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt. Fjölga skal nefndarmönnum svo, að í nefndinni eigi sæti tveir fulltrúar frá hverjum þeirra flokka, sem Alþingi skipa nú, enda verði viðbótarfulltrúarnir tilnefndir þegar í stað af viðkomandi þingflokkum, er ekki eiga þar þegar tvo fulltrúa.“

Samkvæmt þingsályktun þessari voru tilnefndir í nefndina til viðbótar þeim, sem áður voru: Haraldur Guðmundsson alþm., Áki Jakobsson alþm. og Einar Olgeirsson alþm.

Fundur hófust að nýju hjá nefndinni í nóv. 1942. Það, sem nefndin hefur fyrst og fremst unnið að síðan, er athugun á, hverjar þær breytingar væru, sem gera þyrfti og gera mætti á stjórnarskrá Íslands skv. stjórnarskrárbreytingu þeirri, er hlaut lokaafgreiðslu frá Alþingi 15. des. 1942. En það voru aðallega þau atriði, sem snerta meðferð hins æðsta valds ríkisins. Athugaði nefndin einkum í því sambandi fyrirkomulag forsetakjörs með lýðveldisþjóðum.

Þá var og aflað þeirra annarra skriflegra gagna og upplýsinga, er máli virtust skipta.

Undirnefnd 4 manna var kosin úr aðalnefndinni þ. 13. marz s. l. til að ganga frá frumvarpinu að síðustu, og var það lagt fram á fundi stjórnarskrárnefndarinnar þ. 27. s. m.

Eftir nokkra frekari könnun varð nefndin ásátt um að bera málið fram í þessu frumvarpsformi, og nefnist það: **Frumvarp til stjórnarskipunarлага um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands**, þ. e. heildarstjórnarskrá innan heimildar stjórnskipunarлага-ákvæðanna frá 15. des. s. l.

Nokkuð mismunandi skoðanir komu fram í nefndinni um fáein atriði frumvarpsins, að síðustu aðallega um tvennt: 1) *Heiti forseta*, hvort nefnast skyldi ríkisforseti eða forseti lýðveldisins, en meiri hluti varð með hinu síðar greinda, og er því haldið í frumvarpinu. Verður það á valdi Alþingis að kveða til fullnustu á um heiti forsetans. 2) *Val forseta*, hvort vera skyldi þingkjörinn eða þjóðkjörinn. Meiri hluti nefndarinnar taldi rétt, að sameinað Alþingi kysi forsetann, a. m. k. fyrst um sinn, og eru ákvæði frumvarpsins miðuð við það. En ef Alþingi litist síðar að setja þjóðkjör forseta á laggir, yrði að því horfið, enda yrði athugun á því atriði tekin með í framhaldsstörfum við samningu viðtækari stjórnskipunarлага fyrir hið íslenzka lýðveldi. Áskildu nefndarmenn sér á vixl óbundnar hendur um þetta hvort tveggja, er þar að kæmi, og verður það því eigi rætt frekar í þessari greinargerð.

Til gildistöku þessara stjórnskipunarлага kom nefndin sér saman um að leggja til, að valinn yrði 17. júní 1944, og ber til þess bæði það, að hallkvæmt hefur þótt að láta eigi formleg sambandsslit við Danmörku taka gildi fyrir en eftir lok yfirstandandi árs (1943), og eins hitt, að þessi dagur þykir Íslendingum flestum ágætastur sökum sögulegra minninga í frelsisbaráttu þjóðarinnar.

Til tals gæti þó komið, að ákvæði um gildistöku fyrir yrði einnig skeytt inn í frumvarpið, ef brýna nauðsyn þætti til þess bera að dómi Alþingis.

Þótt ætlazt sé til þess og ákveðið í stjórnarskrárfrumvarpinu, sbr. einnig stjórnarskrárbreytinguna frá 15. des. s. l., að samþykki meiri hluta kosningarbærra manna í landinu verði að koma til, svo að þau stjórnskipunarlög öðlist gildi, þykir nefndinni þó rétt, að Alþingi geri jafnframt sérstaka ályktun um niðurfelling sambandslagasamningsins og rétt danskra ríkisborgara hér á landi eftir það, enda verði það og lagt undir þjóðaratkvæði. Um þetta ber nefndin því fram uppkast að tillögu tii þingsályktunar.

Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun millipinganefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan

hátt.“ Má ætla, að það starf verði öllu viðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá, sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipulögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis o. s. frv.

Stjórnarskrárfrumvarpinu fylgja skýringar á einstökum greinum þess, eftir því sem nefndin telur þörf á. Eru þær, eftir því sem við á, sams konar þeim, er fylgdu áminntu uppkasti, er nefndin fékk í hendur í öndverðu.

Reykjavík, 7. aprílmán. 1943.

Í millipinganefnd í stjórnarskrármálinu:

Gísli Sveinsson, formaður.	Stefán Jóh. Stefánsson, skrifari.	Bjarni Benediktsson.
Jónas Jónsson.	Einar Olgeirsson.	Hermann Jónasson.
Haraldur Guðmundsson.	Áki Jakobsson.	

Athugasemdir og skýringar.

Breytingar þær, sem stjórnarskrárfrumvarp þetta felur í sér frá núgildandi stjórnarskrá, eru fyrst og fremst í 1.—30. gr., og samsvara þær I. kafla hennar. Er honum hér skipt í tvo kafla og greinatölan aukin nokkuð.

Efnisbreytingar eru þær, að forseti kemur í stað konungs, og aðrar breytingar miðast við það.

II.—VI. kafli stjórnarskrárinnar, hér III.—VII. kafli, er óbreyttur að öllu nema forseti kemur í stað konungs (í 4 greinum) og niður eru felld þau ákvæði, er leiddi af sambandinu við Dani.

Um I.

Um 1. gr.

Hér er sagt, hvert stjórnskipulagið skuli vera. Lýðveldisstjórn kemur í stað konungsstjórnar áður. Eftir sem áður er tekið fram, að stjórnin skuli vera þingbundin, og er það nauðsynlegt m. a. til þess, að þingið haldi rétti sínum til áhrifa á skipun og lausn ráðherra.

Um 2. gr.

Efnisbreyting er sú, að forseti kemur í stað konungs. Þá er og leitast við að orða betur en áður, hverjir í raun og veru fara með framkvæmdarvaldið.

Um II.

Um 3. gr.

Hér er ákveðið, að sameinað Alþingi kjósi forseta. Hniga sterk rök að þessu, m. a. þau, að á þennan veg verður minni truflun af kosningu nýs forseta en vera mundi, ef hann væri kosinn með alþjóðaratkvæði. Fer einnig vel á því, að Alþingi kjósi forseta, þar sem ætlunin er sú, að það haldi sama valdi á málefnum ríkisins og það hefur haft, og forseti verður því háður þinginu með svipuðum hætti og konungur nú er í framkvæmd.

Um 4. gr.

Ekki þykir hlýða, að yngri maður en 35 ára gamall geti orðið forseti, því að til starfans þarf, auk margs annars, lipurð og mannþekkingu, sem ekki fæst nema með nokkrum aldri. Gert er ráð fyrir, að forseti megi hvorki vera sviptur fjárræði né hafa verið sviptur kosningarrétti til Alþingis með dómi í opinberu máli, en slíkt mundi eigi

verða gert, nema maður hafi framið refsiverðan verknað, svivirðilegan að almenningsálit. Þessi skilyrði sýnast eigi geta orkað tvímælis. Hitt er e. t. v. hæpnara, hvort rétt sé að krefjast þess af forseta, að hann sé íslenskur ríkisborgari. Ótækt sýnist þó að krefjast ekki þessa um hina æðstu virðingarstöðu í ríkinu. Enda er hægur hjá, ef Alþingi vill gera þann forseta, sem ekki er ríkisborgari, að veita honum fyrst borgarréttinn með lögum og kjósa hann síðan. Aftur á móti virðist ástæðulaust að krefjast undanfarinnar húsetu af forseta.

Um 5. gr.

Rétt sýnist að gera allstrangar kröfur um fundarsókn og þátttöku í atkvæðagreiðslu, þegar forseti er kosinn. Að öðru leyti eru ákvæði greinarinnar sniðin eftir fyrirmælum um kosningu forseta Alþingis.

Um 6. gr.

Álitamál er, til hve langs tíma kjósa skuli forseta. Með því að hafa kjörtímabilið nokkuð langt, skapast líkur fyrir aukinni reynslu forseta í starfinu og truflanir vegna tíðra forsetaskipta verða minni, en hér er lagt til, að kjörtímabil hans verði eigi lengra en 4 ár. Í 11. gr. eru og fyrirmæli um, að losna megi við ófæran forseta, þó að kjörtími hans sé ekki liðinn.

Um 7. gr.

Sjálfsgagt sýnist, að sá, sem kosinn er í stað forseta, er deyr eða lætur af störfum, áður en kjörtími hans er lokið, sé kosinn til fulls kjörtímabils.

Um 8. gr.

Eðlilegt er, að æðstu handhafar hinna þriggja greina ríkisvaldsins, framkvæmda- valds, löggjafarvalds og dómsvalds, fari með vald forseta, þegar hans nýtur ekki við, og er það hér lagt til.

Um 9. gr.

Bezt fer á því, að forseti gegni yfirleitt ekki öðrum störfum en forsetastarfinu, og er í fyrri mgr. leitast við að hindra, að hann geri það. Til þess er ætlað, að forseti megi þó hafa með höndum ólaunuð trúnaðarstörf, t. d. varðandi mannúðarmál o. þ. h. Þá mundi og t. d. vísindamanni vera heimilt að vinna að rannsóknum sínum, rita um þær og taka fé fyrir, skáldsagnahöfundu að rita skáldverk og fá ritlaun o. s. frv. Fyrri hluti síðari mgr. er hliðstæður því, sem um konung hefur gilt. Síðari hlutinn er aftur á móti nýmæli í íslenskum lögum. En ákvæðið miðar að því að hindra, að fjárhagslegum þvingunarráðum verði beitt gegn forseta eða Alþingi eftir á reyni með þessum hætti að ná sér niðri á forseta. Með fyrirmælunum er einungis verndaður réttur forseta til sömu krónutölu og hann í upphafi hafði, en engan veginn tryggt, að kaupmáttur krónunnar haldist óbreyttur.

Um 10. gr.

Samsvarar því, sem um konung hefur gilt.

Um 11. gr.

Rétt virðist, að forseti og þeir, er störfum hans gegna, séu ábyrgðarlausir á stjórn- arathöfnum, eins og konungur hefur verið, enda á valdið eftir sem áður í raun og veru að vera í höndum ráðherra. Hins vegar sýnist ástæðulaust, að forseti sé ábyrgðarlaus, ef svo ólíklega færi, að hann gerði sig sekan um refsiverðan verknað utan embættis síns. Nauðsynlegt er þó að firra forseta óþarfri áreitni, og er því áskilið, að samþykki Alþingis þurfi til þess, að hann verði sóttur til refsingar.

Hugsanlegt er, að þau atvik bæri að höndum, að ótækt sé, að forseti gegni lengur starfa sínum, en hann fáist þó ekki til þess með góðu að láta af honum. Alþingi verð-

ur því að hafa heimild til þess að svipta hann forsetatigninni, en jafnframt verður að búa svo um, að ekki sé hvatvislega í það ráðizt né ákvörðun um það tekin, nema mikill meiri hluti þingmanna sé því fylgjandi. Þessu er reynt að ná með ákv. 3. mgr.

Um 12. gr.

Sjálfsgagt sýnist, að embættisaðsetur forseta sé í höfuðborg landsins, Reykjavík, eða nágrenni hennar. Ákvæðið hindrar auðvitað ekki, að forseti megi hafa sumarþústað o. þ. h. annars staðar.

Um 13. gr.

Ákvæði greinarinnar eru að efni hin sömu og nú gilda.

Um 14. gr.

Hér segir, að ráðherrar beri ábyrgð á embættisrekstri sínum, þar sem nú er sagt, að þeir beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Breytingin er í samræmi við réttan skilning á núgildandi ákvæði. Að öðru leyti eru fyrirælin hin sömu og áður.

Um 15.—19. gr.

Efnisbreytingar eru þær einar, sem leiðir af því, að forseti kemur í stað konungs. Að öðru leyti hefur einungis verið vikið við orðum, þar sem svo hefur þótt betur fara.

Um 20. gr.

Ákvæði greinarinnar eru að efni til hin sömu og nú gilda, en sum ákvæði skýrar orðuð en nú er.

Um 21. gr.

Sú ein breyting er gerð, að forseti kemur í stað konungs.

Um 22. gr.

Í þessari grein er, að forseta undanteknum, einungis um að ræða orðalagsbreytingar frá fyrri ákvæðum.

Um 23. gr.

Hér er orðalagi nokkuð vikið við, en efnisbreyting er sú ein, auk þess, að forseti kemur í stað konungs, að sama þingi má ekki fresta nema einu sinni án samþykkis Alþingis, þar sem áður mátti ekki fresta því nema einu sinni á ári. Það fyriræli er óljóst, og sýnist hitt bæði heppilegra að efni og með öllu ótvírætt að formi.

Um 24. gr.

Nokkurs tvímælis hefur þótt orka um það, hvort skylt væri að láta þingkosningar fara fram innan tveggja mánaða frá þingrofi eða hvort nóg væri að auglýsa þær og boða til þeirra innan þessa tíma. Síðari skilningurinn er helgaður af venju, og er hér í samræmi við það þessi tveggja mánaða frestur alveg felldur niður. Í stað þess er ráðherrum, að viðlagðri ábyrgð, gert að skyldu að sjá um, að nýjar kosningar fari fram svo fljótt sem föng eru á, en það, hvað hæfilegur tími skuli teljast í þessu efni, getur mjög farið eftir atvikum hverju sinni, árstíðum o. s. frv. Hinu er haldið, að Alþingi skuli koma saman innan átta mánaða frá þingrofi, enda hefur sá frestur ætíð haft miklu meiri þýðingu en hinn. Í frv. er þó búið enn tryggilegar um en áður, þar sem ætlazt er til, að verði misbrestur á því, að Alþingi verði stefnt til fundar innan þessa frests, þá geti það þegar að honum loknum komið saman af sjálfsdáðum, en fram að þessu hefur verið talið, að það gæti þingið ekki gert fyrr en á hinum reglulega samkomudegi sínum.

Um 25. gr.

Eina efnisbreytingin er sú, að forseti kemur í stað konungs.

Um 26. gr.

Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. Er þess þó að gæta, að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur, ef það fær ekki meiri hluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti daglega af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.

Um 27. gr.

Hér er boðið, að birta skuli lög, og felst í því, að landslýður skuli ekki fara eftir óbirtum lögum. Gert er ráð fyrir, að um birtingarháttu og framkvæmd laga sé kveðið á í landslögum, og er það réttara en það, sem nú segir, þar sem vitað er, að hvorki birting né almenn framkvæmd laga hefur í raun og veru verið í höndum konungs. Á það skal bent, að brýn nauðsyn er til, að lagaákvæðin um birtingu laga verði endurskoðuð og samin á ný.

Um 28. gr.

Ákvæðin um bráðabirgðalög eru, að konungi undanteknum, óbreytt frá því, sem verið hefur, að öðru leyti en því, að óverulegar orðalagsbreytingar eru gerðar.

Um 29. gr.

Fyrirmælin um niðurfall saksóknar, náðun og almenna uppgjöf saka eru að efni til óbreytt, nema forseti kemur í stað konungs.

Um 30. gr.

Ætlazt er til, að forseti veiti undanþágur frá lögum í stað konungs áður. Á leyfi er ekki sérstaklega minnt, þar sem þau í þessu sambandi verða trauðlega greind frá undanþágum.

Aðrar greinar frv. þurfa eigi skýringa við.“