

Nd.

71. Nefndarálit

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá sameinuðum stjórnarskrárnefndum efri og neðri deildar Alþingis.

Það hefur verið lokatakmark Íslendinga í frelsisbaráttu þeirra, að Ísland yrði alfriðst lýðveldi. Hugmyndir þjóðarinnar um Ísland sem sjálfstætt ríki hafa alltaf verið bundnar við það stjórnarskipulag, sem þjóðin bjó við, er hún var sjálfstæð, — lýðveldið.

Með sambandslagasamningnum 1918 var viðurkenndur réttur Íslendinga til þess að taka öll mál í eigin hendur að liðnum 25 árum. Það hefur verið ásetningur Íslendinga að stofna lýðveldi á Íslandi, um leið og sambandsslit við Danmörku færu fram.

Það eru eigi aðeins Íslendingar, sem hafa litið svo á, að slík ráðstöfun væri rökrétt afleiðing sambandsslita. Í nefndarálini meiri hluta fullveldisnefndar Alþingis um sambandslögin 1918 er það tekið fram, að það hafi verið skoðun Dana við samningana 1918, að sambandsslitin hljóti að valda skilnaði, og er án efa átt við konungssambandið, þegar þannig er gerður munur á sambandsslitum og skilnaði.

Þeim, sem kunnugir eru sjálfstæðisbaráttu Íslendinga, mun aldrei hafa blandast hugur um, að stofnun lýðveldis á Íslandi hefur verið markmið þjóðarinnar og að það spor hlaut að verða stigið, þegar sambandsslitin færu fram.

Þessi hefur og verið stefna Alþingis og þjóðarinnar í málinu við undirbúning þann, sem fram hefur farið á Alþingi og utan þings nú síðustu árin, og sérstaklega er henni yfirlýst í þingsályktun frá 17. maí 1941 og þá einnig í sambandi við stjórnarskrárbreytingu, er gerð var 1942, til undirbúnings lýðveldisstofnunar.

Eftir samþykkt þessarar þingsályktunartillögu 1941 varð það ljóst, að undirbúa þurfti gagngerða breytingu á stjórnarskipunarlögum landsins. Var í þessu skyni skipuð sérstök millipinganefnd á árinu 1942. Nefndinni var falið „að gera tillögur um breytingu á stjórnarskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi.“

Frumvarp það, er hér liggur fyrir, er samið af millipinganefnd þessari, en lagt fyrir Alþingi af ríkisstjórninni.

Á meðan millipinganefndin starfaði, var á stjórnarskipulegan hátt nánar kveðið á um það, hvernig framkvæma skyldi stofnun lýðveldisins, og mótaði sú ákvörðun það stjórnarskrárfrumvarp, sem hér liggur fyrir.

Sú var ákvörðun Alþingis, gerð með sérstakri stjórnarskrárbreytingu á árinu 1942, að þegar Alþingi gerði þá breytingu á stjórnarskipulagi Íslands, að Ísland yrði lýðveldi, þá hefði sú samþykkt eins Alþingis gildi sem stjórnarskipunarlög, er meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu hefði með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó væri óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiddi af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.

Með þessari samþykkt, sem síðan var lögð fyrir þjóðina í almennum alþingiskosningum haustið 1942 og því næst staðfest á lögformlegan hátt, var mörkuð leiðin síðasta áfangann. Samkvæmt þessu gerir stjórnarskrárfrumvarp það, sem hér liggur nú fyrir, ekki ráð fyrir öðrum efnisbreytingum á stjórnarskránni en þeim, sem nauðsynlegar eru til þess að stofna lýðveldið og ráðstafa æðsta valdinu, er verið hefur í höndum konungs og nú síðast ríkisstjóra.

Hefur nefndin athugað frumvarpið sérstaklega frá því sjónarmiði, að eigi verði farið út fyrir þau takmörk, sem stjórnarskrárbreytingin frá 1942 heimilar, og flytur af því tilefni nokkrar breytingartillögur, fremur til þess þó að taka af allan vafa

í þeim efnum en að nefndin vilji halda því fram, að farið hafi verið í frumvarpinu út fyrir þessi takmörk.

Það mun almenn skoðun í landinu, að mikil þörf sé gagngerðrar endurskoðunar stjórnarskrárinnar og að sú breyting ein sé ekki fullnægjandi, að lýðveldi verði stofnað í stað konungdæmis.

Þessi skoðun er einnig ríkjandi á Alþingi, og sést það á því, að með þingsályktun 8. sept. 1942 er ákveðið að fela millipinganefndinni í stjórnarskrármálinu til viðbótar því verkefni að undirbúa lýðveldisstjórnarskrá „að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt.“

Stefna Alþingis í þessum málum hefur hins vegar verið og er enn sú að blanda alls eigi framtíðarendurskoðun stjórnarskrárinnar saman við ákvörðun Alþingis og þjóðar um stofnun lýðveldis og setningu lýðveldisstjórnarskrár.

Telur nefndin þessa stefnu heppilegasta til þess að fylkja þjóðinni einhuga um stofnun lýðveldisins.

Það leiðir af eðli málsins, að í sambandi við allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar rísa mörg vandamál og deilumál, sem með engu móti má draga inn í skilnaðarmálið.

Er að sjálfsgöðu gert ráð fyrir, að horfið verði að frekari endurskoðun stjórnarskrárinnar, þegar lokið er afgreiðslu lýðveldismálsins.

Nefndin hefur athugað gaumgæfilega stjórnarskrárfrumvarpið, og er hún einhuga um, að nú sé tímabært að samþykkja lýðveldisstjórnarskrá, og mælir eindregið með því, að Alþingi sameinist nú um samþykkt stjórnarskrárfrumvarpsins, og skorar jafnframt á þjóðina að fylkja sér samhuga um málið við þjóðaratkvæðagreiðslu þá, sem ákveðin hefur verið.

Nefndin flytur nokkrar breytingartillögur við frumvarpið. Þótt þessar breytingartillögur séu fluttar af nefndinni, þá hafa einstakir nefndarmenn óbundnar hendur um sumar tillögurnar, eins og koma mun fram við meðferð málsins á Alþingi og í þessu nefndaráli. Þessi fyrirvari nefndarmanna um einstök atriði í tillögunum raskar hins vegar í engu fylgi þeirra við frumvarpið sjálft, þótt tillögur nefndarinnar verði samþykktar, né dregur úr áskorun nefndarmanna allra til Alþingis og þjóðarinnar um að fylkja sér einhuga um lýðveldisstjórnarskrána. Byggist þessi afstaða nefndarmanna á þeirri sameiginlegu skoðun, að ágreiningur um einstök atriði verði að vika fyrir þeirri höfuðnaðsyn, að þing og þjóð sameinist um stofnun lýðveldisins og setningu lýðveldisstjórnarskrár. Leggur nefndin á það mikla áherzlu, að þannig verði á þessu stórmáli haldið á Alþingi og við þjóðaratkvæðagreiðslu þá, sem framundan er.

Verður þá vikið að breytingum þeim, sem nefndin leggur til, að gerðar verði á frumvarpinu.

Nefndin leggur til, að heiti forseta verði: Forseti Íslands. Þykir bezt við eigandi, að forsetinn verði kenndur við landið, og gleggst til aðgreiningar frá forsetum Alþingis og forsetum einstakra félaga.

Í stjórnarskrárfrumvarpinu er gert ráð fyrir því, að Alþingi kjósi forsetann. Nefndin leggur til, að frá því ráði verði horfið og í þess stað ákveðið, að forseti verði þjóðkjörinn. Þykir nefndinni sem sú breyting muni vera í samræmi við vilja og óskir mikils þorra þjóðarinnar, eftir því sem næst verður komizt. Er þetta meginbreytingartillaga nefndarinnar, og af henni leiðir ýmsar aðrar breytingar. Hefur nefndin orðið að eyða miklum tíma til þess að athuga heppilegustu aðferðir við þjóðkjör, og verður vikið að því í öðru sambandi.

Nefndin leggur til, að gerbreytt verði 5. gr. frumvarpsins til samræmis við tillögu nefndarinnar um þjóðkjör forseta í stað þingkjörs. Er ætlazt til, að allir alþingiskjösendur hafi kosningarrétt. Rétt þykir að gera nokkuð strangar kröfur um meðmælendafjölda við forsetakjör, og er hér gert ráð fyrir minnst 1500 meðmælendum, en mest 3000, eftir því sem nánar verður tiltekið í kosningalögum. Þá er lagt til, að í lögum megi ákveða, að meðmælendur skuli vera úr öllum landsfjórð-

ungum að jafnri tiltölu við kjósendafjölda. Byggist sú tillaga á því, að réttmætt sé að krefjast þess, að forsetaefni geti sýnt fram á, að hann hafi nokkurt fylgi viðs vegar um landið, en þó megi ekki gera frekari kröfur í þessu efni en tiltekið er.

Nefndin leggur til, að sá sé rétt kjörinn forseti, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri. Mjög var um það rætt í nefndinni, hvort rétt væri að setja ákvæði til tryggingar því, að forseti yrði endanlega kosinn af meiri hluta þeirra, er þátt taka í forsetakjöri. Komu ýmsar tillögur fram í því sambandi, og mikil vinna var lögð í athugun þeirra, en engin þeirra var samþykkt í nefndinni. Varð því niðurstaða nefndarinnar sú, sem að ofan greinir. Er sú tillaga flutt í trausti þess, að þjóðinni takist að fylkja sér þannig um forsetaefni, að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram.

Nefndin leggur til, að kjörtímabil forseta verði óbreytt, 4 ár, en hefjist 1. ágúst og endi 31. júlí að 4 árum liðnum. Enn fremur, að forsetakjör fari fram í júní eða júlí. Þykir sá tími hagkvæmastur eftir þeirri reynslu, sem fengin er um almennar kosningar.

Nefndin gerir ráð fyrir, að falli forseti frá, skuli fara fram forsetakosningar, og skuli þá kjörtímabil nýja forsetans vera frá kosningu hans og til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu. Yrði því kjörtímabil væntanlega að jafnaði ofurlítið styttra en venjulega, þegar þannig stæði á.

Í tillögum nefndarinnar er ákvæði um, að kosning skuli fara fram, ef forseti deyr eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið. En rétt er að taka það fram, að nefndin gerir ráð fyrir, að þegar þetta ber að höndum, verði valinn heppilegur tími til forsetakjörs, og losni sæti forseta á þeim tíma, sem óheppilegur er til forsetakosninga, þá verði farið eftir ákvæðum 8. gr. væntanlegrar stjórnarskrár, unz forsetakosning getur farið fram.

Í 11. gr. stjórnarskrárfrumvarpsins eru ákvæði um það, að Alþingi geti leyst forseta frá störfum, ef alveg sérstaklega stendur á. Nefndinni sýnist óhjákvæmlegt að gera ráð fyrir því, að nauðsyn geti til borið að leysa forseta frá störfum, þótt hann fallist eigi á það sjálfur. Þykir nefndinni það í samræmi við tillögur hennar um þjóðkjör forseta, að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli skera úr um það, hvort forseti skuli láta af störfum eða eigi, þegar svo stendur á. En til þess að eigi verði ráðizt í slíkt ófyrirsynju, leggur nefndin til, að $\frac{3}{4}$ hlutar Alþingis verði að gera kröfu um þjóðaratkvæðagreiðsluna. Til enn frekari tryggingar því, að eigi verði stofnað til slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu, nema knýjandi nauðsyn beri til, þykir nefndinni rétt, að skylt sé að rjúfa Alþingi og efna til nýrra kosninga, ef tillaga þess um að leysa forseta frá starfi hlýtur eigi samþykki þjóðarinnar, og jafnframt, að kjörtímabil forseta þess, er í hlut á, hefjist af nýju frá þeim tíma, er þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram. Er þá ætlað til, að hið nýja kjörtímabil verði reiknað eftir sömu reglum og í 7. gr. segir.

Nefndin gerir breytingartillögur við 14., 20. og 23. gr., og eru þær breytingar aðallega orðabreytingar. Þótti rétt að færa þessi ákvæði í sama horf og nú er í gildandi stjórnarskrá, þar sem þau snerta hvorki sambandsslit né flutning æðsta valdsins í hendur Íslendinga.

Í stjórnarskrárfrumvarpinu voru ákvæðin um þingrof og þingrofskosningar færð í nýjan búning, án þess þó að með því væri gerð nokkur veruleg efnishreyting frá því, er þau ákvæði gildandi stjórnarskrár hafa verið skilin og framkvæmd. Nefndinni þykir rétt að færa þessi ákvæði aftur í sama horf og í gildandi stjórnarskrá, og telur nefndin sjálfsagt, að þau verði framvegis skilin og framkvæmd á sama hátt og verið hefur. Sú breyting frá gildandi stjórnarskrá er þó látin haldast, að nú er svo að orði komizt, að Alþingi komi saman eigi síðar en 8 mánuðum eftir, að það var rofið, en í gildandi stjórnarskrá segir, að Alþingi skuli stefnt saman innan þess tíma. Er þessi breyting talin heimil, þar sem hún snertir verkefni konungs áður og forseta nú.

Í stjórnarskrárfrumvarpinu er tekið fram, að lýðveldisstjórnarskráin öðlist

gildi 17. júní 1944. Einn nefndarmanna, Stefán Jóh. Stefánsson, taldi þetta ákvæði frumvarpsins valda því, að hann mundi eigi geta mælt með samþykkt þess á Alþingi né við þjóðaratkvæðagreiðslu. Hins vegar lá það fyrir í nefndinni, að yrði þetta ákvæði tekið út úr frumvarpinu, mundi nefndin öll verða einhuga um að mæla með því, að frumvarpið yrði samþykkt á Alþingi og við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Einnig var vitað, að yrði þannig á málinu haldið, mundi Alþingi standa saman að afgreiðslu þess frá þinginu og allir flokkar þingsins fylgja frumvarpinu við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Með hliðsjón af þessu og til þess að koma á einingu um afgreiðslu málsins á Alþingi hafa fulltrúar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins í nefndinni lagt til og samþykkt ásamt Stefáni Jóh. Stefánssyni, en gegn atkvæðum fulltrúa Sósíalístaflokksins, að á frumvarpinu yrði gerð sú breyting, að stjórnarskráin öðlist gildi, þegar Alþingi geri um það ályktun, í stað þess, að gildistökudagurinn sé ákveðinn í frumvarpinu sjálfu. Jafnframt hafa fulltrúar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins gefið svo hljóðandi yfirlýsingu í nefndinni, sem færð er þar til bókar:

„Fulltrúar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins lýsa yfir því, að þeir hafi samþykkt breytingartillöguna um gildistöku stjórnarskrárinnar með þeim fyrirvara, að þeir eftir sem áður séu bundnir órjúfanlegum samtökum um að láta stjórnarskrána taka gildi eigi síðar en 17. júní n. k.“ Telja fulltrúar þessara flokka því eftir sem áður tryggt, að lýðveldisstjórnarskráin gangi í gildi eigi síðar en 17. júní n. k. og öryggið þó meira en áður vegna aukins fylgis við málið.

Stefán Jóh. Stefánsson tekur það fram, að brottfelling ákveðins gildistökudags úr stjórnarskrárfrumvarpinu sé af hans hálfu studd þeim rökum, að hann telur, að ekki sé nú tímabært að ákveða sérstakan gildistökudag, hvernig sem aðstæður verða hérlendis og erlendis þá, og eins af þeim ástæðum, að hann telur, að ná eigi sambandi við konung, áður en gildistaka lýðveldisstjórnarskrárinnar er ákveðin.

Brynjólfur Bjarnason og Einar Olgeirsson taka sérstaklega fram, að þeir séu algerlega mótfallnir því, að ákvæðið um, að stjórnarskráin öðlist gildi 17. júní 1944 sé tekið út úr stjórnarskrárfrumvarpinu. Muni þeir beita sér gegn brtt. þeirri, er meiri hluti nefndarinnar hefur samþykkt við 81. gr. Með því að taka þetta ákvæði út álíta þeir:

- 1) að stjórnarskrármálinu sé sjálfu stefnt í hættu, sökum þess að eftir að þetta ákvæði sé tekið út, sé hægt að fresta stofnun lýðveldisins, án þess að þjóðin fái að gert,
- 2) að þjóðinni sé meinað að dæma um þetta sjálfri og ákveða gildistökudaginn, þannig að hann verði eigi síðar en 17. júní 1944.

Enn fremur taka þeir fram, að þeir álíta, að brottfelling þessa ákvæðis samrýmist ekki samkomulagi milli þriggja flokka þingsins um framgang stjórnarskrármálsins.

Út af þessu taka fulltrúar Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins fram, að þeir telja fyrirhugaða afgreiðslu málsins í samræmi við áður gert samkomulag þriggja flokka um stofnun lýðveldisins 17. júní.

Nefndin hefur athugað gaumgæfilega, hversu bezt yrði fyrir komið forseta- kjöri fyrsta sinni. Athugaði nefndin sérstaklega, hvort mögulegt væri að gera ráð fyrir því í stjórnarskránni, að þjóðkjörinn forseti gæti tekið við völdum, um leið og lýðveldið væri stofnað. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu, að slíkt væri með öllu ókleift að tryggja og yrði því að ákveða í stjórnarskránni kjör forseta til bráðabirgða með öðru móti. Þótti þá rétt, að Alþingi annaðist þetta kjör til bráðabirgða, um leið og lýðveldisstofnun yrði ákveðin, en þjóðkjör fari fram að ári liðnu.

Samkvæmt framansögðu og með tilvísun til fyrirvara nefndarmanna um ein- stök atriði leggur nefndin til, að frumvarpið verði samþykkt með svofelldum

BREYTINGUM:

1. Við 2. gr. Upphaf greinarinnar orðist þannig:
Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.
2. Við 3. gr. Greinin orðist þannig:
Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.
3. Við 5. gr. Greinina skal orða svo:
Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningar-
rétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra
manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn er í kjöri, er rétt
kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án at-
kvæðagreiðslu.
Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má
þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í
hlutfalli við kjósendatölu þar.
4. Við 6. gr. Greinina skal orða svo:
Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. For-
setakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.
5. Við 7. gr. Í stað orðanna „til næstu 4 ára“ og til loka greinarinnar komi: til 31.
júlí á fjórða ári frá kosningu.
6. Við 10. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ kemur: Forsetinn.
7. Við 11. gr. Síðasta málsgreinin orðist svo:
Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það
er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er
stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta allra atkvæða í
sameinuðu þingi. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan mánaðar, frá
því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum,
frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðsl-
unnar eru kunn.
Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og
telst þá sem kjörtími forseta hefjist að nýju frá þeim tíma, en Alþingi skal
þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.
8. Við 13. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ kemur: Forsetinn.
9. Við 14. gr. Í stað orðanna „Ráðherrar þera ábyrgð á embættisrekstri sínum“
kemur: Ráðherrar þera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.
10. Við 15. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ kemur: Forsetinn.
11. Við 20. gr. Síðasta málsgreinin orðist þannig:
Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættis-
manna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.
12. Við 22. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ í 3. másl. greinarinnar kemur:
Forsetinn.
13. Við 23. gr. Í stað orðanna „sama þingi“ kemur: á ári.
14. Við 24. gr. Greinina skal orða svo:
Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosn-
inga, áður en 2 mánuðir séu liðnir, frá því er það var rofið, enda komi Alþingi
saman eigi síðar en 8 mánuðum eftir, að það var rofið.
15. Við 28. gr. Í stað orðanna „forseti lýðveldisins“ kemur: forsetinn.
16. Við 29. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ kemur: Forsetinn.
17. Við 30. gr. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ kemur: Forsetinn.
18. Við 80. gr. Greinina skal orða svo:
Með stjórnarskipunarlögum þessum eru úr gildi numin stjórnarskrá kon-
ungsrikisins Íslands frá 18. maí 1920, stjórnarskipunarlög frá 24. marz 1934,
1. september 1942 og 15. desember 1942.

19. Við 81. gr. Greinina skal orða svo:

Stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.

20. Við ákvæði um stundarsakir. Framan við málsgr. kemur ný málsgr., svo hljóðandi:

Er stjórnarskrá þessi hefur öðlzt gildi, kýs sameinað Alþingi forseta fyrsta sinni eftir reglum um kjör forseta sameinaðs Alþingis, og nær kjörtímabil hans til 31. júlí 1945.

Alþingi, 22. febrúar 1944.

Eysteinn Jónsson,
form. og frsm. Nd.-nefndar.

Einar Olgeirsson,
fundaskr. Nd.-nefndar.

Gísli Sveinsson.
Sveinbjörn Högnason.

Bernh. Stefánsson.

Gunnar Thoroddsen.

Ólafur Thors.

Brynjólfur Bjarnason,
form. og frsm. Ed.-nefndar.

Bjarni Benediktsson,
fundaskr. Ed.-nefndar.

Stefán Jóh. Stefánsson.

Hermann Jónasson.

Magnús Jónsson.