

Einar Arnórsson - Ágrip af íslenskri stjórnlagafræði (1927)

Útgáfa 1.0 af rafræna skjalinu

Þetta PDF skjal er hluti afraksturs skönnunar á prentuðu eintaki af téðu riti. Markmið þessarar útgáfu er að veita almenningi færi á að eignast sitt eigið rafrænt eintak af því án endurgjalds.

Skjalið er upprunalega birt á vefnum <https://urlausnir.is>. Þar má finna rafrænar útgáfur hinna bindanna og verða nýrri útgáfur af skjölunum í boði þar.

Takmörkun ábyrgðar

Höfundur skjals þessa afsalar sér allri ábyrgð, að því marki sem lög heimila, vegna beinnar og/eða óbeinnar notkunar skjalsins sjálfs eða afurða sem af því leiðir. Þó að stefnt hafi verið að því markmiði að skjalið endurspegli sem best innihald upprunalegu bindanna er hvorki hægt að tryggja né ábyrgjast að það hafi tekist. Framangreint á einnig við um efnislegt innihald prentuðu eintakanna sem skönnuð voru.

Höfundaréttur

Höfundur skjals þessa álitur að hvers kyns höfundaréttur á prentaða eintakinu sé útrunninn.

Hvers kyns höfundarréttur sem höfundur skjalsins gæti hafa skapað sér til handa með skönnuninni sjálfri eða öðru framlagi sínu til sköpunar þess, skal vera meðhöndlaður í samræmi við Creative Commons Zero höfundaleyfið (CC0 1.0 Universal eða síðari útgáfa þess).

Ábendingar

Séu ábendingar um mögulegar úrbætur á skjalinu er hægt að koma þeim á framfæri við höfund þess.

Athugasemdir um þessa útgáfu

Skannað var eintak í vörslu Landsbókasafnsins (Íslandssafn).

Eingöngu prentað hægra megin á hverri opnu. Í þessu skjali fylgir vinstra opnan ekki með.

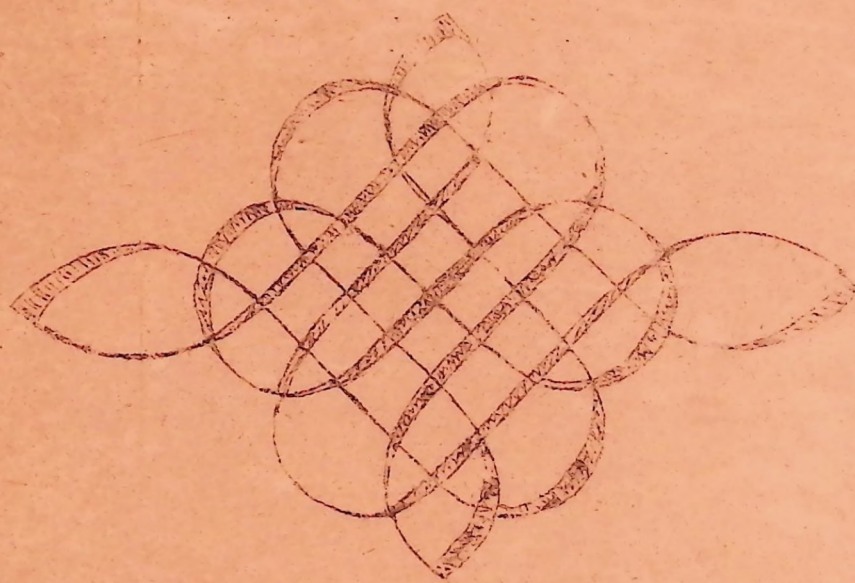
Ýmsir blekgallar víðs vegar um prenteingið.

Höfundur skjalsins: Svavar Kjarrval (svavar@kjarrval.is)

Einar Arnórsson:

Agnes
af

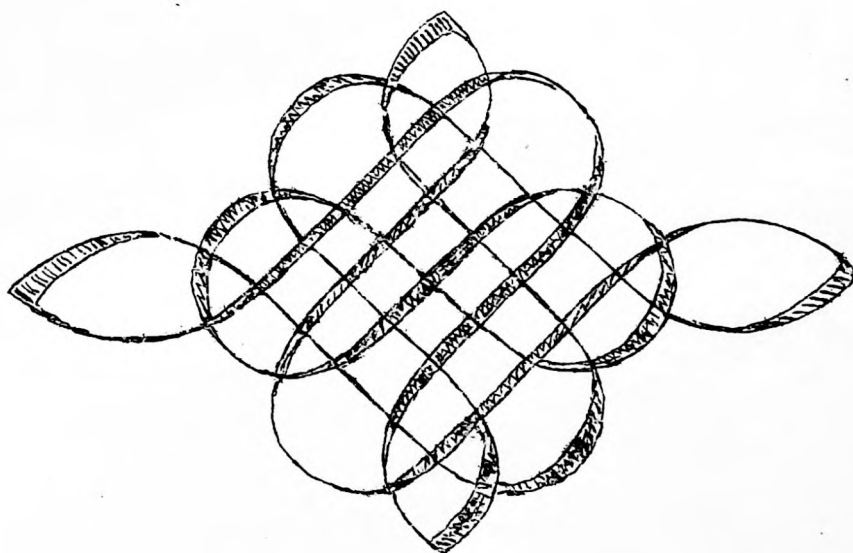
Stórkirkja Sýslu á Hólmavæði



Einar Arnórsson:

Afgríp
af

Slenskrri stjórnlagafræði



Fjölritunarstofa Pjeturs G. Guðmundssonar.

[1927]

E F N I S S K R Á

	bls.
<u>I. KAFLI. Almennar athugasemdir.</u>	
1.gr. Hugtakið stjórnskipunarrjettur.	1
2. - Rjettarheimildir. Rit.	2
3. - Efnisskipun.	4
<u>II. KAFLI. Ríkið og grundvöllur þess.</u>	
4.gr. Ríkið.	5
5. - Landið	7
6. - Landsfólkið	12
7. - Ríkisborgarar. Hvernig menn fá ríkisborgararjett.	13
8. - ----- Hversu menn missa ísl. ríkisborgararjett.	21
9. - ----- Rjettindi og skyldur	24
10. - Útlendingar.	27
11. - Ymiskonar greining landsmanna.	33
12. - Stjórnarlög Íslands. Hver þau sje og hvernig sett	37
13. - ----- Hvaða ákvæði ver 1.mgr.76.gr.stjskr.	41
14. - ----- Hvernig fara skuli ef almenni löggjaf- inn brýtur 1.mgr.76. gr. stjskr.	47
<u>III. KAFLI. Meðferð stjórnarvaldsins.</u>	
15.gr. Almennar reglur.	51
<u>Fyrsti þáttur. Konungurinn.</u>	
16. - Ríkiserfðir.	54
17. - Ríkistaka. Missir konungdóms.	56
18. - Meðferð konungsvaldsins.	58
19. - Lögkjör konunga.	61
20. - Konungsættin.	64
<u>Ráðherrar.</u>	
21. - Almennar athugasemdir.	65
22. - Skilyrði til að vera ráðherra. Skipun, tala, skifting starfa, lausn.	68
23. - Ríkisráðið.	73
24. - Ráðherrafundur.	76
25. - Verksvið ráðherra.	78
26. - Ábyrgð ráðherra.	79
27. - Embættisverk.	80
<u>Annar þáttur. Alþingi.</u>	
28. - Almennar athugasemdir.	87
29. - Skipun Alþingis.	88
30. - Kosningar kjördæmakosinna þingmanna.	90
31. - Kosningar landskjörinna þingmanna.	95.

I. K A F L I.

Almennar athugasemdir†

1. gr.

Hugtakið stjórnskipunarrjettur.

I. Rjettarreglum er að fornu fari skift í tvær aðalgreinar: Allsherjarrjett (jus publicum) og einstaklingsrjett (jus privatum). Í fyrri greininni eru fyrirmælin um ríkið sem valdhafa, bæði skifti þess við önnur ríki (þjóðarjettur), skipulag ríkisvaldsins og skifti þess við óæðri greinar þess sjálfs (sveitir, sýslur, bæjarfjölög, nýlendur, hjálendur o.s.frv., þar sem því er að skifta) og einstaklinga. Í síðari grein segir aðallega um skifti einstaklinga sín á meðal, (sifjalög og erfða, lögræði, fjármálarjettur, fjelagsrjettur, einkarjettindi). Að því leyti sem ríkið er aðili þesskonar skifta, kemur það fram sem einstaklingur, og skiftin fara fram eftir reglum fjármálarjettarins og eru því allsherjarrjetti óviðkomandi að mestu leyti. Þó verður þar að lýsa því, hvaða stjórnarvöld sjeu þar um að skuldbinda ríkið í slíkum skiftum.

II. Allsherjarrjettur greinist aftur með ýmsum hætti. Þjóðarjettur er, sem sagt var, um rjettarskifti meðal ríkja. Greinist því frá öðrum deildum allsherjarrjettar. Þó verður að lýsa því í stjórnskipunarrjetti, eða stjórnarfarsrjetti, hvaða stjórnarvöld eru lögbær til að skuldbinda ríkið gagnvart öðrum ríkjum. Til allsherjarrjettar teljast ennfreður dómskaparjettur (rjettarfar) og refsirjettur. Þessar tvær deildir er venja að taka sjer, enda koma þar fram margar sjerstæðar meginreglur, sem stórum væri óhentugra að taka til meðferðar í stjórnskipunarfræði eða stjórnarfarsfræði. Kirkjurjettur er sambland allsherjar- og einstaklingsrjettar og á því á hvorugum staðnum heima til fulls. Er því venja að lýsa afstöðu kirkjunnar og annara trúfjelaga sjerstaklega. Verður þá eftir sú grein allsherjarrjettar, sem hefir að geyma reglurnar um skipulag stjórnarvaldsins og framkvæmd ríkisvaldsins á öðrum sviðum. Hafa þar reglur annarsstaðar lengi verið nefndar ríkisrjettur (Statsret, Staatsrecht).

III. Í ríkisrjetti segir, hvernig ríkisvaldinu sje háttað, og hverjir með það fari, þó að fráskildum þeim reglum, sem lýst erí öðrum þeim flokkum allsherjarrjettar, sem nefndir voru áður. Ríkisrjettinum er vant að skifta í tvo flokka: Stjórnskipunarrjett (stjórnlagfræði) og stjórnarfarsrjett (stjórnframkvæmdarrjett). Hinn fyrnefndi er kallaður í germönskum málum Staatsverfassungsrecht, Statsforfatningsret, og hinn síðarnefndi Staatsverwaltungrecht, Statsforvaltningsret. Í stjórnskipunarrjettinum er venja að lýsa því, hver grundvöllur sje undir lögbundni inni ríkisskipun, hverjir með aðalbætti stjórn- og ríkisvaldsins fari og skyldur þeirra og rjettindi samkvæmt stjórnarlögunum og takmarkanir þær, sem stjórnarvöldum eru settar um meðferð valdsins. Ennfremur verður

að taka til meðferðar í stjórnskipunarrjettinum allar þær reglur, sem stjórnarskráin heldur, enda þótt þær reglur mundu annarskostar verða teknar í öðrum samböndum. Því verður að lýsa sambandi ríkisins við sveitarfjelög, að því leyti sem stjórnarskráin hefir fyrirmæli um þau efni. Hinsvegar tjóar ekki að binda sig við fyrirmæli stjórnarskárinnar og lýsa engu í stjórnskipunarrjettinum, nema hún hafi ákvæði um það. Því verður t.d. að greina það. með hverjum hætti menn öðlast ríkisborgararjett og missa hann, fyrirmæli um rjettindi og skyldur ríkisborgara, reglur um kosningar til Alþingis o.s.frv.

Í stjórnarfararsrjettinum er vant að lýsa því, hvernig ríkisvaldið er greint í æðri og lægri þáttu og með hvaða störf hver grein fari, svo sem tilhögunin á innheimtu ríkisteknanna, læknaSKIPUN, skólamál, samgöngumál, sögn, listir og vísindi. Hjer til heyrir líka skipulag veitarbæjar- og sýslufjelaga (sveitarstjórn, hjeraðsstjórn og fjórðunga, meðan fjórðungaskifti landsins skifti máli). Hjer á eftir verður reynt að lýsa þeim reglum, sem samkvæmt framanskráðu verður að telja til stjórnskipunarrjettarins.

2. gr.

Rjettarheimildir -Rit.

I. Heimildir þær, sem stjórnskipunarrjetturinn byggist á, eru yfirleitt hinar sömu, sem aðrar greinir rjettarins hvíla á. Og eru þær:

A. Lögin, þ.e. þau fyrirmæli löggjafarvaldsins, sem sett eru í lagaformi. Hjer verður aftur að greina milli grundvallarlaga og almenndra laga.

B. Grundvallarlög eru hjer einu nafni nefnd öll þau lagafyrirmæli, sem sett eru og eigi verður breytt, nema með sje farið eins og í 76. gr. 1. mgr. Stjskr. segir. Nú eru ekki í lögum önnur grundvallarlaga ákvæði en þau, sem í stjórnarskrá nr. 9 18. maí 1920 eru geymd. Fyrsta stjórnarskráin, sem Ísland fjeck, er sem kunnugt er stjórnarskrá 5. jan. 1874, og var henni breytt með stjórnskipunarlögum nr. 12 19. júní 1915.

2. Önnur lög. Þau má greina í þrjá flokka:

a. Þau lög, sem að vísu þarf ekki að fara með sem grundvallarlög, er þau eru sett eða þeim er breytt, en þó eru strangari reglur settar um en önnur lög. Þetta á sjer stað um breytingar á sambandslögum Íslands og Danmerkur, samkvæmt 76. gr. 2. mgr. stjskr. og um lagabreytingar á kirkjuskipuninni, þannig að Þjóðkirkjan, sbr. 58. gr. stjskr. verði afnumin, samkv. 76. gr. 3. mgr. stjskr.

b. Bráðabirgðalög, samkvæmt 23. gr. stjskr. Þessi lög eru ekki vön að skifta miklu máli um stjórnarskipunarrjettinn því að sjaldan verða þau mál, sem undir stjórnskipunarrjettinn heyra, heldur öllu fremur málefni, sem lýsa ber í stjórnarfararsrjettinum.

c. Stjórnarskráin heldur alls ekki allar þær reglur, sem varða þau rjettarskifti, sem lýst er í stjórnskipunarrjettinum. Samkvæmt efni sínu eru mörg lög stjórnskipunarlög, þótt þau sjeu hvorki í stjórnarskránni nje lögvarin samkvæmt 76. gr. 2. mgr. hennar. Má hjer til nefna lög um kosningar til Alþingis, lög um þingsköp Alþingis, lög um eftirlit með útlendðingum, lög um ríkisborgararjett o.fl.

B. Tilskipanir gefnar út af konungi eða öðrum stjórnarvöldum. Þesskonar heimildir skifta ekki miklu máli um stjórnskipunarrjettinn. Þar á móti hafa þær ekki litla þýðingu fyrir stjórnarfararrjettinn, því að oft eru stjórnarvöldum einmitt settar rækilegar reglur um embættishegðun sína í þesskonar heimildum. Önnur fyriræli konungs eða annara stjórnarvalda svo sem ákveðning Alþingis til fundar, auglýsing um settan ríkisstjóra, að konungur hafi aftur tekið við ríkisstjórn o.s.frv., geta varla talist rjettarheimildir en sýna þó hvernig viðeigandi rjettarreglum er beitt í fræmkvæmdinni.

C. Þingsályktanir. Þær skifta sviðuðum máli sem heimildir stjórnskipunarrjettarins og tilskipanir stjórnarvalda. Þó mun óhætt að fullyrða, að þær verði jafnvel færri en tilskipanir stjórnvalda, og skifti að því leyti minna máli.

D. Úrskurður dómstóla, stjórnarvalda og Alþingis skifta hjer sviðuðum máli að sínu leyti sem annarsstaðar. Sjerstaklega er vert að geta þess, að Alþingi hefir úrskurðarvald um kosningar og kjörgengi þingmanna, fræmkvæmir sjálfst þingsköp sín og getur sett starfsmönnum sínum starfsreglur. Fræmkvæmdir stjórnvalda á lögunum skiftir máli að því leyti, að nauðsynlegt er, að festa verði og samræmi í þessu efni. Venjan getur hjer orðið svo rík, að menn byggja á því, að henni verði fylgt eftirleiðis alveg eins og lagabókstafur væri til þess.

E. Athugandi er, hvort samningar Íslands við önnur ríki geti verið ríkisrjettarheimild. Þessu verður að svara neitandi. Slíkir samningar verða ekki stjórnskipulega bindandi gagnvart þegnum ríkisins og stjórnarvöldum þess fyrr en ákvæði samningsins eru komin í fyriræli, sem þar til þær stjórnarvöld hafa sett þegnum sínum. Þangað til hljóta þau að hegða sjer eftir landslögum í skiftum sínum við þá menn, sem gera rjettindakröfur á hendur þeim með skírskotun til samningsins. Danskir ríkisborgarar hefðu t.d. ekki getað gert jafnrjetti sitt gildandi hjer, ef ákvæði samningsins við Danmörk um það hefði ekki verið samþykkt með íslenskum lögum og þær með orðið íslensk stjórnskipunarrjettarheimild. Jafnvel stjórnarskrárákvæðis þurfti við til þess að kosningarrjettur og kjörgengi til Alþingis yrði gert gildandi. Og þá eru það íslensku, sem stjórnskipulegu heimildina veita, en ekki samningurinn. Hann er þjóðrjettarheimild, og það ríki, sem vanhalðið verður, getur gripið til þeirra nauðungar-ráðstafana, sem þær eru heimilaðar, og þær með knúið fram rjett sinn, ef það hefir bolmagn til þess.

F. Rjettarvenja. Sú venja er stjórnarvöld hafa beitt um stund getur þótt svo bindandi sem skráð lög væri, og þetta getur líka verði, þær sem skrifuð stjórnskipunarlög eru, og þá auðvitað því fremur, þær sem þau eru eigi, t.d. í Englandi. Hjer er það t.d. orðin föst venja, að sá einn geti myndað ráðuneyti, sem meiri hluta þings hafi með sjer og að hann verði að segja af sjer, ef meiri hluti þings krefst þess, þrátt fyrir 11. gr. stjkskr. sbr. fjárgreiðslur samkv. þingsályktunum, uppá væntanlega eftirveitingu o.s.frv. Rjettarvenja getur beinlínis breytt grundvallarlögum, þegar henni hefir verið lengi fylgt. Þá mundu menn eigi setta sig við breytingu í þá átt, að stjórnarskrárákvæðinu yrði breytt aftur. Rjettarvenjan verður að vera löng, föst og örugg til þess að telja megj hana komið í stað stjórnarskrárákvæðisins.

G. Nú eru engin lög og engar þær heimildir fyrir hendi, sem hjer

hafa nefndar verið, er atvik, sem úrskurðað barf, verði leyst eftir, og kemur þá til álita, hvernig með það skuli fara. Það stoðar ekki að berja því við, að engin lög eða kunn regla sje til um málefnið. Úr því verður að greiða, og verður þá það stjórnarvald, sem með málið fer, Alþingi, dómstóll, ráðherra, að finna einhverja úrlausn. Leitar það að þeim reglum sem telja má næstar, en það finnur þær með því, hvernig farið hafi verið með skyldustu málin, sem það þekkir að fyrir hafi verið áður. Og er þá farið eftir analogíu þess fyrirmælis, sem skyldasta tilvikið var úrskurðað eftir. Ef ekki finst neitt tilvik þessu skylt, þá verður að fara með það eftir eðli málsins. Þegar svo skal með fara, þá verður úrskurðarmaðurinn að hugsa sjer þá reglu, er hann hyggur lög-gjafann mundu hafa sett, ef hann hefði látið um málið mælt í lögum.

II. Um gildandi íslenskan stjórnskipunarrjett hefir eigi verið ritað síðan breytingin 1. des. 1918 komst á. Rit sem þýðingu hafa enn um gildandi stjórnskipunarrjett Íslands eru L. H. Bjarnason, Íslensk stjórnlagafræði, Matzen: Den danske Statsforfatningsret og Berlin: Den danske Statsforfatningsret, auk einstakra ritgerða.

3. gr.

Efnisskipun.

Stjórnskipunarrjettinum er hentast að skifta í kafla, þar sem safnað sje því efni í hvern, sem skyldast má telja, enda er þetta lög-
mál allrar efnisskiptingar, að taka saman það, sem skylt er, og greina
sundur það, sem óskylt eða ólíkt er. Í næsta kafla (II) hlýðir að lýsa
því, hvað ríki er og þeim grundvelli, sem hvert ríki hlýtur að hvíla á
(land, þjóð, lög,). Þá stendur næst að lýsa því, hver sje greining rík-
isvaldsins samkvæmt stjórnskipunarlögum landsins og hvernig ráðstafað
sje meðferð hvernar greinar (III. kafla). Samkvæmt stjórnaðskránni 2.
gr. er ríkisvaldinu skift í þrjár ~~ættir~~ greinir: Löggjafarvald, fram-
kvæmdarvald og dómvald. Með löggjafarvaldið fer konungur og Alþingi í
sameiningu, með framkvæmdarvaldið fer konungur og dómvaldið er hjá
dómendum. Fyrsti þáttur þessa kafla verður því um konunginn, og lög-
kjörum hans lýst (ríkiserfðir, skilyrði til að vera konungur, skilyrði
til að fara með konungsvald, ríkisstjórn í forföllum konungs o.s.frv.).
Nú er konungur ábyrgðarlaus, en ráðherrann verður að bera ábyrgð á
stjórnaðarhæfni hverri. Í sambandi við konung verður því að lýsa lög-
kjörum ráðherra, og þar með ríkisráði og ráðherrafundum. Annar þáttur
þessa kafla verður því næst um Alþingi, sem er annar aðili löggjafar-
valdsins og hefir í raun rjetti í hendi sjer, hverir skuli skipa ráðu-
neytið hverju sinni, og það er þar með jafnan þeirri stefnu, er ríkja
skuli um stjórn landsins. Loks er þriðji handhafi ríkisvaldsins, dóm-
stólarnir. Þeir eiga heima í þriðja þætti þessa kafla með sama hætti
sem konungur í fyrsta og Alþingi í öðrum þætti.

Í næsta (IV) kafla verður að gera grein fyrir því, hvernig störfum er skift milli áður nefndra þriggja handhafa ríkisvaldsins. Verður þar enn fyrsti þáttur um löggjafnaðarvaldið, því að fyrst er það talið í 2. gr. stjkskr. Þar næst kemur annar þáttur um framkvæmdarvaldið og loks hinn þriðji og langstyzti um dómvaldið.

Í hverju siðuðu þjóðfjelagi eru settar ýmsar reglur til hlífðar borgurunum, svo sem um verndun eignarrjettarins, heimilis og mannhelgi.

Þá er venja að tryggja borgurunum ýms rjettindi á hendur ríkisvaldinu, svo sem trúarbragðafrelsi, fundagrelsi, fjelagafrelsi, ritfrelsi, kröfu til styrktar af almannafje o.s.frv. Allar þessar og þvílíkar reglur fela í sjer takmarkanir á athafnafrelsi ríkisvaldsins, takmarkanir, sem ríkisvaldið hefir sjálf sett sjer. En þessar takmarkanir getur það sjálf af sjer ljett með sama hætti sem það hefir sett þær. Í V. kafla og síðasta skal lýsa þessum hömlum, sem ríkisvaldið hefir á sig lagt til hagsbóta einstaklingum og að nokkru í bágu sveitarfjelaga eftir stjkskr. Íslands.

II. K A F L I.

Ríkið og grundvöllur þess.

4. gr.

R í k i ð.

I. Í fornöld var Ísland lýðríki, þar sem 39 svonefndir goðar, lög-sögumaður og eftir að biskupsstólar voru settir á stofn biskuparnir höfðu forræði landsins. Allsherjarframkvæmdarvald vantaði, og varð sú vöntun lýðríkinu að falli, sem kunnugt er. Á árunum 1262-1264 gerðu íslendingar samning við Noregskonung um það, að landsmenn skyldi ganga honum á hönd. Hefir verið lítið svo á af hálfu flestra íslendinga að landið hafi ekki mist fullveldi sitt fyrir þennan samning, heldur einungis gerst konungsríki við hlið Noregs. En danskir fræðimenn, sem um málið hafa ritað, hafa haldið því fram, að Ísland hafi þá þegar gerst norskt skattland. Árið 1380 sameinuðust Noregur og Danmörk undir sama konung, og fylgdi Ísland með í þeim samningi. Var það að ýmsu leyti meðhöndlað eins og það væri norskt skattland. Albingi hjelt þó ályktunarvaldi um löggjafarefni eins og það hafði haft frá því að það hafði gegnið konungi á hönd. Árið 1662 gerðist konungur einvaldur á Íslandi, enda hafði hann litlu áður orðið einvaldur í Danmörku og Noregi. Í Noregi var hann einvaldur þar til það land var skilið við Danmörku 1814. Í Danmörku slepti hann einveldinu samkvæmt grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1849. En setning grundvallarlaganna hafði ekki áhrif á stöðu Íslands eftir skilningi íslendinga, en Danir hafa talið almennu ákvæði grundvallarlaganna dönsku gildandi á Íslandi. Þeir hafa talið Ísland hluta úr Danmörku, og þrátt fyrir heit um það, að Ísland skyldi hafa hönd í bagga með ákvörðun stöðu sinnar í sambandi við Danmörku, voru stöðulögin, 2. jan. 1871 sett og ákvæðið í 1. gr. þeirra, að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sjerstöfum landsrjettindum. Kom hjer einkarglögt fram skilningur Dana, enda var landinu stjórnað samkvæmt stöðulögunum. Stjórnarskráin 5. jan. 1874 og síðari stjórn-skipunarlæg gerðu ekki breytingar þessar, að því leyti, að í framkvæm-inni var Ísland hluti af Danaveldi bæði ríkisrjettarlega og þjóðrjett-arlega skoðað. Fyrst með sambandslögunum 30. nóv. 1918 verður sú breyt-ing á, að Danmörk viðurkennir fullveldi landsins og tilkynnir þá viður-kenningu sína öðrum ríkjum, sjá 1. og 19. gr. sbl. Síðan 1. des. 1918 er Ísland viðurkent fullvalda ríki. Þetta skiftir ekki aðeins máli þjóðrjettarlega, heldur einnig ríkisrjettarlega, Fyrr hafði Albingi mjög takmarkað vald, einungis í "sjermálunum" svonefndu, en nú hefir það löggjafarvald í öllum málum landsins. ~~Íslenska ríkið hefir á sig lagt til hagsbóta einstaklingum og að nokkru í bágu sveitarfjelaga eftir stjkskr. Íslands.~~ Ísland var áður einungis hjálenda

(Biland) í verki og framkvæmd og eftir því fór lýsing á stjórnskipunar-
rjetti þess.

II. Til þess að ríki geti átt sjer stað þarf þrent: 1. Land. 2. Manneskjur og 3. Lögbundið skipulag (lög). Landlaust ríki er víst traúðla
hugsanlegt, því að fólk, sem tekur sjer bólfestu í landi annars ríkis,
verður annaðhvort hluti þess ríkis eða þá, að landið greinist frá ríkinu,
sem það tældist áður til og nýju íbúarnir stofna nýtt ríki. Mannlaust
ríki er sýnileg contradictio in adjecto. Lagalaust ríki getur heldur
ekki átt sjer stað. Það er auðvitað vel til, að rjettarreglur ríkis sjeu
allar óskrifðar, sbr. Ísland fyrir 1118, England enn að ~~miklu leyti~~
allmiklu leyti en þær eru alt að einu lög, sem þjóðin fylgir. Og rjett-
arreglur þær, sem ríki hefir sett þegnum sínum, verða að vera árangur
þeirrar menningar, að siðuð ríki geti skift við ríkið, og reglunum verð-
ur að vera svo uppi haldið í framkvæmd, að ekki megi hreint og beint
stjórnsleysi kallast. Án þessa verður þjóðfjelag ekki meðhöndlað sem
ríki, þótt ef til vill megi fræðilega verja það, að kalla það ríki.
Ríki verður þá þjóðfjelag sem ræður yfir ákveðnu landi með lögbundnu
skipulagi og þeirri menningu, að önnur siðuð ríki geti haft þjóðrjett-
arskifti við það. Þótt síðasta skilyrðið sje í rauninni jafnnauðsýnlegt
sem hin, þá er það vitanlega álitamál, hvenær því sje fullnægt. Það
ekki eiginlegt rjettaratriði, og hvorki þjóðarrjettur nje ríkisrjettur
getur leyst það. Það er álitamál, sem hvert það ríki sem skifta ætla
við annað, verður að úrskurða fyrir sitt leyti.

III. Með því að það er skilyrði, að þjóðfjelag hlýti lögbundnu
skipulagi, þá er einsætt, að eitthvert vald þarf til að halda því skipu-
lagi uppi, því án þess lendir það fjelag í stjórnsleysi. Ef það á að
geta haldið ríkiseinkunn sinni, þá verður það að geta haldið því valdi
uppi. Valdið er því þungamiðja alls ríkjaskipulags, hvernig sem stjórn
er annars fyrir komið. Í lögum og öðrum rjettarreglum ríkisins er kveð-
ið á um það, hverir halda skuli uppi valdi ríkisins. Lagamálið sýnir
glögt, að valdið er þungamiðjan. Stjórnarskrá Íslands hefir á því, að
tala um stjórn (1. gr.) og vald (2. gr.). Möguleikinn til að stjórna
byggist í stjórnskipunarrjettinum á valdi. Öll stjórnarskáin er ekkert
annað en fyrirmæli um það hverir fara skuli með ríkisvaldið, hvernig
fara skuli með það, og hvaða skorður því skuli settar og hvaða kröfum
þegnarnir eða lægra sett fjelög (hreppar o.s.frv.) skuli eiga á hend-
ur æðstu valdhöfum ríkisins. Vald þetta framkvæmir auðvitað ríkið með
ýmsum hætti, og er því lýst í stjórnskipunar- og stjórnarfararsrjetti.
Áf þessu leiðir vitanlega ekki, að ríkið hafi það eina takmark, að
halda uppi valdi sínu. Takmark ríkisins má eflaust telja alt annað, sem
sje það, að þeim mönnum, sem ríkinu tilheyrja, megi líða sem best og ná
sem mestri fullkomnun til hagnaðar sjer og ríkinu, hver í sinni grein.
En ríkið beitir eða á einmitt að beita valdi sínu til að ná þessu tak-
marki.

III. Samkvæmt framanskráðu verður hjer á eftir lýst grundvelli
ríkisins: 1. Landinu. 2. Þjóðinni og 3. stjórnskipunarlögunum. Ríkis-
einkenni Íslands, sjá um fánann kgsúrsk. nr. 41 30. nóv. 1918, nr. 1
12. febr. 1920 og nr. 23 5. júlí 1920, og um skjaldarmerki landsins
kgsúrsk. nr. 2, 12. febr. 1919. Um flaggdaga Stjskr. nr.3. 17.jan.1920.

5. gr.

L a n d i ð.

I. Ísland er sem kunnugt er numið fyrir hjer um bil þúsund árum af Norðmönnum. Þeir slógu eign sinni á landið og settu ríki á stofn 930. Síðan hefir sama þjóðin byggt land þetta. Um 986 byggðist Grænland hjeðan úr landi og var þar sett á stofn íslensk nýlenda. Gekk Grænland á hendur Noregskonungi 1261, en skildist við Noreg, þegar hann fór úr sambandi við Danmörku 1814. Og fylgir Grænland enn Danmörku og er lokað land.

Heimild íslendinga til landsins byggðist á töku (occupatio), því að landið var þá ónumið og því á einskis rjett gengið, enda er þessi heimild óvefengd. Ekki er heldur vafi um landamerkin milli Íslands og annara ríkja, því að landið er umkringt sævi á allar hliðar. Allar eyjar umhverfis landið fylgja því og frá fornu fari, svo sem Grímsey, drangey, Vestmannaeyjar o.s.frv. Eftir þessu er í þessu sambandi aðeins að athuga yfirráð landsins yfir hafinu umhverfis landið. Með fullveldisviðurkenningunni, sbr. l. og 19. gr. sbl. hefir Ísland fengið yfirráðarjettinn yfir hafinu, að því leyti sem þann rjett má hafa eftir þjóðarjetti hjer við land. Í 6. gr. og 8. gr. sbl. er talað um íslenska landhelgi, og í síðari lögum er sumstaðar talað um "landhelgi við Ísland", sbr. t.d. lög nr. 5 18. maí 1920 1. gr. og lög nr. 33 19. júní 1922 1. gr., og þar auðvitað átt við eitt og sama sem sambandslögin eiga við með íslenskri landhelgi.

II. Það má ráða af því sem sagt verður, að allmiklu máli skifti, hversu breitt sjávarbelti um landið landhelgin skuli vera. Það eru engar almennar nothæfar reglur til um það hversu breið landhelgin sje, og það er vel hugsanlegt, að sama ríki telji sjer breiðari landhelgi í einu sambandi en öðru, teygji t.d. tolleftirlit 6 mílur í haf út, en leyfi annara ríkja þegnum fiskiveiðar 3 sjómílur frá landi. Það er að vísu rjettur hvers ríkis á pappírnum, að ákvarða það, hversu langt á haf út frá landi sínu það ætli að teygja yfirráð sín. En ef öðrum ríkjum þykir það of langt færið og þeim í mein, þá koma umkvartanir og ef til vill hótanir um harðræði á móti, ef ekki er undan látið. Einkum á þetta við um smáríkin. Það er t.d. hæpið, að önnur ríki mundi setta sig við það, ef Ísland bannaði þegnum þeirra fiskiveiðar lengra út en nú er landhelgin talin ná í þessu sambandi ($\frac{3}{4}$ danskar mílur). Eftir á íslenskum lögum á landeigandi fjöru fyrir landi sínu, en það er landið undir sjó út í stórstraumsfjörumál, sbr. Jb. Rb. 1. 3. o.fl. Sjórin yfir fjöru er þó alls eigi eign landeiganda. En fjörunni má eigi spilla nema hann samþykki að hún sje tekin lögnámi. Þá koma netlög, sem nú eru ákveðin 60 faðmar frá stórstraumsfjörumáli út í sjó og á landeigandi einn að veiða í netlögunum, svo og rjett á að taka það sem þar er á floti, beitu o.s.frv., sjá Jb. Rb. 2 tilsk. 20. júní 1849 4. gr. og lög nr. 39 2. nóv. 1914 2. gr. Í raun rjetttri má segja, að landhelgin byrji þegar þar er sjór kemur að landi, enda þótt einstaklingar hafi rjett yfir landi undir sjónum þar sem næst er þurru landi. En svo eru ytri mörkin: Hversu langt nær landhelgin í haf út? Um það er engin alment viðurkend nothæf regla til. Fyrir var miðað við fallbyssuskot. Landhelgi skyldi sjórinn vera svo langt frá landi sem fallbyss grægi ("finitur terræ dominium, ubi finitur armorum vis"). En altesf var regla þessi gagnslaus vegna þess, hversu óákveðin og breytileg hún var. Og nú er fallbyssur draga mærgar danskar mílur, mun ekkert ríki lengur

miða við fallbyssuskotið. Enda mun nú hvergi í ríkjasamningum miðað við það. Eigi hafa allir sömu körkir. Bretar, Bandaríkin og Fýskaland telja alment landhelgi hjá sjer $3/4$ danskrar mílu (eða 3 "litlar sjómílu"). Frakkland, Spánn og Ítalía setja hana hjá sjer í ýmskum samböndum 6-10 mílufjórðunga. Á Norðurlöndum er hún alment talin 4 litlar sjómílu (eða ein dönsk míla), og hafa fyrirmæli Danmerkur þar um sjálfsagt einnig tekið til Íslands, sbr. Kaperreglem. 28. mars 1810 7. gr. Í tilsk. 12. febr. 1872 1. gr. er að vísu gert ráð fyrir því, að almenn þjóðrjettarregla sje til um breidd landhelgisbeltisins, en það er, eins og sagt var, eigi rjett. Landhelgi við Ísland er sjerstaklega ákveðin með samningi við Bretland 5. maí 1902 II. gr., augl. nr. 3 28. mars 1903 um fiskiveiðar Breta hjer við land, og er þar sett 3 fjórðungar danskrar mílu frá stórstraumsfjöru máli talið, eins og breska reglan segir. Í flóum og fjörðum er hugsuð lína dregin milli landa og er alt landhelgi sem er milli landa þar sem eigi er lengra en 10 mílufjórðungar á milli næst fjarðarmynni. En landhelgi þar fyrir utan er 3 mílufjórðungar út frá þessari línu þótt lengra sje milli landa innar í firði, þá er það alt landhelgi. Milli lands og eyja er landhelgi, ef sund er eigi nema 6 mílufjórðungar. Landhelgi telst aðeins frá skerjum og eyjum að utan, ef eigi slítur landhelgi milli þeirra og meginlands. En ella hafa eyjar sjálfstæða landhelgi, t.d. Grímsey. Þar er í þessu sambandi landhelgi 3 mílufjórðungar alla vegu frá landi. Þótt nú telja megi landhelgi hjer við land alment 4 danska mílufjórðunga, þá mun megaætla, að eigi verði bannaðar veiðar í landhelgi annara ríkja borgurum fjær landi en 3 mílufjórðunga. Má telja það nú orðið venju, að veiðar sje eigi meinaðar þeim fjær landi. Í öðrum samböndum, t.d. um hlutleysi, heilbrigðisvarnir, tolleftirlit, lögsögu ó.s.frv. virðist landhelgin vera hjer 1 dönsk míla frá stórstraumsfjörumáli talið.

III. Það hefir lengstum skift litlu máli, hvort landinu fylgdi hluti loftlagsins umhverfis það (þar með loftlagið yfir landhelginni) með sama hætti og sjórin umhverfis strendur þess. En nú, er loftfarir og loftorustur eru teknar að tíðkast getur þetta varðað líku sem landhelgina. En um lofthelgina, er svo mætti kalla, eru eigi almennar reglur fremur en um sjóhelgina. En ríkið hlýtur að hafa heimild til að setja reglur um það, hversu hátt upp það vill hafa lofttráðin og hvernig fara skuli um umferð í lofti. Enda hafa nú flest önnur ríki sett einhver fyrirmæli um þessi efni hjá sjer. Það verður eins um þessi fyrirmæli sem um landhelgina, að ef til vill koma umkvartanir frá öðrum ríkjum yfir þeim, ef þau þykja hefta um of samgöngur í lofti eða notkun loftlagsins. Og kámi þá væntalega til samningagerðar milli Íslands og annara ríkja um þessi efni.

IV. Landsaukning. Landsafhending. 1. Um það ef ríkið bætti við sig landi, eru engin berum orðum sett fyrirmæli í lögum. Ef landaukinn fæst fyrir samning við annað ríki, þá tekur 17. gr. stjkskr. til ráðsáðfunarinnar. Konungur er þær að gera þann samning. En ef samningurinn hefir í sjer fólgnar kvaðir á landi eða landhelgi eða horfa til breytingar á stjórnarhögum ríkisins, þá þarf samþykki Alþingis. Slíkir samningar mundu víst ekki alment verða taldir til þeirra samninga, er samþykkis Alþingis þyrfti við, því að þeir fela ekki í sjer kvaðir á landi eða landhelgi, þó að þeir fæði af sjer þá skyldu, að leggja fram fje og annað til stjórnar og viðhalds landaukanum. Þetta sýnist líka gilda, þótt landaukanum fylgdi skylda til að gjalda hluta ríkisskulda þess ríkis, sem hann hefði fylgt. Um landtöku, t.d. ef landið slægi

eign sinni á einhverja eyðiey í höfum norður, gildir það að yfirlýsing konungs í þá átt eða raunveruleg landtaka mundi vera þjóðrjettarlega gild eins og samningur konungs alment um landauka. En Alþingi getað neitað öllum fjárframlögum, sem til landaukans þyrfti að leggja eða öðrun nauðsynlegum ráðstöfunum og þar með ef til vill ónýtt samning eða landfeng. Þessvegna er tryggast, og eftir atvikum hið eina rjetta, að fræmkvæmdarvaldið leiti fyrst samþykkis Alþingis áður en það rjeði það af að taka land eða taka við landi með samningi. Landauka má enn hugsa sjer með mannvirkjagerð, t.d. þurkun eða fyrir náttúru viðburði. Ef fjárframlög þarf þá er það skylda stjórnarinnar að leita til Alþingis um þau. En ella getur stjórnin lagt slíkan landsauka undir sig, enda ætti ríkið auðvitað eitt rjett til þess.

(Við afritun hefir fallið úr upphafi þessarar greinar (IV), á eftir orðunum "fyrirmæli í lögum" í 2. línu greinarinnar: 5. gr. stjkskr. tekur eigi til þessa, því að þar er ráðgert fyrir því, að konungur taki konungdóm í öðru ríki, er hjer er gert ráð fyrir landauka, sem yrði þegar einn hluti ríkisins.)

2. Um afsal lands segir svo í gr. 17 stjkskr. að konungur geti eigi með samningum afsalað landi nema Alþingi samþykki. Fyrr er afsalið hvorki gilt að ríkisrjetti nje þjóðrjetti. Það skiftir eigi máli, hvort landið er lítið eða stórt, ef Ísland aðeins afsalar sjer yfirráðarjetti yfir því. Hjer er auðvitað eigi átt við afsal ríkisins að eignarrjetti sínum að t.d. að þjóðjörð heldur að yfirráðarjetti sínum. Það skiftir því engu máli, hvort afsalslandið er í eign einstaks manns, sveitar eða ríkisins sjálfs, ef yfirráðarjettur yfir því á að hverfa til annars ríkis eða úr því á að verða nýtt ríki, sbr. t.d. 1. gr. sbl. Ef Norðskonungur vildi nú fá Grímsey handa Noregi eins og Ólafur Haraldsson forðum, þá þyrfti samþykki Alþingis til þess samkvæmt 17. gr. stjkskr. En það þarf ekki samþykki Alþingis eftir 17. gr. stjkskr., þó að selja eigi manni þjóðjörð, sem óheimilt er að selja samkvæmt lögum um sölu þjóðjarða. Það skiftir eigi máli, hvort landið er afhent fyrir annað land, selt eða gefið eða samningur er kúgaður fram með valdi. Afhendingin er eigi gild að ríkisrjetti, nema Alþingi samþykki.

Næst afsali á yfirráðarjettinum ganga ráðstafanir, sem fela í sjer takmarkanir á yfirráðarjettinum 17. gr. stjkskr. áskilur því líka samþykki Alþingis til samninga, sem konungur gerir við önnur ríki og fela í sjer "kvaðir á landi eða landhelgi". Hjer er átt við svonefndar "ríkisrjettarlegar servitutir". Þær eru að sínu leyti svipaðar ítökum og kvöðum og ískyldum í land einstakra manna annaðhvort heimila öðrum ríkjum yfirráð eða notkunarrjett á landi eða landhelgi - og peranalögum lofti -, sem því væri ella óheimilt, t.d. ef Danmörk hefði hjer rjett til heræfinga á landi eða í lofti eða sjóhelgi, eða landið sjálft er takmörkum háð um notkun einhvers hluta lands síns eða þess alls, t.d. ef því væri heimilt að byggja vígi, eða ef á því hvíldi skylda til ákveðinnar meðferðar á landi, lofti eða sjóhelgi, t.d. til að halda við siglingaleið hjá sjer, byggja vita o.s.frv. Þar á móti er það eigi kvöð á landi, þótt ríki beri skylda til athafna, sem eigi eru sjerstaklega bundnar við land þess, loft eða sjó, t.d. skylda til almennrar fjárgreiðslu til annars ríkis.

17. gr. nefnir eigi önnur höft á landi, svo sem veðsetningu, t.d. ef Vestmannaeyjar væri veðsettar öðru ríki til tryggingar fjárgreiðslu, forkaupsrjettur, kaupsrjettur o.s.frv. Þesskonar ráðstafanir verða að

fara eftir analogiu fyrirmælisins um afsal eða kvaðir í 17. gr. stjkskr. því að annaðhvort er ráðstöfunun undirbúningur undir afsal eða líkar kvöð á landi eða landhelgi.

Með því að eigi segir í 17. gr. stjkskr. hvernig sambykki Alþingis skuli gefið, þá virðist það eiga að vera í þingályktunarformi en mætti þó sjálfsagt vera í lagaformi. Þagnarsambykki eða sambykki í verki getur og verið nægilegt. Sjerstaklega, ef Alþingi sambykti t.d. athugasemdalaust ákvæði í fjárlögum, er miðaðist við afsalið.

V. Yfirráðarjettur ríkisins yfir landi, sjóhelgi og lofthelgi er nokkuð misviótækur og er því hentast að greina á milli lands, lagar og lofta í þessu sambandi.

1. Að þjóðarjetti eru eigi sett takmörk yfirráðarjetti ríkis á landi sínu, önnur en samningar kunna að standa til, t.d. kvöð á landi. Ríkið hefir þar fult vald yfir landi og því fólki, sem á því býr. Annað mál er það, að hvert siðað ríki hefir sín skrifuð og óskrifuð lög, þar sem því sjálfu eru settar takmarkanir, enda er hætt við, að önnur ríki mundi kvarta og ef til vill láta hart mæta hördum ef farið væri út fyrir takmörk þau, er almenn menning setur. Ríkið ræður sjálft, hvernig farið er með landið, hvaða lög í því skuli gilda, hverir megir í því búa, sbr. t.d. lög nr. 10 18. maí 1920. Og getur ríkið því meinað annara ríkja mönnum að stíga fæti á land hjá sjer. Það getur bannað mannvirki á landi sínu, t.d. vatnsvirkjun, vegi, járnbrautir o.s.frv. og sett hverjar þær takmarkanir um fjárrjettindaneytslu manna á landi sínu. Það ákveður hvaða athafnir skuli vera hegningarverðar og hvernig löggæslu og dómsvaldi vera fyrir komið o.s.frv. Án sambykkis ríkisvaldsins geta ekki stjórnarvöld annara ríkja farið með ríkisvald á landi þess ríkis nje heldur verður þar útlendum lögum beitt, nema vilji ríkisins sje til þess. Ályktanir stjórnarvalda annara ríkja eru því eigi bindandi fyrir ríkið og verða einungis framkvæmdar hjer, með atvæina íslenskra stjórnvalda. Ríkið ræður því á hverja það leggur skatta og gjöld og aðrar kvaðir. Hver sá, sem staddur er á landi ríkisins er skyldur til að hlýðnast landslögum meðan dvöl hans stendur þar.

2. Í meginatriðum er vald ríkisins yfir landhelginni hið sama sem yfir landi. Ríkið eitt hefir löggægluvald í landhelgi sinni. Þrátt fyrir samning við Danmörku samkvæmt 8. gr. sbl. hefir íslenska ríkið þetta vald, því að dönsku gæsluskipin fara einungis hjer með það vald, sem íslenska ríkið hefir fengið þeim. Ríkið ákveður hverir megir fiska í landhelgi lög. 5, 18. maí 1920 og nr. 33, 19. júní 1922 eða reka þar aðra atvinnu, sbr. lög nr. 28, 2. des. 1887, setur fyrirmæli um nánari tilhögun atvinnurekstrarins, sbr. t.d. lög nr. 85 og 86, 14. nóv. 1917. Ríkið eitt hefir heimild til að setja sjómerki og vita eða vitaskip í landhelgi sinni lög nr. 23, 11. júlí 1911 1. gr., en eigi aðrir, nema ríkið leyfi. Það ákveður um tolleftirlit í landhelgi, gæslu heilbrigðismála, hafnsöguskyldu, setur reglur um skipströnd og vogrek lög. nr. 1. 14. jan. 1876, lög nr. 18. 2. nóv. 1914 o.fl., getur bannað mannvirki í landhelgi og sett að öðru leyti reglur um þau. Landhelgin er að þjóðarjetti friðuð fyrir styrjaldarverkum í ófriði, og ríkinu er rjett að verja öðrum ríkjum notkun landhelgi sinnar til þeirra verka. En svo eru viðurkendar takmarkanir í yfirráðarjetti ríkisins yfir landhelgi sinni. Á friðartímum má ríkið ekki meina skipum annara ríkja friðsamlega ferð um landhelgi. Þar með er þó alls eigi bannað að takmarka siglingar vegna mannvirkjagerðar eða endurbóta á siglingaleiðum

í landhelgi, t.d. dýpkun sunda, hafnargerðir o.s.frv. og samkvæmt her-
rjetti getur ríkið alveg lokað landhelgi sinni fyrir skipum annara ríkja,
slókt á öllum vitum sínum o.s.frv. Einnig herskipum annara ríkja er
frjáls friðsamleg umferð um landhelgina, en ríki getur þó undantekið
ákveðin svæði og meinað þeim að komast inn á ákveðnar hafnir. Og á ófrið-
artímum getur ríkið auðvitað gert allar þær ráðstafnir sem það telur
sjer nauðsynlegt til varnar. Hitt er annað mál, hvort herríki virðir
þær til hlítar.

3. Um lofthelgina eru, sem fyrr er sagt engar reglur í lögum vorum.
En það getur ekki orkað tvímælis, að ríkið er bært til að kveða á um
það, er loftferðir og aðra notkun loftsins yfir landi og landhelgi varð-
ar með svipuðum hætti sem um landhelgina og að því leyti sem því verður
við komið. Ríkið getur eigi bannað umferð um lofthelgi framar en sjó-
helgi sína. Því mundi rjett að halda uppi löggæslu í lofthelgi sinni
sem í sjóhelgi, t.d. dæma og hegna fyrir framin brot þar o.s.frv.

VI. Ríkið hefir eitt yfirráðarjett yfir landi sínu, landhelgi og
lofthelgi, fje því og fólki, sem þar er. Og takmörk landsvæðisins eru
einnig takmörk ríkisvaldsins. Ríkið hefir því eigi vald til að kveða á
um meðferð manna nje málefna utan þeirra takmarka. Þessar reglur eru
all einsæjar, en þó eru undantekningar frá þeim báðum.

1. Ríkið skortir, samkvæmt þjóðarjetti, vald yfir sumum mönnum og
munum, sem í landi þess í landhelgi eða lofthelgi eru. Er kallað að
þeir menn sjeu "exterritorialir" og njóti "exterritorialrjettar". Þess-
ir menn eru sbr. 9. gr. alm. hegnl.

a. Þjóðhöfðingjar annara ríkja (keisarar, konungar, furstar, for-
setar o.s.frv.) ásamt fylgðarliði sínu og farangri, meðan þeim dveljast
á landsvæði ríkisins.

b. Sendiherrar annara ríkja, þjónustufólk þeirra og fjölskylda,
meðan þeir eru í landinu og gegna ~~stöðunni~~ stöðunni.

c. Herskip og herflokkar annara ríkja, er hingað koma og eru undir
löglegri stjórn.

d. Ræðismenn annara ríkja um embættisrekstur sinn og um skatt-
frelsi af embættistekjum sínum. Um þetta vísast til þjóðarjettarins.

Íslenskt ríkisvald nær þar á móti til annara erlendra skipa í ís-
lenskri landhelgi eða höfnum hjer að því leyti sem löggæslu og lögreglu-
valdi þarf að halda uppi, sbr. 2. gr. alm. hegnl. Hitt er annað mál, að
íslensk stjórnarvöld þurfa eigi að gera reka að málum útaf brotum
frömdum gegn annara ríkja mönnum á erlendu skipi, nema friði sje raskað
í landi eða á höfn, hlutaðeigendur kveði íslensk stjórnarvöld sjer til
hjálpar eða einhver sje staddur í háska.

2. Vald ríkisins tekur út fyrir landsvæði þess sem hjer segir:

a. Það hefir lögsögu yfir embættismönnum sínum erlendis. Um þá sem
þar hafa "exterritorialrjett" (1 b-d.) gildir þetta svo langt sem sá
rjettur nær. Um hina t.d. menn sem landið sendi í verslunarerindum
fyrir sig gildir þetta um framferði þeirra í starfinu, sbr. 5. gr. 2. mgr.
hegnl.

b. Ef begnar Íslands fremja brot erlendis, þá getur Ísland látið þá sæta ræðingu fyrir það samkv. íslenskum lögum, sbr. 4-6. gr. Um skip gildir sú regla, að farið er með þau svo sem þau væru hluti af landinu. Það er auðvitað, að í íslenskri landhelgi sæta íslensk skip íslenskum lögum að öllu leyti. Í hafi utan landhelgi allra ríkja er og farið með atburði, sem á íslenskum skipum gerast eins og þeir hefðu gerst í landinu, t.d. um refsingar fyrir brot framin í skipinu. Samkvæmt 4-6. gr. hgnl. má og refsa hjer fyrir brot framin í íslensku skipi af íslenskum begni í annars ríkis landhelgi, og það virðist einnig verða gert, þó að brotamaðurinn sje ekki íslenskur, því að skipið skoðast alt að einu undirorpið íslensku ríkisvaldi. að minsta kosti ef það ríki, þar sem skipið var, gerir engan reka að málinu.

Það er aðalreglan, að ríkið getur ekki framkvæmt vald sitt utan takmarka landsins. Mál vegna brota fræminna erlendis verður ekki höfð- að annarsstaðar en hjer og íslenskt ríkisvald getur ekki tekið brota- mann fastan erlendis, nema ef til vill ef hann er í íslensku skipi. Það verður að fá aðstoð þess ríkis, þar sem brotamaður er til þess að hand- sama hann. Frá þessari reglu um staðarmörk íslenska ríkisvaldsins eru þó undantekningar, að það getur falið embættismönnum sínum að fram- kvæma ýms störf fyrir sig í öðru ríki, svo sem að gefa þarlenda þegna sína í hjónaband, taka skýrslu af sjómönnum sínum, sbr. siglingalög nr. 56, 30. nóv. 1914, 109. gr. 2. mgr., gefa út þjóðernisskýrteini til bráðabyrgða, lög. nr. 79 28. nóv. 1919 13. og 15. gr., sbr. og 17. gr. Í sumum hálfsiðuðum ríkjum tíðkast það að erlendir ræðismenn hafi al- menna lögsögu yfir þegnum síns ríkis þeim er þar dveljast (jurisdictio consulares). Og er það víðtækasta undantekningin frá reglunni um stað- artakmörk ríkisvaldsins.

6. gr.

Landsfólkið.

I. Allir þeir menn, sem inn fyrir landamæri ríkisins koma og eigi eru "extritorialir", eru undir vald þess seldir. Erlendur maður, sem skyti t.d. æðarfugl hjer í landhelgi á ferð um hana, hefir brotið ís- lensk lög, og það má dæma hann hjer og fullnægja dóminum, ef til manns- ins næst. En margir þessara manna eru undan valdi ríkisins - og venju- lega vernd þar með - jafnskjótt sem þeir hafa farið út fyrir landamærin. Þessir menn verða varla taldir til landsfólksins í lagaskilningi, en þó verður með ýmsum hætti að taka þá til greina, því að þeir geta haft hjer bæði rjettindi og skyldur til langframa. Aftur eru aðrir, sem egi ~~en~~ njóta einungis verndar og eru undirorpnir vald ríkisins meðan þeir dveljast innan landamæra þess, heldur einnig hvar sem þeir eru staddir annarsstaðar á hnettinum. Þessir menn eru borgarar ríkisins í lagaskiln- ingi. Eigi fer þetta samband manna við ríkið eftir samningum, því að venjulega verður maður borgari ríkis með þar til heyrandi rjettindum og skyldum án þess að hann eða fyrirsvarsmenn hans sjeu spurðir um, hvort hann vilji það eða ekki. Þessu ástandi fylgja bæði rjettindi og skyldur framfar en þeir hafa, sem að vísu eru undir valdi ríkisins og vernd, en standa þó eigi í svo nánu sambandi við ríkið, sem hinir síðarnefndu, með því að vernd ríkisins hættir, þegar þeir eru komnir úr því. Stundum er aðaláherslan kögð á skylduhliðina og svo var það að fornu og á einveldis- tímanum. Voru þá sumir landsfólksins nefndir þegnar og um þegnaskyldu talað, sbr. Jb. KE 8, 10 Mann. 9, 14 o.fl., 4.-6., 76. og 77. gr. alm. hgnl.

og verða þó fráleitt allir, sem nefndir eru þegar í nefndum lagagrein-
um að öllu leyti í hinu áður nefnda nána sambandi við ríkið. Í nýrri
lögum er og stundum talað um þegna, t.d. sbl. 1. og 16. gr. svo er ein-
sett talað um innfædda (innborna) menn og rjettindi innborinna manna, t.d.
4. gr. stjkskr. 5. jan. 1874, 32. gr. fátll. nr. 44, 10. nóv. 1905, augl.
nr. 5. 10. apr. 1908 og stundum er þessi rjettur nefndur fæðingjarjettur,
t.d. uppkast sambandsl. 1908 5. gr. 5. tölul. og lög nr. 39, 27. júní
1921 87. gr. Nú eru þessir menn, er föstustu böndum eru tengdir við
ríkið, nefndir ríkisborgarar og rjettindin ríkisborgararjettur, 6. gr.
sbl. og lög nr. 21. 6. okt. 1919. Í heitinu þegn mun borið hafa mest á
skylduhliðinni, en í nafninu ríkisborgari ber meira á rjettindhliðinni.
En þessu ástandi eru samfara bæði rjettindi og skyldur, og hvorutveggja
verður að lýsa.

II. Greina má landsfólkið á ýmsa vegu. Fyrst og fremst er grein-
ing þess í ríkisborgara og æðra. En af þeim, sem hjer dvelja og eigi
eru ríkisborgarar, hafa danskir ríkisborgarar jafnrjetti við íslenska
ríkisborgara, og eru þeir því sjerflokstur meðal manna, sem hjer eru,
en hafa ekki ríkisborgararjett. Ennfremur má greina ríkisborgarana á
ýmsar lundir, því að hægur þeirra er að ýmsu misjafn um skyldur og
rjettindi gagnvart ríkinu (aldur, kynfreði o.fl.). Fyrst verður þá tal-
að um ríkisborgarana. Síðan um þá af landsfókinu, sem eigi hafa íslensk-
an ríkiborgararjett, og loks verður talað um ýmsar skiftingar landsmanna.

7. gr.

Ríkisborgarar.- Hvernig menn fá ríkisborgararjett.

I. Hjer er fyrst athugandi, hverir sje íslenskir ríkisborgarar
(þ.e. hvernig menn öðlast ríkiborgararjett), og því næst hvernig menn
missi hann. Að því loknu ber að rekja það, hvaða rjettindi og skyldur
fylgi ríkisborgararjettinum sjerstaklega.

II. Til 1. des. 1918 var ríkisborgararjettur sameiginlegur í Dan-
mörku og á Íslandi, sbr. augl. nr. 5. 10. apr. 1908, 10. gr. En þegar
sambandslög 30. nóv. 1918 komu til framkvæmdar, þá aðgreindist ríkis-
borgararjetturinn, sbr. 6. gr. sbl. og aths. við hana, og 15. og 16.
gr. sbl. Að vísu var eigi gerður þá þegar samningur um það, hvða borg-
arar skyldu fylgja hvoru ríki, eins og rjettast og hentugast hefði verið,
en þá færðust Danir heldur undan þeirri samningsgerð, svo að Ísland
varð þá að ráða fram úr málinu svo vel sem kostur var á. Var þá vorið
1919 undirbúið frumvarp að gildandi lögum um ríkisborgararjett og fjelst
danski hluti ráðgjafarnefndarinnar dans-íslensku á frumvarpið og danske
stjórnin, enda hefir ákvæðum ríkisborgararjettarlaganna eigi verið mót-
mælt af Danmerkur hálfu, og má því fullyrða, að sú skifting ríkisborgar-
anna milli ríkjanna, sem þar er gerð, sje með bögn og í verki samþykkt
af hendi Danmerkur samkv. lögum ne. 21, 6. okt. 1919 (rbrl.).

A. Ríkisborgarar Íslands 1. des. 1918. Um þetta segir í 9.-11. sbr.
12. gr. rbrl. Er það aðalreglan, að þeir, sem heimilisfastir voru á Ís-
landi 1. des. 1918, verða íslenskir ríkisborgarar, 9. gr. 1. mgr. rbrl.
Ef maður er kvæntur, þá verður kona hans einnig íslenskur ríkisborgari,
hvar sem hún var heimilisföst þá, nema þau hafi slitið samvistir, 10.
gr. rbrl. Þegar hjúskap er slitið að lögum eða hjón eru skilin að borði
og sæng, þá hafa þau slitið samvistir. Annars er einatt mikið álitamál,

hvort sagt verði, að hjón hafi slitið samvistir eða ekki. Eftir 10. gr. rbrl. teljast hjón ekki hafa slitið samvistir fyrir það eitt, þó þau eigi heima sitt í hvoru landi. Virðist því velja hjer á því, hvort fjarlægðin milli þeirra stafar af vilja þeirra til að búa fjarri hvort öðru eða af öðrum ástæðum, t.d. nám, atvinna, o.s.frv. Ef fjarvistin helgast af þeim vilja, þá hafa þau samkv. 10. gr. rbrl. slitið samvistir, og konan verð þá ekki íslenskur ríkisborgari fyrir það að maður hennar verð það. Ef hún má teljast heimilisföst á Íslandi, þá hlýtur hún eftir atvikum að fá sjálfstæðan íslenskan ríkisborgararjett, ef hún fylgir ekki manni sínum. Ef hún er heimilisföst erlendis og er eigi orðin þar ríkisborgari, þá fær hún sjálfstætt íslenskt ríkisfang eftir 11. gr. því að hún æ kemst þá undir þessa grein, 1. eða 2. mgr.

Í þessu sambandi fylgja skilgetin ósjálfráða börn föður og óskilgetin ósjálfráða börn móður, rbrl. 10. gr. Börn 16 ára taka sjálfstætt ríkisfang. En börn undir þeim aldri, nema ekkjur og konur skildar við menn sína, taka ríkisfang foreldris. Ef barn á kjörforeldri þá er vafamál, hvort það fylgir foreldri eða kjörforeldri. Rbrl. láta eigi önnur atvik en fæðingu af ríkisborgara, fæðingu + dvöl, hjúskap og lagaveitingu skapa íslenskt ríkisfang. Analogía þessara reglna á kjörleiðingu er víst útilokuð eftir rbrl. Kjörbarn fylgir því ríkisfangi foreldris. Nú hefir gift kona barn af fyrra hjónabandi, þá hlýtur það barn að halda ríkisfangi föðursins, ef hann lifir, og fer þá ríkisfang barnsins eftir 9. gr. 1-2 eða 11. gr. Ef faðir er látinn, þá virðist sama hljóta að gilda, sbr. einnig regluna í 7. gr. rbrl. Þau verða því annars ríkis borgarar, nema þau hljóti hjer ríkisfang samkv. 9. gr. sbr. 2. gr. rbrl. (Sjá 1 að neðan). Óskilgetin börn giftar konu fylgdu henni sjálfri þar á móti og mætti því ætla að þau fengi því sama ríkisfang sem stjúpfaðir þeirra. En þetta verður þó eigi ætlað, því að málið verður að leysa eftir reglunni í 7. gr. rbrl. eða analogíu hennar öllu heldur. Óskilgetnu börnin halda samkv. henni einnig ríkisfangi því er þau höfðu þegar móðir þeirra giftist öðrum en föður þeirra.

Heimilisfang manna á Íslandi rjeði alment ríkisfangi þeirra 1. des. 1918. Þó eru undantekningar frá þeirri reglu, bæði þannig að Ísland fjekk ekki alla hjer búsetta menn og þannig 2 að það fjekk ýmsa erlendis búsetta menn.

1. Þessir menn búsettir á Íslandi 1. des. 1918 urðu eigi íslenskir ríkisborgarar.

a. Þeir, er voru þá borgarar annars ríkis en Íslands og Danmerkur 9. gr. 1. tölul. Þetta er sjálfsagt, því að það gat ekki skift önnur ríki eða borgara þess nokkru máli í þessu sambandi, þótt löndin Ísland og Danmörk yrði tvö ríki, hvort með sína ríkiborgara. Það kynni þó að orka tvímælis um slíka ríkisborgara, sem hjer á landi voru fæddir, höfðu haft hjer samfleytta dvöl til 19 ára aldurs og eigi áskilið sjer heimilisfang í heimaríki sínu samkv. augl. nr. 5 10. apríl 1908 2. gr. Eftir augl. nr. 5 10. apríl 1908 voru þessir menn orðnir danskir ríkisborgarar 1. des. 1918, og er þá einungis athugandi hvort þeir urðu þá eo ipso íslenskir ríkisborgarar eða þeir falli undir 9. gr. 3. tölul. Eftir 2. gr. rbrl. skiftir eigi máli hvort erlendi ríkisborgarinn er fæddur hjer fyrir eða eftir 1. des. 1918 og eftir 3. tölul. 9. gr. rbrl. verða þeir danskir ríkisborgarar, sem eigi mundu hafa tekið íslenskt ríkisfang, ef lög nr. 21 1919 hefði gilt hjer 1. des. 1918. Nú mundu hjer greindir íslendingar einmitt hafa verið orðnir hjer ríkis-

borgarar, ef. 1 1919 hefði verið gild hér 1. des. 1918., samkvæmt 2. gr. þeirra, og verður því að ætla, að þeir hafi orðið íslenskir ríkisborgarar þegar 1. des. 1918. Þessir menn geta því vel nú haft annað ríkisfang en foreldrar þeirra. Annars verður reglan um erlenda ríkisborgara að gilda óskorað.

b. Þeir, er hvergi áttu ríkisfang 1. des. 1918 Ef barn var, og ókunnugt um ríkisfang þess, þá leiðir það af fyrirmæli 8. gr. rbrl., að barnið hefði talist íslenskur ríkisborgari uns gengið var úr skugga um ríkisfang þess, Um þessa menn, sem hér kunna að vera fæddir og höfðu dvalist hér til 19 ára aldurs samfleytt fer eins og undir a(segir. Og er þó hér sá munur, að ekkert ríki getur gert tilkall til þeirra, og því enn sjálfsagðara að þeir verði íslenskir ríkisborgarar.

c. Danskir ríkisborgarar, sem lögheimili áttu á Íslandi 1. des. 1918 og eigi myndi vera orðnir íslenskir ríkisborgarar samkv. ákvæðum rbrl.. Þótt þau hafi gilt fyrir 1. des. 1918, halda dönskum ríkisborgararjetti, en geta þó áskilið sjer að vera íslenskir ríkisborgarar, ef þeir lýsa því skriflega fyrir lögreglustjóra eigi síðar en 31. des. 1921. Slík yfirlýsing tekur til konu manns, er hann hefir eigi slitið samvistir við og skilgetinna ósjálfráða barna, ef karlmaður er, og óskilgetinna ósjálfráða barna, ef ógift kona er, rbrl. 9. gr. 3. tölul. Athugandi er nú, hvaða menn komast undir þenna tölul. Allir, bæði þeir, sem í 1. mgr. 9. gr. segir, og þeir, sem hér getur, voru til 1. des. 1918 danskir ríkisborgarar. Og spurning verður þá, hverir þessara manna mundi hafa verið íslenskir ríkisborgarar, ef lög nr. 21, 1919 hefði gilt fyrir 1. des. 1918. Tunga eða þjóðerni skiftir ekki máli að meginstefnu til, þótt svo reynist sjálfsagt í framkvæmdinni, að dönskum-landi menn komist helst undir ákvæðið. Á 1. gr. rbrl. er erfitt að byggja dóm um ríkisfang eftir 3. tölul. 9. gr. Það ákvæðið sem eftir verður að fara, sýnist vera 2. gr. sbr. 3. gr. og meginreglan í 8. gr. Samkvæmt þessum ákvæðum, sjá sjerstaklega 2. gr. rbrl., hlýtur ríkisfangið hér að fara eftir fæðingarstaðnum. Ef foreldri, (faðir, ef óskilgetinn maður er, en ella móðir) ríkisborgarans og hann sjálfur eru fædd í Danmörku, þá verður hann danskur ríkisborgari. Ef foreldri eru fædd í Danmörku, en ríkisborgarinn hér á landi, þá verður hann einnig danskur ríkisborgari. Aðeins kynni að vera álitamál, hvort hann yrði eigi íslenskur ríkisborgari ef hann hefði dvalist hér samfleytt fyrstu 19 ár æfi sinnar. Það er að vísu gert ráð fyrir því í 2. gr., að þessir menn eigi þess kost að halda ríkisfangi sínu erlendis fyrir sjálfa sig og konu sína með yfirlýsingu til lögreglustjóra, en danskur ríkisborgari hefir eigi haft neitt tilefni til að ~~gefa~~ gefa slíka yfirlýsingu hér fyrir 1. des. 1918, því að hann var danskur ríkisbprgari þrátt fyrir fæðingu sína hér og dvöl án nokkurrar yfirlýsingar. Samt sem áður hefði hann samkv. 9. gr. 3. tölul. verið orðinn íslenskur ríkisborgari, ef 2. gr. rbrl. hefði gilt hér fyrir 1. des. 1918. Og þessvegna fellur hann undir 1. mgr. 9. gr. rbrl. Ef faðir hans, ef hann er skilgetinn, og móðir, ef hann er óskilgetinn, er fæddur á Íslandi og hefir dvalist þar óslitið til 19 ára aldurs, þá hefði hann líka orðið íslenskur ríkisbörgeri samkv. 2. gr. rbrl., og barn hans hefir því orðið íslenskur ríkisborgari 1. des. 1918 samkv. 9, gr. 1. mgr. sbr. 1. gr. rbrl. Með þessari skýringu virðist vera fengin notandi regla, sem traðla mundi fást með öðrum hætti. Eftir þessu heldur Ísland öllum þeim ríkisborgurum, sem annað hvort eru hér fæddir og hafa dvalist hér samfleytt til 19 ára aldurs eða ef faðir þeirra, ef þeir eru skilgetnir, fullnægja sömu skilyrðum.

Það væri of mikið og líka vefasöm heimild til þess, að kröfjast þessara skilyrða bæði af foreldri og barni til þess að barnið yrði íslenskur ríkisborgari. Maður fæddur í Danmörku af föður líka fæddum þar, verður því ekki íslenskur ríkisborgari hér, þótt hann hafi verið búsettur hér 1. des. 1918, heldur danskur nema hann lýsi sig íslenskan samkv. 9. gr. 3. tölul. rbrl. Langflestir þeirra manna, sem hér voru heimilisfastir 1. des. 1918, hafa rjettilega orðið íslenskir ríkisborgarar, eins og vera þar, því að flestir þeirra fullnægja nnaðhvort sjálfir eða foreldri fæðingar- og dvalarskilyrðum.

2. Þeir menn búsettir 1. des. 1918, utan Íslands, er fengu þá íslenskt ríkisfang, eru þessir:

a. Þeir er áttu lögheimili í ríki Danakonungs 1. des. 1918 og vera myndi íslenskir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum rbrl., ef þau hefði gilt fyrir 1. des. 1918, nema þeir hafi áskilið sjer danskt ríkisfang og tekur yfirlýsingin til sömu manna sem eftir 9. gr. 3. tölul., 11. gr. 1. mgr. rbrl. "Ríki Danakonungs" merkir hér það ríki eins og það er, þegar Ísland var orðið fullvalda ríki 1. des. 1918, eins og líka sjest á 2. mgr. þessarar greinar. Þeir menn, sem samkvæmt henni verða íslenskir ríkisborgarar, svara öldungis til þeirra, sem verða danskir ríkisborgarar samkv. 9. gr. 3. tölul. Og verða þá menn búsettir í Danmörku, íslenskir ríkisborgarar ef þeir eru annaðhvort fæddir á Íslandi og hafa dvalist þar samfleytt til 19 ára aldurs eða foreldri þeirra, faðir ef þeir eru skilgetnir, ella móðir, fullnægir sömu skilyrðum. Þótt það segi ekki í rbrl. um þá, sem fyrsta málsgr. 11. gr. tekur yfir, að kona fylgi ríkisfangi manns síns og skilgetin ósjálfráða börn föður, en óskilgetin móður, þá getur ekki vafi á því leikið, að svo hlýtur það að vera. Það er eigi aðeins meginregla rbrl. framvegis, heldur einnig þegar er greining borgaranna varð, sbr. 10. gr. 11. gr. 2. mgr. og um þýðingu yfirlýsingar samkv. 9. gr. 3. tölul. og 11. gr. 1. mgr. rbrl., enda ekki unt að færa nokkur skynsamleg rök fyrir því að annað skuli gilda hér en þar.

b. Þeir sem hvorki áttu lögheimili 1. des. 1918 á Íslandi nje í ríki Danakonungs, heldur t.d. í Noregi eða Ameríku og vera myndi íslenskir ríkisborgarar ef rbrl. hefði gilt á Íslandi fyrir 1. des. 1918, skyldu hafa íslenskt ríkisfang, ásamt konu og börnum, eins og segir í 10. gr. Um þessa menn er eins ástatt og þá sem í 1. mgr. 11. gr. segir, og má því vísa til a) hér næst á undan. Þessir menn geta þó ekki kjörðið sjer danskt ríkisfang.

Ef maður hefir tekið ríkisfang í þriðja ríkinu, þá er einsætt að 11. gr. tekur eigi til hans.

Um heimilisfang er leiðbeining í 9. gr. síðustu mgr. Samkvæmt henni skal það eigi talið heimilisfang á Íslandi, þó að danskur maður (þ.e. danskur ríkisborgari búsettur utan Íslands) hafi dvalist þar 1. des. sem sjúklingur á sjúkrahúsi, við nám, í fangelsi eða þurfamaður, nema sú vist sje áframhald af heimilisfangi á Íslandi. Þessi talning er eigi tæmandi. Ferðamaður, sjómaður á skipi eða sá, er biður heimsendingar, er eigi heimilisfastur hér. Þessir menn hjeldu tvímælalaust allir dönsku ríkisfangi 1. des. 1918. Engin samskonar leiðbeining er í 11. gr. um heimilisfang í Danmörku eða annarsstaðar. En það getur varla verið vafi á, að eins verður lítið á samskonar dvöl í öðru landi. Maður

sem fæddur er á Íslandi og hefir dvalist þar til 19 ára aldrs, var t. d. við nám við Kaupmannahafnarháskóla 1. des. 1918. Hann mundi talinn heimilisfastur á Íslandi í þessu sambandi. Hann yrði að vísu íslenskur ríkisborgari eftir 11. gr. 1. mgr., þó að honum væri talið heimilisfang í Danmörku, en sá er munurinn, að hann getur ekki kosið sjer þar ríkisfang eftir ákvæðum 11. gr. 1. mgr., ef hann er eigi talinn heimilisfastur í Danmörku. Annarskostar mundi hann geta það. Samsvarandi gildir auðvitað um þá, sem í 9. gr. 3. tölul. greinir.

B. Hversu menn öðlast íslenskan ríkisborgararjett eftir 1. des. 1918. Jafnframt ákvæðunum um það, hverir verða skyldi íslenskir ríkisborgarar 1. des. 1918 þurfti að kveða á um það framvegis, hversu menn skyldi öðlast íslenskan ríkisborgararjett. Þessi ákvæði eru í 1. til 4. gr. sbr. 7. gr. og 8. gr. og skal nú sýnt, hvernig menn fá íslenskt ríkisfang.

1. Ætterni. Þeir, sem íslenskir ríkisborgarar verða samkv. 9.-11. gr. rbrl., verða ættfeður eða ættmæður íslenskra ríkisborgara. Samkv. 1. gr. rbrl. verður skilgetið barn íslenskur ríkisborgari, ef faðir þess er það. Ef faðirinn hefir mist rjettinn fyrir fæðingu barnsins, þá verður barnið eigi íslenskur ríkisborgari. Það skiftir eigi máli, hvers ríkis borgari faðirinn var, þegar barnið var getið eða meðgöngutíminn, ef hann er íslenskur ríkisborgari þegar það fæddist. Rbrl. hafa enga skilgreiningu þess hverir teljast skuli skilgetnir og hverir óskilgetnir. Verður það því að fara eftir fyrirmælum annara laga, sbr. lög. nr. 57 27. júní 1921 1., 8. og 9. gr.

Ef barn er óskilgetið, sbr. lög nr. 46 27. júní 1921 1. gr. þá fær það ríkisfang móður, það er hún hefir, þegar barnið fæðist. Ef móðir gegnur að eiga barnsföður sinn, þá fær barnið einnig ríkisfang hans samkv. 3. gr. rbrl. Hjónaband aflar börnum hjóna, er þau hafa saman átt fyrir hjónavíxlu, ríkisfangs föður. Nú má skilgera barn með öðrum hætti, sem sje með því móti er í 38. gr. laga nr. 46 27. júní 1921 segir. Sú skilgerð fæst fyrir úrskurð dómsmálaráðherra og eftir beiðni barnsföður. Á barnið þá að hafa rjettindi skilgetinna barna gagnvart föður og móðurfrændum og hann gagnvart því, eins og segir í nefndri lagagrein. Í 40. gr. segir bæði um börn skilgerð með eftirfarandi hjúskap og skilgerð með ráðherraúrskurð samkv. 38. gr. að afstaða þeirra til föður og móðurfrænda verði sem skilgetins barns, það svo að faðir geti ekki fengið sjer forráð barns, sem skilgert er eftir 38. gr., meðan móður þess nýtur. Hefir nú 3. gr. rbrl. breyst vegna fyrirmællanna í 38. sbr. 40. gr. laga nr. 46, 1921, þannig að skilgerð með ráðherraúrskurði afli barni ríkisfangs föður? Orð laga nr. 46 1921 38. og 40. gr. veita eigi næga ástæðu til að telja það nokkur fyrirmæli sett um ríkisborgararjett barnsins. Lögin heita lög um "afstöðu foreldra til óskilgetinna barna", og alveg samsvarandi eru orðin bæði í 38. og 40. gr. laganna. Barnið fylgir vísst eftir skilgerð samkv. 38. gr. framfærslusveit móður sinnar samkv. 40. gr. fátl. nr. 44 10. nóv. 1905 og móðirin heldur foreldravaldinu óskertu meðan hún lifir einmitt eftir sjálfri 40. gr. laga 1921. En ef barnið fengi ríkisfang föður síns, þá ætti það eigi framfærslu hjer á landi samkv. 32. gr. fátl., því að þá væri það erlendur ríkisborgari, ef faðir þess var það. En að það fylgi ríkisfangi föður, sem ekki hefði foreldraráð yfir því, en eigi móður, sem það fylgir að framfærslu og foreldravaldið hefir, væri óeðlilegri regla. Hitt mun sönnu nær. að lög nr. 46 1921 hafi einungis ákvæði um samband foreldra)og föðurfrænda) og barna, en mæli að engu um samband barns

við framfærslusveit eða ríki. Ákvæði fátækralaganna og laga um ríkisborgararjett munu standa þar óbreytt. Það að barnið taki í ríkisfang föður gildir þó eigi ef barnið er 16 ára gamalt orðið, þegar það er skilgert, því að eftir þann tíma hafa breytingar á ríkisfangi foreldris ekki áhrif á ríkisfang þess sbr. 3. og 6. gr. Hjer má enn athuga, að börn konu, sem síðan giftist öðrum en föður barnsins, heöldur því ríkisfangi, er það hafði áður, samkv. 7. gr. rbrl. Þessi regla á vafalaust við skilgetin börn, en tvímælis orkar það, hvort hún takmarki reglu 1. gr. um, að óskilgetin börn fylgi ríkisfangi móður sinnar. Kona sem á íslenskt ríkisfang, hefir átt óskilgetið barn 1919, gengur 1920 að eiga mann, sem er danskur ríkisborgari og fær hans ríkisfang samkv. dönskum og íslenskum lögum, og er þá spurningin, hvort barnið fylgir nú hinu afleidda ríkisfangi móður sinnar, eða haldi hinu eldra ríkisfangi hennar hjer á landi. Spurningunni verður víst að svara þannig, að 7. gr. rbrl. er sjerregla, sem takmarkar reglu 1. gr. um óskilgetnu börnin og 7. gr. tekur til allra þeirra barna, sem kona hefir átt með öðrum en bónda sínum áður en hún giftist honum.. Og verður þá niðurstaðan sú, að þau börn halda hinu eldra ríkisfangi móður sinnar. Hórbarn giftrar konu, er hún átti meðan hún var í fyrra hjónabandi, sätir reglu 7. gr., þegar móðir þess giftist að nýju, en hórbarn, sem hún á nú í hinu síðara hjónabandi hlýtur að fá ríkisfang bónda hennar. Það fær sem sje það ríkisfang, sem móðirin hafði á fæðingarðegi barnsins, en það er einmitt samkv. 3. gr. rbrl. ríkisfang mannsins. Regla 7. gr. sbr. 1. gr. getur eftir þessu verkað nokkuð kynlega, en við því verður varla gert.

2. Fæðing og dvöl á Íslandi. Það er aðalreglan, að skilgetið barn föður, sem á erlent ríkisfang og óskilgetið barn móður, sem eins er farið, taka eigi íslenskt ríkisfang. En þá reglu hefir þó þótt rjett að takmarka, og segir því í 2. gr. rbrl., að maður, sem 1) er fæddur á Íslandi, en á þar eigi ríkisfang samkv. 1. gr. rbrl., og 2) hefir haft hjer samfleytt heimilisfang þar til hann er fullra 19 ára, hvort sem hann er fæddur fyrir eða eftir 1. des. 1918, sbr. 13. gr. rbrl., þá öðlast hann íslenskan ríkisborgararjett, nema hann a) hafi síðasta árið lýst því skriflega ~~xxx~~ fyrir lögreglustjóra, að hann hirði ei að öðlast íslenskan ríkiborgararjett, og b) hafi jafnframt sannað ríkisborgararjett sinn í öðru landi með löggildu vottorði.

Astæða þessarar reglu er sú, að þeir einstaklingar, sem hjer eru fæddir og hjer hafa verið ~~fæddir~~ aldri upp þroskaaldurs hafa venjulega samlagast að öllu leyti íslenskum háttum, lært íslenska tungu og íslenska sið. Og því er búist við því að þeir munu ilendast hjer og að landinu muni óhætt að telja þá meðal borgara sinna. Það mun nægilegt, að maður sje fæddur í íslenskri landhelgi, eða á íslensku skipi í almenningi. Heimilisfesti þeirra hjer verður að vera óslitin til 19 ára aldurs, en eigi er nauðsynlegt, að foreldrar þeirra eða fyrirsvarsmenn hafi verið það. Að þeir fái eigi ríkisborgararjett samkv. 1. gr., eins og það er orðað í 2. gr., er miður rjett, því að önnur grein kemur ekki heldur til greina, ef þeir hafa fengið íslenskan ríkiborgararjett með öðrum hætti, t.d. lögum, 4. gr. rbrl., eða ef kona er manni gefin, sem á íslenskt ríkisfang, 3. gr. rbrl. Orðunum: "samkvæmt 1. gr." er því alveg ofaukið, en þau geta naumast neinn vilt, því að þetta liggur í augum uppi. Ef maðurinn gefur eigi yfirlýsingu samkv. 2. gr. meðan hann er á 19. árinu, þá er hann eo ipso orðinn íslenskur ríkisborgari. Eigi stoðar yfirlýsing heldur nema hann sanni með löggildu vottorði ríkisfang sitt annarsstæða því að eigi þykir ástæða til að sleppa honum

hjer, ef hann á hvergi athvarf. 2. gr. á vitanlega aðeins við þá úr þessum flokki, sem eigi voru orðnir 19 ára 1. des. 1918. Þeir sem þá höfðu náð þeim aldri, voru orðnir danskir ríkisborgarar og urðu 1. des. 1918 íslenskir sskv. 9. gr. 3. tölul. rbrl. (sbr. A.1.). Nú lýsir maður sig löglega erlendan ríkisborgara eftir 2. gr. og tekur þá kona hans ríkisfang hans. En ef hann á börn fædd hjer, þá verða þau skilmálalaust íslenskir ríkisborgarar, ef þau jafa haft hjer óslitið heimilisfang til 19 ára aldurs. Þau geta með öðrum orðum alls eigi ákkilið sjer ríkisfang annarsstaðar. En ef þau flytjast hjeðan búferlum fyrir 19 ára aldur, þá hafa þau slitið ríkisfesti sinni hjer og fylgja þá foreldri.

Af ákvæði 2. gr. rbrl, leiðir t.d. það, að börn manns, sem hafa haldið dönsku ríkisfangi sskv. 9. gr. 3. tölul. rbrl., verða íslensk, ef þau hafa fæðst hjer og dveljast hjer til 19 ára aldurs án þess að áskilja sjer löglegan erlendan ríkisborgararjett. En börn þeirra, (2. liður frá danska ríkisborgaranum frá 1. des. 1918), fædd hjer, verða þar á móti skilmálalaust íslenskir ríkisborgarar, ef þau hafa hjer óslitið heimilisfang til 19 ára aldurs.

Ef maður, sem 2. gr. rbrl. tekur til, kvongast innan 19 ára aldurs, þá sætir kona hans og börn auðvitað sömu örlögum og hann. Ef kona er, þá fær hún ríkisfang manns síns, ef hún giftist innan 19 ára aldurs sem ella, og börn þeirra. Og verðar 2. gr. hana þá eigi framár.

3. Hjúskapur. Kona fær, sskv. 3. gr. rbrl., ríkisfang manns síns, og ef hann er íslenskur ríkisborgari, þá verður hún það því einnig, ef hún er það ekki áður. Jafnskjótt sem hjón eru saman gefin tekur konan ríkisfang manns síns, og ef hann fær íslenskt ríkisfang síðar, þá fær hún það líka, sambr. og 7. gr. Að sjálfsögðu gildir þetta líka um danskar konur, sem eiga íslenskan ríkisborgara. Um börn þeirra og hennar er áður talað.

4. Ríkisfang veitt með lögum. Ef maður hefir lengi samfleytt átt heimili í landinu, þá er það mjög oft vottur þess, að hann skoði sig jafnbundinn við það sem hann væri ríkisborgari, enda þótt hann eigi ríkisfang annarastaðar. Það má og vera, að fyrir, að fyrir langdvalir hjer hafi hann ~~og~~ mist ríkisfang sitt annarsstaðar, og er hann þá athvarfslaus. Úr þessu má bæta með því að veita honum íslenskt ríkisfang með yfirlýsingu íslensks þar til bærst stjórnvalds. Þetta er eina ráðið, ef aðili er karlmaður. Ef kona er, þá kann hún að eignast íslenskan ríkisborgara og fá þar með íslenskt ríkisfang. Sskv. 64. gr. 1. mgr. stjskr. og 4. gr. rbrl. getur enginn "útlendingur" (hjer = maður, sem eigi hefir íslenskt ríkisfang) fengið ríkisborgararjett nema með lögum. Albingi getur því ekki veitt ríkisborgararjett og eigi framkvæmdarvaldið. Þar á móti mætti konungur gera það með bráðabirgðalögum sskv. 23. gr. stjskr., sem þó getur traðla orðið, því að nauðsyn til slíks verður sjaldan svo brýn, að eigi megi biða þings. Enn hafa eigi nema tvenn slík lög verið gefin út, lög nr. 15 og 59 27. júní 1921. Ríkisborgararjettur verður að eins veittur, ef aðili æskir þess og sýnir skilríki fyrir heimilisfesti sinni hjer áður. Eflaust munu ósjálfráða menn eigi verða gerðir sjálfstætt íslenskir ríkisborgarar, heldur verða þeir það ásamt foreldri. Auðvitað geta danskir ríkisborgarar fengið hjer ríkisborgararjett hjer með lögum, bæði karlar sem konur, eigi síður en aðrir útlendingar. Sama er um menn, sem mist hafa íslenskan ríkisborgararjett en ~~sakja~~ hans nú aftur. Það leiðir af eðli málsins

og af grundvallarreglu 5. gr. rbrl., að sá sem fær íslenskt ríkisfang, skuli annaðhvort begar hafa mist fyrra ríkisfang sitt, eða látið leysa sig úr því sambandi, því að venjulega kemur ekki til mála, að hann fái rjettinn hjer fyrr en hann er laus við hitt ríkið. Þó að lög nr. 15 og 59 1921 sje svo orðuð, að ríkisborgarajettur veitist þar nefndum mönnum, þá verður að skilja þetta með þeim fyrirvara, að mennirnir fullnægi því sjálfsögðu skilyrði, að þeir sjeu leystir frá þegnskyldu sinni við annað ríki. Fræmkvæðarvaldið getur ráðið því, hvort það lætur þannig fengna ríkisborgara heita ríkinu trúnaði eða ekki. Slíks heitis má vel án vera, enda hefur rjettindi og skyldur þeirra, begar er þeir hafa fengið rjettinn.

Ef maður fær ríkisfang með lögum, þá verður kona hans einnig íslensk-ur ríkisborgari og ósjálfráða börn, er þau hafa saman átt ~~áður~~ áður en þau gengu að eigast 3. gr. rbrl. sbr. 4. gr. Það er vafalaust, að börn þeirra fædd eftir að þau áttust fylgja ríkisfangi föður síns og verða því íslenskir ríkisborgarar jafnskjótt og hann verður það. Þetta er samkv. þeirri meginreglu laganna, að skilgetin börn fylgja föður að ríkisfangi sbr. 1. gr. og 6. gr. rbrl. Ef konu er veittur ríkisborgararjettur með lögum, þá þá og ósjálfráða óskilgetin börn hennar hann líka. Í 4. gr. rbrl. er gert ráð fyrir því, að svo kunni að vera ákveðið í lögum, að ríkisborgararjettarveitingin nái eigi til konu manns eða barna. Til þessa getur verið ástæða, ef þau skyldi vera í öðru ríki og eigi fylgja ríkisfangi hans samkv. þarlandslögum. Einkum virðist það eðlilegt um konu manns, að veiting rjettarins taki eigi ávalt til hennar, einkum ef þau eru skilin að borði og sæng eða hafa annars slítið samvistir. En annars er það eigi skilyrði, að hjón búi saman til þess að konan fljóti með, begar mannum er veittur ríkisborgararjettur.

5. Samkvæmt 8. gr. rbrl. skal barn, ef ókunnugt er um ríkisfang þess, eiga ríkisfang á Íslandi, þar til annað reynist sannara. Hjer er við átt, ef barn finst hjer á landi án þess að leiða megí að faðerni þess eða móðerni, hvers ríkis borgari það er. Á þetta við fundin börn einkanlega. Ef slíkt barn má teljast fundið hjer og ekkert verður uppvíst um ríkisfang þess þar til það er fullra 19 ára eða þó að það upplýsist, þá verður barnið íslenskur ríkisborgari eftir 2. gr. Ef það verður eigi talið fætt hjer, þá verður það þó íslenskur ríkisborgari meðan ekki er kunnugt um ríkisfang þess, en þegar það verður kunnugt, þá hverfur það þangað.

6. Rbrl. hafa einungis reglur um það, hversu megí afla ríkisfangs og missa af ástæðum, sem varða einungis ákveðna einstaklinga (foreldrar, börn, kona, fundin börn). En þær reglur eru tæmandi. Langvistir hjer, viðtaka sýslunar o.fl. afla því engum ríkisborgararjettar hjer. Lögin nefna eigi á nafn þjóðrjettaratvik, sem valda breytingu ríkisborgararjettar. En það verður ef ríkið missir eða selur landshluta, eins og þegar Danmörk seldi Vesturheimseyjar sínar 1916 eða fjekk Suðurjótland 1919, svo og ef eitt ríki klofnar í fleiri, sbr. sbl. og ef fleiri ríki verða eitt. Missir fólkið á landi því, sem breytingin verður á, fornt ríkisfang og fær nýtt, nema samningar standi til annars, og er þá einkum títt, að því sje áskilinn kjörrjettur og að það neyti hans. Þessum rjetti verður þó eigi til að dreifa, ef ríki hverfa úr sögunni, af því að þau sameinast í eitt ríki. Það er vafalaust, að ef Ísland misti nokkuð af landi sínu eða fengi land til viðbótar, þá misti það eða fengi einnig þar búsetta borgara sína, eftir atvikum með kjörrjetti þeim til handa til að halda fornu ríkisfangi.

8. gr.

Ríkisborgarar. Hversu menn missa íslenskan ríkisborgararjett.

Eftir íslenskum lögum er það regla, eins og flestra annara ríkja nú á tímum, að menn geti mist ríkisborgararjett sinn. Missir ríkisborgararjettar í refsiskyni tíðkast nú eigi lengur, enda myndi sú ráðstöfun ekki verða þjóðrjettarlega viðurkend, því að ríki yrði alt að einu að taka við borgara sínum, ef hann yrði brotþjarga í öðru ríki, enda þótt það hefði dæmt hann útlægan. Þau atvik, er valda missi íslensks ríkisborgararjettar, eru þessi:

1. Hjúskapur. Þetta atvik skiptir eigi sjálfráða karlmenn, því að þeir missa aldrei ríkisborgararjett eftir vorum lögum fyrir hjúskap. Ef íslensk kona þar á móti gengur að eiga mann, sem á víxludegi er borgari annars ríkis, þá missir hún íslenskan ríkisborgararjett og tekur ríkisfang manns síns, rbrl. 6. Það er skilyrði, að hjúskapurinn sje löglegur samkv. lögum þessa lands, sem hjónavíxlan fór fram í, hvort sem það er ríki annarshvors hjónanna eða þriðja ríki. Það er hjer eigi látið skifta máli, hvort hjónin setji bú hjer eða erlendis eða hvort konan fylgir bónda sínum úr landi, eins og gert er samkv. 5. gr. 1. mgr. rbrl., enda líklega gert ráð fyrir því, að konan fylgi venjulega manni sínum sem hún hefir nýgengið að eiga. En þó getur komið hjer fram órökstuddur munur. Maður og kona sem bæði eru íslenskir ríkisborgarar eigast í dag. Á morgun verður maðurinn dansur ríkisborgari. Konan heldur hjer heimilisfangi og þar með íslensku ríkisfangi, sbr. 5. gr. 1. mgr. En ef maðurinn hefði verið búinn að fá danskt ríkisfang á giftingardaginn, þá hefði konan skilmálalaus tekið danskt ríkisfang með mannum. Ef ríki bónda hefir þau lög, að kona hans fylgdi ekki ríkisfangi hans, þá yrði sú kona föðurlandslaus að lögum. Það mundi því rjettast að nota ákvæði 5. gr. 1. mgr. rbrl. per analogiam um þau tilvik, er íslensk kona gengur að eiga annars ríkis borgara, en heldur þó hjer heimilisfangi sínu eða ef ríki mannsins tekur eigi konuna lögum sínum samkvæmt í tölu sinna ríkisborgara.

Um börn þeirra, sem hjer greinir, er víst að þau ósjálfráða börn, sem fæðast eftir að þau gengu saman, taka ríkisfang mannsins samkv. meginreglu laganna, og verða því eigi íslenskir ríkisborgarar nema þau falli undir ákvæðið í 2. gr. rbrl. En eftir 6. gr. rbrl. er hið sama um börn þeirra, er þau áttu saman áður en þau gengu að eigast og ósjálfráða voru þá. Þessi börn missa því ríkisborgararjett fyrir legitimatio per matremonium subsequens. Annars konar skilgerð, sbr. lög. nr. 39 1921 38. og 39. gr. skiptir þar á móti eigi máli (sbr. 7. gr. II.B 1.). Börn þeirra, sem 16 ára eru á víxludegi, halda þar á móti ríkisfangi konunnar. Ef dóttir er gift, tekur hún auðvitað ríkisfang bónda síns. En nú er þó athugandi, hvort eigi megi gera undnatekningu frá þessu, ef konan heldur hjer heimilisfangi sínu eða heimaríki bónda tekur ekki við konunni. Ef nota má analogiu 5. gr. 1. mgr. um konuna, ef svo er ástatt fyrir henni sem var sagt, þá er síst minni ástæða til að fari eins með börnin, bæði þau, sem fædd voru fyrir víxludag og þau, sem eftir hann fæðast. Það er þó vafasamt hvort heimild þætti til að fara með konu eða börn, sem útlending eiga eftir analogiu 5. gr. 1. mgr. rbrl.

2. a. Nú verður maður ríkisborgari í öðru landi og missir hann þá íslensk ríkisfangs, 5. gr. 1. mgr. rbrl. Eftir orðunum á þetta ákvæði

eigi við það, ef maður er ríkisborgari annars ríkis jafnskjótt sem hann fæðist, heldur er gert ráð fyrir því að hann hafi haft íslenskt ríkisfang þar til hann varð annars ríkis borgari. Hann hefir þá að minsta kosti oft aldrei fengið íslenskan ríkisborgararjett og því ekki getað mist hann. Ef hann er fæddur bæði íslenskur ríkisborgari og einhvers annars ríkis, þá á hann tvöfalt ríkisfang, og heldur því, nema hann verði síðar ríkisborgari í þriðja ríkinu eða láti leysa sig frá ríkisfangi í öðru hvoru ríkinu hinu.

Lögin gera engan greinarmun á því, með hverjum hætti íslenskur ríkisborgari fær erlent ríkisfang. Og mætti því í fljótu bragði ætla, að það skifti engu, hvernig það væri fengið. En þetta getur þó alls ekki verið, því að þá gæti annað ríki beinlínis tekið takmarkalítið ríkisborgara frá Íslandi með því að gera þá að sínum borgurum. Þessvegna hljóta að vera einhver takmörk fyrir því, með hvaða hætti íslenskur ríkisborgari verði gerður erlendur ríkisborgari svo að það sviftir hann íslensku ríkisfangi. Það er víst, að íslensk kona, sem giftist annars ríkis borgara, missir íslensks ríkisfangs, ef hún fær ríkisfang manns síns, eins og hún gerir eftir lögum flestra landa. Ef maður fær ríkisborgararjett með sjerstöku lagaákvæði (naturalisation), þá hefir hann einnig fyrirgert íslenskum ríkisborgararjetti. Sama er, ef maður fær ríkisborgararjett þar sem maður er fæddur og hefir átt heimili, eins og mælt er í 2. gr. rbrl. Þetta hefir t.d. Þýðingu í Danmörku, og víðar. Þessir þrír hættir skifta hjer allir máli. Ennfremur mun Ísland verða að sæta því ef maður verður borgari annars ríkis með yfirlýsingu sinni eða verknaði sem hann viljandi fremur og að þarlandslögum veitir honum þar ríkisfang, t.d. ef maður verður annars ríkis borgari fyrir skipun þar í embætti, vegna búsetu o.s.frv. Þar á móti virðist Ísland ekki þurfa að hlýta því, að annað ríki taki borgara þess alveg af handahófi án tilverknaðar þeirra, vitundar og vilja. Eigi virðist heldur þóma til mála, að skilgerð barns sú, sem eigi veitir ríkisfang föður hjer, geri það að annars ríkis borgara, ef erlendur ríkisborgari skilgerir það, því að það bryti í báð við meginreglur rbrl. Sama væri líklega, ef lög einhvers ríkis ljetu annars ríkis borgara, sem kvongast þess ríkis konu, taka hennar ríkisfang eða eignaði sjer sjálfráða börn þess, er þar þær ríkisfang, því að það bryti líka alveg í báð við meginreglur rbrl.

Nú er til fleiri en einskonar borgararjettur í sumum löndum og er þá athugandi, hversu víðtæk rjettindi hinir nýju borgarar murfa að njóta til þess að Ísland geti hlýtt því, að þeir missi íslenskt ríkisfang. Og virðist það nægilegt, að aðili fái lögvarinn landsvistarrjett í hinu nýja ríki og vernd í öðrum ríkjum sem aðrir borgarar þess ríkis. Minna getur íslenska ríkið ekki látið sjer nægja.

Maður þarf ekki leyfi íslenska ríkisins til að taka annað ríkisfang, enda þótt hann leysist þar með undan þegnskýldu við Ísland. En alt um það getur manni verið nauðsynlegt að fá konungs leyfi samkv. 5. gr. 2. mgr. rbrl., ef það er sett að skilyrði í hinu ríkinu, að maður hafi yfirlýsingu í þá átt frá heimaríkinu að hann sje leystur undan þegnskýldu.

b. Í upphafi 1. mgr. 5. gr. rbrl. segir um þá, karla og konur, sem taka ríkisfang í öðru ríki sjálfstætt, því að 6. gr. segir um konu, sem giftist erlendum ríkisborgara og svo börn þeirra, svo að það skiftir eigi máli í þessu sambandi. En ef maður fær annars sjálfstætt erlendan

ríkisborgararjett, þá er athugandi, hvaða máli það skifti um skyldulið hans. Ef það er gift kona, sem eigi er útilokað, t.d. verður skipuð embættismaður í öðru ríki og fengi þar með ríkisfang þar, þá breytir það engu um ríkisfang manns hennar en það er vafasamt, hvort hún tapar íslensku ríkisfangi eða hefir ríkisfang í tveimur ríkjum. Verður hjer sýnilega árekstur milli reglunnar í 3. gr. og fyrirmælis 5. gr. upphafsins. Líklegast er, að konan verði tveggja ríkja borgari, en því með bæta samkv. 2. mgr. 5. gr. rbrl. Fjelagsbörn þeirra fylgja að sjálf-sögðu föður. Konu, sem fær erlent ríkisfang samkv. 5. gr. rbrl. fylgja óskilgetin ósjálfráða börn að ríkisfangi samkvæmt þeirri meginreglu laganna, að óskilgetir ósjálfráða börn fylgja móður. Ef karlmaður tekur erlent ríkisfang, þá er það aðalreglan, að kona hans fylgi honum, en frá þessu eru þó tvær mikilsverðar undantekningar:

1) Ef hún hefir heimilisfang á Íslandi og heldur því, þá heldur hún og íslensku ríkisfangi. Það þykir ófallið, að kona, sem eigi fer úr landi, með manni sínum eða til hans, leysist úr heimaríkinu. Getur þó konan fengið ríkisfang í báðum ríkjunum.

2) Ef konan verður eigi ríkisborgari þess ríkis, er við manninum tekur samkv. barlandslögum, þá heldur hún einnig fyrra ríkisfangi sínu. Þessi regla er alveg eins, því að það væri ófært, ef kona manns yrði athvarfslaus af því að bóndi hennar skiftir um ríkisfang.

Skilgetin ósjálfráða börn fylgja einnig föður sínum samkv. 5. gr. 1. mgr. rbrl. Skilgetning aflar manni hjer ríkisfangs með sama hætti sem fyr segir. Barnið heldur þó ríkisfangi sínu.

1) Ef það hefir og heldur heimilisfangi á Íslandi. Gildir um þetta sama sem móður, og líklega er aðallega átt við það, ef barnið heldur hjer heimilisfangi ásamt móður sinni. En ef barnið verður hjer eftir, en móðir þess er erlendis, þá taka 5. gr. 1. mgr. rbrl. einnig til þess, og heldur barnið því einnig ríkisfangi sínu, þegar svo er ástætt. Per analogiam verður þessi regla einnig að gilda um óskilgetin börn konu, sem skift hefir um ríkisfang.

2) Ef barnið fær eigi ríkisfang föður - per analogiam gildir reglan um óskilgetin börn, er móðir þeirra skiftir um ríkisfang - samkvæmt barlandslögum, þá heldur það fornu ríkisfangi. Um þetta gilda sömu athugasemdir sem um gifta konu var greint.

En nú má vera, að kona og (eða) börn haldi aðeins um tíma heimilisfangi sínu hjer, en flytji síðan úr landinu. Ef flutningurinn er eigi til bónda - eða ósjálfráða óskilgetinna barna til móður - þá skiftir hann engu um ríkisfang þeirra. En ef þau flytjast til bónda, þá hafa þau varla mist sinn íslenska ríkisborgararjett, úr því að þau höfðu heimilisfang hjer þegar hann varð annars ríkis borgari.

3. Samkvæmt 5. gr. 2. mgr. getur konungur leyst menn frá því að hafa ríkisfang á Íslandi, ef hann vill gerast ríkisborgari í öðru landi, enda hafi hann tekið erlent ríkisfang innan ákveðins tíma. Orðin eiga eigi við það, að maður sje þegar orðinn erlendur ríkisborgari, en heldur ennþá íslenskum ríkiborgararjetti sem vel getur þó komið fyrir. Þegar svo stendur á, virðist fært að nota analogiu 5. gr. 2. mgr., og þá veldur leyfið missi íslensks ríkisborgararjettar. Annars mundi einungis þurfa á lausn samkv. 5. gr. 2. mgr. að halda, ef það ríki sem íslenskur ríkisborgari ætlæði að taka ríkisfang, gerði lausn undan þegnskyldu í heimaríkinu skilyrði fyrir veitingu þess. En þá er lausnin líka bundin því skilyrði, að aðili hafi fengið hinn nýja ríkisborgararjett innan

tiltekings tíma. Fyrr er hann ekki skilyrðislaust leystur og aldrei verður hann það með því leyfi, ef hann hefir ekki fengið rjettinn á nýja staðnum, fyrir þann tíma, sem til var tekinn. Það er því eigi leyfið, heldur hinn nýji ríkisborgararjettur, sem í raun og veru slítur ríkisfesti mannsins í heimaríkinu.

4. Það er eigi talað um missi ríkisborgararjettar í rbrl. með öðrum hætti en nú var nefnt. Og að ríkisrjetti verða þeir hættir eigi ~~því~~ fleiri en lögin segja. Þar analogiam er eigi hægt að fjölga, því að ákvæði laganna eru vafalaust tæmandi. Því er heimildarlaust t.d., að dæma af manni ríkisfang á Íslandi. Aftur á móti verður Ísland að viðurkenna þau atvik, er að þjóðrjetti valda missi ríkisborgararjettar. Þar til telst landmissir. Ef Ísland misti einhvern hluta landsins, þess er í er búið, þá mundi það verða að setta sig við það, að missa ríkisborgara sína þar, nema þá, er kynni að kjósa sjer íslenskan ríkisborgararjett, samkv. þar um gerðum saningi.

5. Börn, sem vafa vegna teljast íslenskir ríkisborgarar samkvæmt 8. gr. rbrl., missa þann rjett, þegar sannaðue er ríkisborgararjettur annarsstaðar.

9. gr.

Ríkisborgarar.- Rjettindi og skyldur.

Hjer verður getið þeirra rjettinda og skyldna, sem telja má, að ríkisborgararjettinum fylgi að lögum. Mörg rjettindi og margar skyldur fylgja búsetu eða dvöl í landinu, og eru eigi bundin við ríkisborgararjett. Þau rjettindi og skyldur eru venjulega jafnt tengdar við ríkisborgara, sem hjer búa eða dvelja sem aðra, og verður ei ástæða til að geta þeirra hjer. Sem dæmi má nefna mannhelgi og eignhelgi rjettindamegin og skyldumegin skyldu til þess yfirleitt að hlýðnast landslögum og að þeir verða að taka afleiðingunum, ef þeir brjóta þau.

Verður þá fyrst getið þeirra rjettinda, sem sjerstaklega verður að telja fylgja ríkisborgararjettinum.

1. Undirstöðu undir rjettindanautn manns má telja rjett hans til að hafast einhversstaðar við (dvalarrjettur, landsvistarrjettur). Það mun hvergi sagt þerum orðum í lögum, að íslenskur ríkisborgari hafi dvalarrjett á Íslandi. En bæði er það samkvæmt hlutarins eðli og allra síðaðra landa lögum, að borgarar hvers ríkis eigi þar landsvistarrjett, og svo má leiða það af lögum nr. 10 18. maí 1920 11. gr. Þar segir, að fyrirmælin um það, að meina mönnum hjer landsvist og flytja menn úr landi taki eigi til íslenskra ríkisborgara. Og gerir því löggjafinn ráð fyrir því sem sjálfsögðu, að íslenskur ríkisborgari verður hjer eigi gerður landrækur, hvað sem hann gerir fyrir sjer eða hvernig sem um hann yrði ástatt. Hann yrði því eigi dæmdur af landi fyrir glæpi, eigi fluttur burt, bótt hann yrði bjargbrota, fengi smitandi sjúkdóm o.s.frv. Hann yrði eigi heldur framseldur eftir kröfu annars ríkis vegna brota gegn því o. s. frv.

2. Meðan íslenskur ríkisborgari dvelst erlendis, eru þeir embættismenn eða sýslunar, sem þar eiga að gæta hagsmuna landsins, sbr. 7. og 15. gr. sbl., skyldir til að liósinna honum, hvar sem hann fer, sbr.

t.d. sigl. nr. 56 1914 109. gr., lög nr. 70 28. nóv. 1919 12., 13, 15. gr. o.fl. Einnig er Íslandi skylt að taka við ríkisborgurum sínum, ef þeir verða bjargbrota erlendis eða vilja setjast hjer að. 11. gr. laga nr. 10 1920, sem eigi undanskilur ríkisborgara frá því að hafa vega-brjef eða önnur skilríki til að gera grein fyrir sjer, mælir þessu ekki í gegn. Jafnvel er ríkinu talið skylt að þjóðarjetti að veita viðtöku ríkisfangslausum mönnum, er síðast voru borgarar þess. Þau rjettindi sem í 1. og 2. gr. greinir, mundu eigi verða afnumin. Sú ráðstöfun mundi teljast ógild að þjóðarjetti, nema um framsal ríkisborgara vegna glæpö.

3. Þá koma ýms rjettindi, sem einungis ríkisborgurum eru veitt að landslögum. En það getur vel átt sjer stað. að breytingar verði á landslögum um þessi efni, þannig að rjettindum verði fækkað eða fjölgað, er bundin verði við ríkisborgararjett, eins og dæmi má sýna til, sbr.t.d. lög nr. 50 10. nóv. 1905 8. gr. æð c. og lög nr. 42 3. nóv. 1915 6.gr. Þessi rjettindi eru eftir núgildandi lögum:

a.

a. Kosningarrjettur og kjörgengi til Alþingis, stjskr. 29. og 30. gr. Þegar frá eru teknir erlendir ríkisborgarar, sem þessi rjettindi hafa samkv. 75. gr. stjskr. og 1. ákvæði um stundarsakir, þá hafa íslenskir ríkisborgarar einir þessi rjettindi.

b. Embættisgengi samkv. 16. gr. stjskr. hafa ríkisborgarar einir, að undanskildum dönskum ríkisborgurum samkv. 75. gr. stjskr. Í 16. gr. stjskr. mun eingöngu með orðinu "embættismaður" vera átt við þær stöður í almenningssparfir, sem konungur veitti 1874, þegar stjórnaðskráin fyrst var sett. 16. gr. er þaðan komin sjá 4. gr. stjskr. 1874 og það verður að skýra hana eins og skýra átti 4. gr. stjskr. 1854 að þessu leyti. Þó að konungur veiti nú ekki prestaköll, þá verða prestarnir enn að hafa ríkisborgararjett. Og þó að staða sem konungur veitir nú, verði síðar veitt af ráðherra samkvæmt lagaboði, sambr. 16. gr. stjskr. 1. mgr., þá fellur ekki þar með niður krafan um það, að aðili skuli hafa ríkisborgararjett. Og ef embætti, sem ráðherra veitir nú, væri lagt undir konungsveitingu, þá yrði aðili að hafa íslenskt ríkisfang, enda þótt hann hefði eigi þurft þess, meðan ráðherra veitti stöðuna. Setning um stundarsakir útheimtir eigi ríkisborgararjett samkv. 16. gr. stjskr., því að hún er ekki konungsveiting og hefir aldrei verið. Stöður sem konungur hefir aldrei veitt og eigi eru undir hans veitingu síðar lagðar, útheimta ekki ríkisborgararjett samkv. stjskr., t.d. dýralækna-stöður, sbr. lög nr. 22 2. okt. 1891 og nr. 61. 3. nóv. 1915. En vel má vera, að í öðrum lögum sje fyrirmæli um það. Það væri þá fyrst að leita í tilsk. 15. jan. 1776. En hún hefir aldrei verið hjer birt og ákvæði hennar um verkanir ríkisborgararjettarins hefir hjer aldrei þurft að nota. Þótt ríkisborgararjettur væri sameiginn Íslandi og Danmörku, því að ekkert hugsunarrangt væri í því, þótt eigi fylgdu rjettinum hjer sömu rjettindi og sömu skyldur sem í Danmörku. Engin almenn regla er því til um skilyrði ríkisborgararjettar til að fá stöður hjer í almennum íslenskum lögum. Skilyrðið verður því eigi sett, nema það sje í þeim einstöku lögum, sem um stöðuna eru. Alment er þetta skilyrði eigi sett, heldur má það undantekning teljast, ef ríkisborgararjettur er gerður að skilyrði. Svo er um dómara í landsdómi lög nr. 11. 20 okt. 1905 5. gr. og hæstarjettarmálaflutningsmenn lög nr. 22, 6. okt. 1919 13. gr.

d. Þá eru nokkur rjettindi bundin við ríkisborgararjett. Samkvæmt fátækral. nr. 44, 10. nóv. 1905 32. gr. er ríkisborgararjettur skilyrði

fyrir því, að maður geti unnið sjer hjer framfærslusveit, til þess að geta fengið skip sitt skrásett og látið það sigla undir íslenskum fána, lög nr. 69 og 70, 28. nóv. 1919 1. gr. og loks til þess að mega fiska í íslenskri landhelgi, lög. nr. 33, 19. júní 1922 ~~xx~~ 1. gr. og verka veiði í landhelgi og flytja hana í land lög ~~xxx~~ 1922 3. gr., og ekki má nota nema íslensk skip til veiða í landhelgi, enda skal skipshöfn vera íslensk 1. og 2. gr. Um undanbágur, sbr. 1. 6., 8. og 9. gr. Um hlutafjelög er sú regla sett, að þau mega ekki reka fiskiveiðar eða fiskverkun í landhelgi nema annaðhvort að alt hlutafjeð sje eign íslenskra ríkisborgara - og þá eigi krafist heimilisfangs á Íslandi - eða að meir en helmingur hlutafjár sje eign íslenskra ríkisborgara, að fjelagið hafi heimili og varnarþing á Íslandi og að stjórn þess sje skipuð íslenskum ríkisborgurum, er sje að helmingi að minsta kosti búsett á Íslandi, 11. gr. 1. mgr. 1. 1922.

Það er auðvitað eigi ráðið, að hver og einn geti neytt þessara rjettinda, ef hann einungis hefir ríkisborgararjett. Til margra þessara rjettinda er það ennfremur skilyrði, að aðili eigi heimilisfang á Íslandi, hafi náð vissum aldri, hafi óflekkað mannorð o.s.frv. Verður þessara skilyrða nánar getið á öðrum stað.

II. Skyldur hvíla hjer eigi mjög margar á íslenskum ríkisborgurum fram yfir aðra hjer búsetta menn. En þó er ekki nema sanngjarnt, að nokkurar skyldur komi á móti þeim rjettindum, sem þeim eru veitt fram yfir þá menn sem njóta minni rjettinda. Og skal nú sýna, hverjar þær skyldur eru:

1. Hlýðni og hollusta. Hver maður, sem dvelst innan landamæra ríkisins eða á íslensku skipi í almenningi sbr. 2. og 3. gr. hgnl., er skyldur að hlýða landslögum, hvort sem hann er íslenskur ríkisborgarri eða útlendur. Og ef hann brýtur, þá er hann undir refsivald ríkisins seldur. Fyrirmæli alm. hegningarlaga 9-12. kap. varða því alla þá, sem hjer í landinu fremja einhver þeirra ~~xx~~brota, sem þar greinir, hvort sem þeir eru íslenskir eða erlendir ríkisborgarar. Í 76., 77. gr. 2. mgr. er þó sú takmörkun að maðurinn á að vera "danskur" (þ.e. nú íslenskur)þegn (76.gr.) og einn af "þegnum konungs" (77. gr. 2. mgr.). Nú er þegn hjer líklega sama sem maður ~~xxxxxx~~ fast búsettur á Íslandi, og tekur því einnig til útlendings, sem hjer hefir heimilisfang og færi í fjandmannaher hjer staddur án þess að hann væri til þess skyldaður eða ljeti hjer í landi ráða sig í herbjónustu erlendis. Útlendingur sem eigi yrði talinn hafa hjer heimili, mundi þar á móti ekki verða sekur samkv. 76. og 77. gr. 2. mgr., þó að hann ynni hjer þau verk sem þessir lagastaðir varða. Munur á hlýðniskyldu og hollustu ríkisborgara og hjer búsettra útlendinga mun því enginn vera meðan útlendingurinn er í landinu. Ef landvarnarskylda verður lögtekin og ef hún yrði aðeins látin taka til ríkisborgarar, þá kæmi þó allmikill munur fram milli ríkisborgara og hjer búsettra manna, sbr. 71. gr. stjskr. og 79.gr.hgnl.

Þegar útlendingur, sem hjer er eigi búsettur, er úr landi farinn eða útlendingur hefir að vísu verið hjer búsettur, en hefir slept heimilisfangi sínu, þá er hann ekki lögskyldur til hlýðni og hollustu við Ísland, nema hann hafi undirgengist að inna af hendi einhver störf fyrir landið erlendis, t.d. sem consul electus, verslunarerindreki o.s.frv. Útlendingur, sem heldur áfram heimilisfangi á Íslandi er skyldur til hlýðni og hollustu við Ísland meðan hann er erlendis. Það eru ís-

lenskir ríkisborgarar líka, en þeirra skylda gengur það lengra, að hún er söm, þótt hafi aldrei átt heima á Íslandi. Orðin í 4.-6. gr. hgnl.: "Þegnum konungs, sem heima á Íslandi" verður að skilja eins og þar stæði: "menn, sem eiga heima á Íslandi eða hafa þar ríkisfang (þ.e. eiga rjett á að eiga þar heima)". Ef þetta væri ekki svo, þá slippu þeir ríkisborgarar sem eigiattu hjer heima, þótt þeir fremdu landráð erlendis eða önnur brot sem þar væru eigi refsiverð. Og ef brotin væru þar refsiverð, en þeir hingað komnir, þá slippu þeir samt, af því að ríkið framselur ekki þegna sína. Hlýðnisskylda ríkisborgara og hollusta við Ísland er því eigi bundin við heimilisfang á Íslandi, eins og samsvarandi skylda erlendra ríkisborgara. Ennfremur mun eigi verða refsáð erlendum ríkisborgara, sem tekinn væri í herþjónustu í sínu landi og látinn bera vopn á móti Íslandi eða þótt hann rjeðist erlendis í herþjónustu án herskyldu, ef hann bæri eigi vopn á móti Íslandi.

10. gr.

Útlendingar.

Nafninu "útlendingar" eru allir þeir menn nefndir í þessu sambandi, sem eigi hafa íslenskan ríkiborgararjett. Þessum mönnum er sjett skift í þrjá flokka: A. Danskir ríkisborgarar. B. Útlendingar hjer búsettir og C. Aðrir útlendingar.

A. Danskir ríkisborgarar njóta að öllu leyti sama rjettar á Íslandi sem íslenskir ríkisborgarar, samkv. 6. gr. 1. mgr. sbl. Sambandslögin eru auk samnings, almenn lög á Íslandi og hafa að því leyti getað breytt öllum íslenskum lögum. Þó að dönskum ríkisborgurum hafi ekki verið veitt einhver rjettindi til jafns við Íslendinga að öðru jöfnu í almennum lögum, þá þarf nú ekki að breyta þeim lögum, því að sambandslögin hafa gert það. En ef yngri lög settu ákvæði, sem í bága færi við sambandslögin, þá mætti segja að ríkisrjettarheimild bristi til þess að veita dönskum ríkisborgurum þau rjettindi, því að löggjafinn hefði ekki skipað stjórnvöldunum að gera það. Það má þó víst líta svo á, að ákvæði sambandslaganna væri undanskilin þegjandi hverjum slíkum lögum, og stjórnarvöld gætu því og attu að láta danskan ríkisborgara fá sömu rjettindi, að öðru jöfnu sem íslenskan. Þar sem rjettindi eru bundin við stjórnarskrána og viðeigandi ákvæði hennar eru ekki almenn lög, þar þarf stjórnarskrárákvæði til þess að danskur ríkisborgari geti fengið rjettindin, sbr. 16., 29. og 30. gr. stjskr. sbr. við 75. gr. hennar.

Í tveim atriðum hafa danskir ríkisborgarar hjer meiri rjettindi en íslenskir ríkisborgarar. Þeim verður eigi gerð búseta að skilyrði fyrir fiskiveiðarjetti í landhelgi, eins og gera má íslenskum ríkisborgurum, sjá 6. gr. 3. mgr. sbl., og þeir eru hjer eigi herskyldir, þótt herskylda yrði hjer í lög leidd, 6. gr. 2. mgr. sbl. Danskir ríkisborgarar geta fengið íslenskt ríkisfang með lögum, stjskr. 64. gr., sem aðrir útlendingar og með sömu verkunum. Þeir hafa hjer landsvistarrjett, sbr. lög nr. 10 18. maí 1920 11. gr., geta unnið sjer hjer sveit, sbr. 36. gr. fátl., nr. 44 10. nóv. 1905 o.s.frv. Hlýðni og hollustu ber þeim að sýna Íslandi sem aðrir útlendingar. Minni rjett hafa Danir hjer að því leyti sem þeir verða framseldir til herþjónustu og vegna glæps til heimaríkis síns. Ef þeir verða þrotbjarga hjer, þá verða þeir fluttir á sína sveit í Danmörku, nema þeir hafi unnið sjer sveit hjer. En íslenskur ríkis-

borgari, sem hvergi ætti hjer framfærslusveit, yrði þó ekki fluttur hjeðan af landinu. Erlendis fer hlýðni danskra ríkisborgara við Ísland sem annara erlendra ríkisborgara. Annars vísast til Þjóðrjettarsambands Íslands og Danmerkur.

B. Útlendingar hjer búsettir. Lög hafa enga ákvörðun um það, hvenær maður verði talinn hafa hjer heimilisfang. Er það einatt álitamál. Í þessu sambandi virðist vera að gera strangari kröfur en í mörgum öðrum samböndum. Skilyrðið verður að vera það, að maðurinn hafi í hyggju að verða hjer áfram óákveðið. Dvöl við nám, á spítala, í fangelsi, skemti-ferð o.s.frv. verður eigi talin til búsetu í þessu sambandi, sambr. rbrl. 9. gr. síðustu mgr. Hverju sinni verður að gæta að því, hvort aðili megj teljast hjer búsettur, og eftir atvikum, hversu lengi það hafi verið, því að einatt skiftir það máli, hversu lengi hann hafi haft hjer heimilisfang.

I. Rjettindi útlendinga meðan þeir dveljast hjer á landi eru hin sömu sem ríkisborgara, nema þar sem beint eru gerðar undantekningar. Þeir njóta því mannhelgi og eignhelgi alveg eins og ríkisborgarar. Þeir hafa eftir lögum vorum rjett til að reka hverskonar atvinnu, nema fiskiveiðar í landhelgi, svo sem handið, veitingasölu, verslun, búskap o.s.frv., samb. tilsk. 17. nóv. 1786 6., 8., 10. og 13. gr., lög nr. 28 7. nóv. 1879 o.fl. Munur á rjettindum þeirra og ríkisborgara kemur fram sem nú skal greina:

a. Útlendingar eiga ekki heimtingu á vernd ríkisins þegar þeir eru erlendis. Annað mál er það, að líklegt er að íslensk stjórnvöld eða umboðsmenn þeirra erlendis muni liðsinna útlendum ríkisborgara, sem hjer á heimilisfang.

b. Það má telja það aðalreglu, að útlendir menn, hvort sem þeir eru búsettir eða eigi, megj koma hingað í landið. En hjer er þó sá mikli munur, að íslenskir ríkisborgarar eiga heimtingu á því, að við þeim sje tekið hvernig sem ástatt er um þá, en erlendir ríkisborgarar ekki. Hvert ríki setur sjer sjálft lög um það, við hvaða erlendum ríkisborgurum það taki og hverjum það leyfi landsvist hjá sjer. Gildandi ákvæði eru nú um þetta efni í lögum um eftirlit með útlendingum (útl.) nr. 10, 18. maí 1920.

Fyrst eru settar reglur í útl. um eftirlit með því, hverir stigi hjer á land og setjist hjer að. Dómsmálaráðherra er veitt heimild til að kveða svo á í reglugjörð, að enginn megj stíga á land af skipum, nema hann hafi vegabryf eða önnur skilríki, sem sýni, hver hann er. Þessi regla gildir að vísu líka um ríkisborgara, 16. gr. útl., en þess má vænta, að hennar verði sjerstaklega gætt við menn, sem eigi eru af íslenskri tungu (eða danskri). Enn hefir reglugerð um þetta eigi verið sett. Þegar ríkisborgarinn er kominn í land, þá er honum tvímálalaust heimil dvöl hjer og atvinna, hvernig sem um hagi hans fer. En útlendingur sem hingað hefir komið, skal skyldur að skýra lögreglustjóra eða hvæppstjóra þar, sem hann kom fyrst á land, frá því og gera grein fyrir því, í hvaða skyni hann er hingað kominn, 2. gr. útl. Þetta ákvæði gildir eigi um útlendinga, sem koma til landsins og eiga hjer heimilisfang fyrir, t.d. útlending, sem hjer á fast heimili. en hefir farið utan í kaupsýsluerindum. Það gildir einungis um þá, sem eigi eru hjer heimilisfastir, þegar þeir koma til landsins. Um hina getur farið eftir 4.

og 5. gr. útl. Þeim verður ekki meinað að setjast hjer að samkvæmt 3. gr. en það má ef til vill svifta þá landsvist samkv. 4. og 5. gr.

Nú er útlendur maður orðinn hjer heimilisfastur, og er þá athugandi, hvort og hvers vegna honum verði vísað úr landi. Á ófriðartímum og undir herlögum má vísa hverjum erlendum ríkisborgara úr landi eftir því sem alment er talið og framkvæmt, og eiga fyrirmæli útl. eigi við það. Útlendum manni, þótt hjer sje heimilisfastur, skal vísa úr landi, samkvæmt 4. gr. útl.

1. Ef hann verður hjer sveitarstyrks þyrfi. Framkvæmdarvaldið ákveður hjer brottvísun, enda skiftir eigi máli, hversu lengi aðili hefir hjer búíð, því að hann getur eigi unnið sjer hjer sveit samkv. 32. gr. fát. nr. 44, 10. nóv. 1905. Ákvæði um brottvísun vegna styrkþarfar kemur til greina, jafnskjótt og aðili leitar á náðir sveitarfjelags og sýnt er að hann getur ekki bjargast af eigin rammleik.

2. Ef hann verður sekur, áður en hann hefir dvalist hjer full 5 ár samfleytt, að lagadómi um verk, sem er svívirðilegt að almenningsáliti, enda hafi hann verið dæmdur til refsingar í fangelsi, við vatn og brauð að minsta kosti. Skal kveða á um það í refsidómi, að sökunautur skuli verða af landi burt, þegar hann hefir þolað refsingu samkvæmt dóminum. Það er skilyrði, að verknaðurinn sje framinn áður en 5 ár eru liðin frá því er dvöl aðila hófst hjer, en eigi skiftir máli, þótt hann verði síðar uppvís að verknaðinum, nema sökin sje þá fyrnd. Það er skilyrði, að refsidómur sje uppkveðinn með tiltekinni lágmarksrefsingu samkvæmt 4. gr. 2. tölul. útl. og sýknudómur af hvaða ástæðum sem sýknað er nægir því ekki til brottvísunar samkvæmt þessu fyrirmæli. Dómstóllinn sker úr því, hvort verkið teljist svívirðilegt að almenningsáliti, en sá úrskurður þarf ekki að vera berum cröum, því brottvísunarákvæði dómsins byggist á þessum einkennum vernaðarins. Þótt svo segi í 4. gr. 2. tölul. útl. að sökunautur skuli verða af landi burt, "þegar hann hefir þolað refsingu samkvæmt dóminum", þá getur ekki verið þar með fyrir það girt, að mannum verði vísað úr landi, þótt honum sje gefin upp refsingin að einhverju leyti eða öllu, eða yrði óframkvæmanleg, t.d. vegna heilsuleysis, stroks o.s.frv. Löggjafinn byggir á hinu venjulega, að mannum sje refsað, og það væri því vafalaust rangt að álykta hjer econtrario.

Samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra má vísa manni úr landi, samkvæmt 5. gr. útl.:

1. Ef hann hefir skýrt vísvitandi rangt frá því í hvaða skyni hann var hingað kominn, sambr. 3. gr. 3. tölul. Þetta ákvæði á vafalaust við menn, er eigi hafa enn tekið sjer hjer fastan bústað, en það getur þó einnig tekið til útlendinga hjer heimilisfæstra. Sönnun fyrir þessu má stundum fá með því að bera saman skýrslu hans er hann kom hingað og afhafnir hans eftir það. En vel má þó vera, að ósamræmið sje eigi tiltalsvert, því maðurinn gat hafa breytt áformum sínum eftir að hann kynnist hjer. Enda er eigi sennilegt að þessu ákvæði verði beitt, nema miklar sakir sje.

2. Ef svo reynist ástatt um hann sem í 3. gr. útl. 2. (næmur sjúkdómur) 4. (óleyfilegar athafnir, ósamlegar eða hættulegar hagsmunum ríkis eða almennings o.s.frv.), 5. (burtvísun úr öðru ríki af þessum ástæðum) og 6. tölul. (ef aðili hefir orðið sekur um brot, sem er svi-

virðilegt að almenningssálti, þar sem hann hefir áður dvalist, eða lög-reglan þar lýst eftir honum þessvegna) sjá nánar 11. gr. að neðan. Engin tímatakmörk eru sett um brottvísun, og er því alls ekki útilokað, að ráðherra vísi manni úr landi eftir meir en 5 dvalarár hjer.

Dómsmálaráðherra er veitt sjerstök heimild í 4. gr. 2. tölul. til að veita dæmdum manni landsvistarleyfi, ef sjerstakar ástæður mæla með því. Ennfremur er almenn heimild honum til handa í 6. gr. útl. til að leyfa aðilja eða þeim sem hjer eru á vegum hans, landsvist framvegis, ef sjerstakar ástæður mæla með því. Ákvæðið í 4. gr. 2. tölul. um landsvistarleyfi sýnist ekki þurfa, því að almenn ákvæði 6. gr. tekur einnig til 4. gr. Má því ætla, að dómsmálaráðherra sje einnig heimilt að veita þjargbrota manni landsvist, ef sjerstakar ástæður mæla með því. Þessar ástæður helgast einkum af því, að ómannúðlegt væri að vísa manni eða fólki hans úr landi og jafnframt að þao væri þarflaust eða óheppi-legt vegna nytsemdar af manninum eða fólki hans. Kona hans og ósjálf-ráða börn, er fyrir er sjeð, þurfa ekki leyfi til landsvistar, þótt heimilisfaðir verði gerður af landi burt. Það er einungis, ef sömu á ástæður eiga við þau sem hann eða ef þau eru brotþjarga eða verða, ef landsvistarleyfi mundi þurfa handa þeim. Ákvæði 6. gr. í upph. segja reyndar, að aðili skuli flytjast af landi burt "ásamt skuldaliði sínu", en þetta ákvæði verður að skilja með nýnefndri takmörkun.

c. Samkvæmt 8. gr. útl. er lögreglumönnum skylt að hafa eftirlit með útlendingum, sem hjer taka sjer dvöl eða aðsetur, samkvæmt þeim reglum, sem dómsmálaráðherra setur. Þessar reglur hafa ekki enn verið settar, en staða útlendings er að þessu leyti frábrugðin, að lögskylt getur orðið að hafa sjerstakt eftirlit með framferði hans hjer á landi.

d. Áður (9. gr. I.) segir um rjettindi þau, sem sjerstaklega eru bundin við íslenskan ríkiborgararjett, og hafa erlendir ríkisborgarar þau alment eigi, þótt þeir sjeu hjer búsettir. Þó eru nokkrar undan-tekningar, þar sem hjer búsettum erlendum ríkisborgurum eru veitt rjett-indi að nokkru leyti, sem annars íslenskir ríkisborgarar einir fá:

1. Þeir menn, sem eigi voru danskir ríkisborgarar fyrir 1. des. 1918 en höfðu fengið kosningarrjett og kjörgengi til Alþingis eftir þágild-andi lögum (þ.e. þeir, sem fæddir voru á Íslandi eða höfðu átt hjer lög-heimili 5 árin fyrir kosninguna 10. gr. stjkspl. nr. 12. 19. júní 1915, halda þessum rjetti, þótt þeir hafi eigi orðið íslenskir ríkisborgarar 1. des. 1918 eða síðar, samkvæmt 1. ákvæði stjkskr. um stundarsakir. Samkvæmt þessu hefir t.d. norskur ríkisborgari, sem hjer hefir átt lög-heimili síðustu 5 árin fyrir 1. des. 1918. kosningarrjett og kjörgengi til Alþingis.

2. Erlendir ríkisborgarar, sem hafa haft fast aðsetur hjer á landi 12 - auðvitað síðustu - mánuði áður en lög nr. 35 19. júní 1922 gengu í gildi, sbr. 14. gr. þeirra, enda sanni þeir það með vottorði lögreglu-stjóra, hafa sama rjett sem íslenskir ríkisborgarar og með sömu skilyrð-um til fiskiveiða í landhelgi. Þenna rjett hafa því eigi erlendir ríkis-borgarar, sem setjast hjer að eftir 1. júlí 1922. Með því að erlendum ríkisborgurum eru sett sömu skilyrði sem íslenskum, þá geta þeir eigi að lögum notað nema íslensk skip eða íslenska báta til veiðanna. 1. gr. laganna, en bátar og skip í lögum þessum eru íslensk kölluð einungis, ef íslenskir ríkisborgarar eiga þau. Erlendir ríkisborgarar geta því eigi

rekið fiskiveiðar hjer í landhelgi með sínum skipum eða bátum. Peir verða því að taka íslensk skip á leigu eða fá þau með öðrum hætti, t.d. reka útgerð í fjelagsskap við íslenska ríkisborgara.

Hlutaafjelög er ríkisborgarar annara ríkja eiga hlut í, mega reka fiskiveiðar í landhelgi - líklega fiskverkun líka - ef meira en helmingur hlutaafjárins er eign íslenskra ríkisborgara, fjelagið á heimili hjer á landi og stjórn þess er skipuð íslenskum ríkisborgurum, er að helmingi sje búsettir á Íslandi, lög. nr. 33/1922 8. gr. Þessi regla er mut. mut. tekin úr l. nr. 35 27. sept. 1901 1. gr. Um skipin vísast til þess er áður er sagt. Þau verða íslenskir ríkisborgarar einir að eiga eða hlutaafjelag, þar sem íslenskir ríkisborgarar einir eiga hlutaafjeð, því að annars er skipið eigi íslenskt eftir 2^a gr. 1. 1922.

Samkvæmt lögum 1922 má eigi nota nema Íslendinga til veiða í landhelgi, en þó má ýmist með eða án leyris atvinnumálaráðherra hafa alt að helmingi útlendinga, sjá 6. gr. laganna.

Atvinnumálaráðherra getur og veitt eigendum fiskverkunarstöðva og verksmiðjueigendum samkv. 8. og 9. gr. ýmsar undanþágur frá banni við fiskverkun í landi og veiða á erlendu skipi.

Sumar af þessum undanþágum eru eigi bundnar við búsetta menn, en þeir njóta þeirra auðvitað eigi síður en menn erlendis heimilisfastir.

II. Skyldur. Auk þeirrar skyldu, sem á öllum hvílir þeim, er staddir eru innan takmarka ríkisins, til að hlýðnast landslögum, er erlendum ríkisborgurum einnig skylt, meðan þeir eru hjer heimilisfastir, að halda trúnað og hollustu við ríkið, þótt þeir sje erlendis staddir, samkvæmt 4.-6. gr. alm. hegningarlaga. Og er áður vikið að þessu. Þeim er hjer á landi skylt að gegna þeim sömu verkvöðum, sem á hjer búsetta íslenska ríkisborgara eru lagðar, t.d. að gegna bæjarstjórnarstörfum, vera í sáttanefnd o.s.frv. Skatt gjalda þeir af eignum sínum og tekjum, en sú skylda er þó eigi bundin við búsetu hjer. Tekjuskatt geldur sá, sem verið hefir hjer hálf t. ár, og jafnvel erlendis búsettir menn samkv. 1. nr. 74 27. júní 1921 2. og 3. gr. síðustu mgr. Aukaútsvar greiða þeir sem dvalist hafa í hrepp eða kaupstað ákveðinn tíma gjaldársins eða rekið þar atvinnu, þó að skemri tími sje lög nr. 29 19. júní 1922 1. gr. o.fl. lög. Annars verður lítt gert upp á milli ríkisborgara hjer búsettra og útlendinga um skyldur, meðan útlendingur er hjer heimilisfastur.

C. Aðrir útlendingar. Þeir erlendir ríkisborgarar, sem eigi koma hingað til landsins hafa yfir höfðuð engin ríkisrjettarrjettindi eða skyldur við landið. Þó er þetta ekki undantekningarlaust. Þessir menn kunna að vera í þjónustu landsins, t.d. consules electi, verslunarumboðsmenn o.s.frv. Það er augljóst að þeir hafa bæði skyldur og rjettindi gagnvart Íslandi. Það mundi mega refsa þeim hjer fyrir brot á þeim skyldum, ef ríkisvaldið fengi þá framselda eða ef þeir koma hingað. Einnig er möguleiki á því, að þessir útlendingar eigi hjer eignir, eða hafi hjeðan tekjur, sem skatt skal greiða af, sbr. 2. gr. laga nr. 74 27. júní 1921. Þeir njóta hjer lögverndar um eignir sínar samkvæmt 63. gr. stjkskr., sambr. 64. gr. 2. mgr., og dómstólar landsins veita þeim samskonar vernd sem innlendum mönnum. Þetta kemur fram í því, að þeim er rjett að bera kröfur sínar á hendur þeim mönnum, sem hjer eiga varn-

arþing, undir íslenska dómstóla, og þurfa enga tryggingu að setja.

Sjerstaklega verður að athuga rjett útlendinga sem hjer eiga ekki heimili, til þess að koma hingað í land. Eru fyrirmælin um það í lögum nr. 10 18. maí 1920 3. gr. Aðalreglan er hjer sú að erlendir menn mega koma til landsins, enda þótt þeir eigi hjer ekki heimili. Um vegabréf þeirra gilda ákvæði í 1. gr. útl. og um skyldur þeirra til að skýra lögreglustjóra eða hreppstjóra, þar sem þeir koma fyrst á land, frá komu sinni og erindum hingað, gildir 2. gr. þeirra. Venjulega verður engin fyrirstaða á því að þeir fái að setjast hjer að, því síður að dveljast hjer um stuttan tíma, t.d. vetrarvist, námsdvöl o.s.frv. Þeir menn sem meina má að setjast hjer að eða dveljast eru þeir sem:

1. Eigi geta sannað eða gert sennilegt, að þeir fái framfært sig eða þá sem á vegum þeirra eru, án þess að þiggja hjer fátækrastrýrk næstu 2 ár eftir ~~æfkkk~~ að þeir hafa hingað flutst. Að vísu má vísa útlendum manni úr landi, ef hann verður brotþjarga, en áður en því verður við komið þarf ef til vill að fram-færa hann alllengi, og er því ástæða til að setja undir lekann og stemma stigu fyrir vist mannsins hjer.

2. Haldnir eru nænum sjúkdómi, enda þótt eigi sje lögskýlt að beita sóttvörnum, sbr. lög nr. 34 6. nóv. 1902 og lög nr. 24 17. nóv. 1907, ef landlæknir telur ástæðu til að meina manni landsvist þessvegna. Ef sjúkdómur er næmur og enda þótt skýlt sje að beita sóttvörnum, þá er eigi þar með sagt, að nokkur ástæða sje að meina manni landsvist, því að ef veikin er útbreidd fyrir, þá skiftir það eigi máli, þótt einn bætist við. Landsvistarþann virðist aðallega geta komið til mála sakir ~~sjúkdóms~~ sjúkdóms, ef sjúkdómurinn er hjer eigi landlægur og ef telja má hann hættulegan. Ræður þar álit landlæknis. En vitanlega er rjett að leita álits sjerfræðinga ef kostur er.

3. Gera eigi grein fyrir því eða skýra rangt frá því í hvaða skyni þeir eru hingað komnir. Þessu ákvæði mun traúðla verða beitt nema mikil brögð reynist að ósannsögli mannsins eða ætla megí að aðili sje að einhverju leyti hættulegur, enda kemur þá 4. tölul. 3.gr. til greina.

4. Komnir eru hingað til starfa eða athafna sem dómsmálaráðherra telur ólöglegar, ósæmilegar eða hættulegar hagsmunum ríkis eða almennings, eða högum þeirra er að öðru leyti svo hátt að vist þeirra hjer megí teljast hættuleg eða bagaleg hagsmunum ríkis eða almennings. Athafnirnar þurfa alls eigi að vera hegningarverðar að lögum til þess að banna megí aðilja landsvist. Það er nóg að þær sje annaðhvort ósæmilegar eða hættulegar. Síðari málsliður á við það, að landsvist manns geti bakað Íslandi óþæginda eða vandræða vegna vantanlegra afskifte annara ríkja, t.d. landsvist afsetts þjóðhöfðingja.

5. Hefir verið vísað burt úr öðru ríki af ástæðum þeim, er í 4. lið greinir. Hjer kemur til álita að ástæður, sem valdið ~~hafa~~ hafa brottvísun manns úr einu ríki, eru ef til vill alls eigi talðar athugaverðar í öðru, og fer það eftir menningarstigi landsins og stjórnarhögum. Og land, sem viðurkennir ritfrelsi og málfrelsi, fer að sjálfsögðu varlega, að vísa mönnum frá sjer vegna skoðana þeirra.

6. Hafa orðið sekir um brot, sem svívirðileg eru að almenningsáliti, þar sem þeir hafa áður dvalist, eða lögreglan þar lýsir eftir

þeim vegna brota á landslögum þar. Jafnframt þessu ákvæði getur verið samningur um framsal á brotamanni við það ríki er í hlut á. Getur erlent ríki einungis bygt rjett sinn til framsals á samningnum en alls eigi á útl. Það er ráðherra í sjálfsveld sett - auðvitað með ábyrgð gerða sinna fyrir Alþingi - hvort hann beitir þessum ákvæðum þeirra, enda ganga þau miklu lengra en framsalssamningar eru vanir að gera. Úttl. 3. gr. 5. og 6. tölulið hafa þá þýðingu, að viðtæk ríkisrjettarheimild er til þess að vísa mönnum úr landi vegna brota, sem svívirðileg eru að almenningssáliti - og hjer verður það að fara eftir íslensku almenningssáliti, hvort það er svívirðilegt.

7. Þeir menn, sem samkvæmt 4. 2 tl. og 5. gr. úttl. hafa verið geriðir af landi burt, mega eigi að viðlagðri refsingu koma hingað aftur, enda hafi þeim verið tilkynt það, þegar með ákvörðun um brottvísun, sjá 9. gr. úttl.

Þegar erlendur maður er inn í landið kominn til einhverrar dvalar, þá ber honum að hlýðnast lögum þess, enda nýtur hann verndar þeirra. Hvarvetna þess er heimilisfesti um langan tíma eða skamman er skilyrði rjettindanautnar eða ríkisborgararjettar, þar kemur útlendingur, sem einungis kemur hingað til þess að taka sjer heimilisfang, eigi til greina, og er þá með sama hætti laus undan þeim skyldum og kvöðum, sem annaðhvort lögum samkvæmt eða eðli málsins geta einungis hvílt á mönnum hjer búsettum eða íslenskum ríkisborgurum. Slíkur maður er t.d. hvorki hæfur eða skyldur til þess að taka sæti í bæjarstjórn eða sýslunefnd sbr. lög nr. 40 30. júlí 1909 eða að gegna annari fastri sýslan hjer á landi. Einstök störf fyrir ríkið eða sveitarfjelög má auðvitað fela honum, t. d. mælingar eða undirbúning mannvirkis, en slíkt yrði víst að skoða einkasamning. Skattskyldir til ríkis verða útlendingar hjer af tekjum sínum eftir hálfis árs dvöl, l. nr. 74 1921 2. gr. og venjulega eftir samfellda 4 mánaða dvöl í hreppi eða kaupstað verða menn útsvarsskyldir, sbr. lög nr. 29 19. júní 1922 o.fl. Hverskonar atvinnu, sem eigi bundin er við ríkisborgararjett eða heimilisfang hjer mega þeir reka hjer. Um landsvist þeirra fer eins og greint er undir B. Ef landvarnarskylda sbr. 71. gr. stjskr., skyldi verða lögtekin, þá mundi enginn, sem eigi hefir tekið sjer lögheimili hjer, verða herskyldur.

11. gr.

Ýmiskonar greining landsmanna.

I. Aðall er enginn á Íslandi, og því engin forrjettindi við hann bundin. Lögtign (Rang) er hjer eigi heldur nein síðan landið var viðurkent sjálfstætt ríki, og rjettindi bundin við hana eru því engin. Nafnbætur eru engar hjer til, heldur heiðursmerki með því að stofnuð var orða (Fálkaorðan) með kgsbr. nr. 79 3. júlí 1921, en engin sjerrrjettindi fylgja því merki. Samkv. 74. gr. stjskr. er bannað að taka í lög sjer-rjettindi, er bundin sje við aðal, nafnbætur og lögtign. Stjórnarskráin bannar eigi að aðla menn, veita nafnbætur og lögtign. Hún bannar einungis að lögtaka nokkur sjerrrjettindi, er fylgi þessu. Að láta sjer-rjettindi nokkur fylgja heiðursmerki væri líka óheimilt meðan 74. gr. stjskr. stendur óbreytt. Því að hún virðist gilda per nanalogiam um þau.

II. Heimilisfesti á Íslandi er skilyrði rjettinganautanr á ýmsum sviðum og gildir það oft jafnt um ríkisborgara og aðra. 5 ára heimilisfesti á Íslandi er skilyrði kosningarrjettar og kjörgengis til Alþingis og ársvist í kjördæmi er skilyrði kosningarrjettar við óhlutbundnar Alþingiskosningar, 29. og 30. gr. stj.skr. Ársvist í hrepp er skilyrði fyrir kosningarrjetti og kjörgengi í hreppsnefndir og sýslunefndir, lög nr. 43 10. nóv. 1905 8. og 57. gr., og í bæjarstjórnir kaupstaða, lög nr. 49, 30. nóv. 1914 3. gr. (Reykjavík), lög nr. 75 s.d. 5. gr. (Hafnarfjörður), lög nr. 49 30. júlí 1909 1. og 2. gr. sbr. 22. 8. okt. 1883 4. gr. (Akureyri) lög nr. 67 14. nóv. 1917 4. gr. (Ísafjörður) lög nr. 58 28. nóv. 1919 5. gr. (Siglufjörður), lög nr. 61 s.d. 4. gr. (Seyðisfjörður), lög nr. 26 22. nóv. 1918 7. gr. (Vestmannaeyjar). Um kjörgengi og kosningarrjett til niðurrjörfnunarnefndar í kaupstöðum landsins virðist sama gilda lög nr. 49 1914 7. gr., lög nr. 75 1907 21. gr. o.fl. Búseta í sókn er skilyrði kjörgengis og kosningarrjettar í sóknarnefnd og til þess að vera safnaðarfulltrúi, lög nr. 36 16. nóv. 1907 ("sóknarmaður" í 5. gr.). Samsvæandi er um kosningarrjett og kjörgengi til skólanefndar og fræðslunefndar, lög nr. 59 22. nóv. 1907 26. gr. sbr. við ákvæðin um kosningarrjett og kjörgengi í sveitarmálum. Búseta innan sjóðómsþinghár er skilyrði til setu í sjóðómi, lög nr. 52 30. nóv. 1914. 2. gr. 3. mgr. Sömu skilyrði verður efalaust að gera til annara með dómsmanna, enda áttu þeir upphaflega að vera lögrjettumenn, en til þess starfa mátti eigi aðra nefna en búendur sbr. 24. og 36. gr. tilsk. 3. júní 1796 og N.L. 1-5-20. Hæfileiki til sýslana er yfir höfuð bundinn við búsetu í landinu, því til rækslu starfans er hún oftast nauðsynlegt skilyrði. Þar sem rjetturinn er bundinn við heimilið, þar er skyldan það líka.

Heimilisfesta á Íslandi um 5 ára bil varnar því, að maður verði dæmdur af landi samkv. útl. 4. gr. 2., og eykur þar með líkindin fyrir landsvist hans framvegis. Eigi mega hjer aðrir ná að eignast "fossa" en hjer búsettir menn, lög nr. 55 22. nóv. 1907 1. gr. nje fasteignir yfir höfuð, lög nr. 63 28. nóv. 1919 1. gr. Það er skilyrði til þess að maður fái skip sitt skrásett hjer á landi og geti siglt undir íslenskum fána, að hann hafi verið heimilisfastur 1 ár á Íslandi, lög nr. 69 og 70 29. nóv. 1919 1. gr. Til nautnar atvinnurjettinda er búseta hjer einatt skilyrði, svo sem til að stunda hjer handið, tilsk. 17. nóv. 1786 13. gr. Til þess að reka hjer fasta verslun þurfa annara ríkja borgarar einnig heimilisfang, Rentukbr. 1. júní 1792 og allir til sveitaverslunar lög nr. 28 7. nóv. 1879 5. gr. ("búandi"). Íslenskir ríkisborgarar mega vera erlendis búsettir þótt þeir versli hjer, en hafa verða þeir hjer búsettan verslunarstjóra Rkbr. 1792 c. Fiskiveiðarjettur til handa útlendingum eftir 8. gr. 1. nr. 33 19. júní 1922 er því háður að aðili hafi verið búsettur hjer (síðustu) 12 mánuði áður en lögin gengu í gildi.

Því verður ekki svarað til hlítar, hvað til þess þurfi, að kalla megí mann heimilisfastan hjer á landi, það er mjög undir álitum komið. Sá, sem hingað kemur frá útlöndum einungis til náms, sem sjúklingur til lækninga, skipbrotsmaður, til rannsókna hjer um tíma o.s.frv. verður eigi talinn hjer heimilisfastur, sbr. lög nr. 44 10. nóv. 1905 35. gr. og lög nr. 21 6. okt. 1919 9. gr. síð. mgr. Í raun rjettir þarf tvent til þess að maður eigi heimili á tilteknum stað. Vilja hans og rjett til þess að vera kyrr á staðnum lengur en rjett um stundarsakir, eða að hann sje að minsta ksti látinn afskiptalaus vegna vistar sinnar. Ef

annaðhvort vantar, þá verður maður eigi talinn hafa heimilði á þeim stað. Dvalarlengdin getur veitt líkur með því ~~mátti~~ og móti, að hann hugsi sjer að ílengjast á staðnum, en ræður þó eigi úrslitum um dóm um það. Ef útlendur maður er, þá kemur það til greina hvort hann hyggt að leita bráðlega aftur burt af landinu eða hann ætlar að ílendast hjer. Þess verður vitanlega ekki krafist, að vistin hjer þurfi að vera ótakmörkuð. Maður, sem ræðst hingað til verslunarstarfa 1 ár, mun það ár verða talinn heimilisfastur, þótt hann lýsi því áformi, að hann ætli að hverfa aftur að árinu liðnu. Það slítur ekki heimilisfangi, þótt maður fari af heimili sínu um tíma, ef hann hugsar sjer að vitja þess aftur innan skamms. Sjómaður missir ekki heimilisfang sitt þótt hann sje í förum, sjúklingur eigi þótt hann fari á spítala, maður eigi þótt hann fari í verslunarerindum til annara landa o.s.frv. Annars verður að ráða af atvikum, hvort telja skuli mann hafa mist heimilisfang eins og það, hvort hann hafi tekið sjer það. En þá getur það veitt drýgstu upplýsingar, hvort afstaða hans til nýja ~~stæðis~~ staðarins er þannig, að hann megi teljast hafa tekið sjer þar heimilisfang. Þau atvik, sem valda burtför manns, eru líka stundum svo vaxin, að þau taka af öll tvímæli um það, að hann hafi yfirgefið heimili sitt hjer á landi. Best dæmi er burtvísun samkv. 4. og 5. gr. útl., burtför konu eða barna á vit manns síns eða föður búsetts erlendis o.s.frv.

III. Kynferði. skifti áður miklu meira máli en nú að lögum, meðan konur voru útilokaðar frá kosningarrjetti og kjörgengi til starfa í almenningssbarfir, frá embættum og sýslunum í almenningss barfir og frá hinum æðri mentastofnunum. Nú hafa konur bæði aðgang að öllum mentastofnunum landsins og eru löghæfar til embætta og sýslana með sama hætti sem karlar, lög nr. 37 11. júlí 1911. Þær hafa kosningarrjett og kjörgengi til Alþingis með sömu skilyrðum og karlar, 29. og 30. gr. stjkskr. og slíkt hið sama í bæjarstjórn, hreppsnefnd og sýslunefnd, lög nr. 49 30. júlí 1909 1. og 2. gr. og önnur kaupstaðalög þeirra er í II. greinir. Konur verða að teljast löghæfar til að taka að sjer sýslanir og gegna kvöðum í almenningss barfir með sömu skilyrðum sem karlar úr því að þær eru embættisgengar. En þær hafa rjett til að skorast undan því að taka að sjer kvaðir í almenningss barfir því að 2. gr. laga nr. 49 30. júlí 1909, sem að vísu heimilar konum einungis að skorast undan kosningu í bæjarstjórn og hreppsnefnd, virðist leiða til þess, að þeim sje einnig veittur undanþágurjettur frá öðrum skyldustörfum og persónulegum kvöðum í almenningss barfir, t.d. setu í sóknarnefnd, skólanefnd, skattanefnd o.s.frv. Starfi sem matsmaður og skoðunar samkv. dómskvaðningu er þó borgaraskylda jafnt konu sem körlum frá fornu fari.

IV. Trúarbrögð varða nú litlu um ríkisrjettarstöðu manna samkv. 60. gr. stjkskr. Konungur skal þó vera evangelísk-lúterskur, 4. gr. stjkskr. sbr. 3. gr. sbl. og 5. gr. grvl. Danmerkur 5. júní 1915, svo og ríkisstjóri, 3. gr. sbl. sbr. augl. 27. jan. 1872 (1.11. febr. 1871) 5. gr. Auk þess verður að gera sömu þröfur til ýmsra embættis og sýslunarmanna, sem fara með mál þjóðkirkjunnar íslensku, sambr. 58. gr. stjkskr., svo sem er biskup, kennimenn þjóðkirkjunnar, sóknarnefndarmenn og safnaðarfulltrúar. Sá, er eigi gat sakir trúarskoðunar sinnar sem þingmaður unnið eið samkv. stjkskr. eða embættiseið, mundi eigi hafa fullnægt skilyrðum laganna, en nú getur hann unnið drengskaparheit í stað eiðs samkv. 16. og 43. gr. stjkskr.

V. Aldur. Það má telja almenna reglu, að maður skuli vera kominn

til ákveðins aldurs til þess að geta neytt pólitískra rjettinda og gegnt skyldum í almennings þarfir. Sjálfræðisaldur (16 ár) er veðjulega skilyrði til þess að maður öðlist sjálfstætt ríkisfang 1. nr. 21. 6. okt. 1919 og til þess að maður geti sjálfstætt unnið sjer framfærslusveit, fátl. nr. 44 10. nóv. 1905 32. gr. Lögræðisaldur (21 ár) er alment skilyrði til þess að gegna embætti eða sýslun, og stundum 25 ár, (prestur), stundum 30 (hæstarjettardómarar) og 35 (dómendur í landsdómi). Skilyrði kosningarrjettar og kjörgengis til Alþingis, í hreppsnefnd, bæjarstjórn o.s.frv. er 25 ára aldur, 29. og 30. gr. stjkskr. og lög um stjórn sveita og kaupstaða, 35 ára aldur er skilyrði kosningarrjettar og kjörgengis í landskjör 29. og 30. gr. stjkskr. Aldur upp á við skiftir líka stundum máli. 65 ára maður vinnur sjer eigi sveit, fátl. 35. gr., 60 ára gamlir menn eru lausir undan ýmsum kvöðum, sbr. t.d. lög nr. 36 16. nóv. 1907 6. gr. í. f., lög nr. 57 22. nóv. 1907 24. gr., 60 ára missir maður kjörgengi í landsdóm, lög nr. 11, 20. ~~máx~~ okt. 1905 5. gr., 65 ára dómara má leysa frá embætti samkvæmt 57. gr. stjkskr. o.s.frv.

VI. Mannorð. Mjög skiftir það máli að vorum lögum, að maður hafi "óflekkað mannorð". Það er skilyrði kosningarrjettar og kjörgengis til Alþingis, 29. og 30. gr. stjkskr. Sama er um kosningarrjett og kjörgengi til bæjar- og sveitarstjórnar, í skólanefnd og fræðslunefnd og niðurfjöfnunarnefndir, bæjar- og sveitarstjórnarlögin. Til þess að taka við og gegna embætti eða sýslan annars er óflekkað mannorð einnig skilyrði, t.d. 13. gr. hrl. nr. 22. 1919 9. gr. ldml. nr. 41 1919 ("valinkunna") o.fl. Rjettur til eftirlauna er og þessu skilyrði bundinn lög nr. 4 4. mars 1904 7. gr. Hugtakið "óflekkað mannorð" er svo ákveðið í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 28 3. nóv. 1915 2. gr., að enginn skuli talinn hafa óflekkað mannorð sem sekur er orðinn að lagadómi um nokkurt það verk, sem svívirðilegt er að almenningsáliti, nema því að eins að hann hafi fengið uppreist æru sinnar, sambr. tilsk. 12. mars 1870, lög nr. 21 6. nóv. 1897, sbr. og lög nr. 39 16. nóv. 1907. En þar með er málið eigi leyst, því að "verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti" er einnig mjög ákveðið, og fer eftir stað og tíma. Það er tilfinningamál og venju, og verður því engin almenn leiðbeining gefin um það, hvaða verk sje svo vaxin.

VII. Þekking er allvíðast skilyrði til þess að gegna störfum í þarfir alþjóðar og til þess að mega fara með atvinnu. Embættispróf svokallað er er beint skilyrði til þess að verða skipaður í sum embætti og sýslanir, svo sem hæstarjettardómarar, lög nr. 22 1919 6. gr. prestur, sýslumaður, læknir sbr. lög nr. 30 11. júlí 1911 og lög nr. 38 s.d. sber. tilsk. 26. jan. 1921 15. gr. Til sumrar atvinnu er þekkingarskilyrði sett, svo sem til skipstjórnar, vjelstjórnar og bifreiðastjórnar.

VIII. Heilbrigði andleg og líkamleg er auðvitað skilyrði til þess að geta notið margra rjettinda í þjóðfjelaginu. Og eru það óskrifuð lög. Vanheilsa er á hinn bóginn oft næg til þess að leysa mann undan borgaralegum kvöðum, sbr. t.d. lög nr. 63 1917 3. gr. Til þess að fara með sum störf eru jafnvel sett sjerstök skilyrði um heilsu eða þroska í einstakar áttir t.d. skipstjóra og bifreiðastjóra.

IX. Efnahagur. Nú er alment ekki gerðar þær kröfur, að maður skuli eiga svo eða svo miklar eignir til þess að ~~gætt~~ mega njóta opinberra rjettinda. Þó má hjer nefna, að sá maður, sem þegið hefir sveitarstyrk, hefir eigi kosningarrjett nje kjörgengi, nema styrkurinn sje endur-

goldinn eða eftirgefinn, 29. og 30. gr. stjkskr., 4. gr. lög nr. 28 3. nóv. 1915 og sveita- og bæjarstjórnarlögin. Þeir, sem eigi geta sjeð fyrir sjer og sínum sjálfir, eiga samkv. stjkskr. 66. gr., rjett á að fá styrk úr almennum sjóði.

X. Það er alment skilyrði til nautnar rjettinda og hæfileika til að gegna kvöðum og mörgum störfum í almennings þarfir, að maður sje "fjár síns ráðandi", en þar til teljast kosningalögin til Alþingis, nr. 28 3. nóv. 1915 3. gr., einnig þeir, sem gjaldbrota eru meðan á skiftum á búi hans stendur. Annars eru þeir menn eig fjár síns ráðandi, sem sviftir hafa verið lögræði og svo gjaldbrota menn sem fyr segir. Gift koma telst þó fjár síns ráðandi þó að hún hafi fjárfjelag með manni sínum.

XI. Hjú höfðu eigi áður kosningarrjett nje kjörgengi í opinberar sýslanir. En nú er þessu að mestu breytt. Þau eru kosningabær og kjörgeng til Alþingis 29. og 30. gr. stjkskr. og í bæjarstjórnir og hreppsnefndir, lög nr. 48. 30. júlí 1909 o.fl. og í hjeraðs- og sóknarnefndir lög 36 16. nóv. 1907 5. gr., í skóla- og fræðslunefndir, sbr. lög nr. 57 22. nóv. 1907 26. gr., því að í þær nefndir virðast þeir hæfir, sem rjett er að kjósa í bæjarstjórn eða hreppsnefnd. Sama virðist að vera um niðurjöfnunarnefndir.

XI. Opinber staða skiftir máli að ýmsu leyti, svo sem um konung, ríkisstjóra og konungsætt, ráðhera og alþingismenn, þar á meðal sjerstaklega suma dómendur. Vísast til sinna staða um þessi atriði.

12. gr.

Stjórnarlög Íslands.- Hver þau sje og hvernig sett.

I. Áður var ekki lítill ágreiningur um það, hver væri stjórnarlög Íslands.- Danskir fræði menn töldu grundvallarlög Danmerkur gilda á Íslandi að nokkru leyti, hin almennari ákvæði þeirra, eins og fyrirmælin um konunginn, og konungserfðir, ríkisráðið o.fl. Ennfremur töldu danskir fræðimenn stöðulög 2. jan. 1871 vitanlega gildandi á Íslandi, en af Íslands hálfu var gildi beggja þessara laga mótmælt. Nú, er Ísland er orðið sjálfstætt ríki samkvæmt sambandslögunum, þá er enginn efi á því, hver sje stjórnarlög Íslands, því að með sambandslögunum hefir gildi grundvallarlaga Danmerkur og stöðulaganna verið afnumið, ef þau hafa hjer gilt og að því leyti sem stjórnarástand landsins byggðist á þeim. Þessi atriði heyra nú sögunni til og skal því ekkert út í þau farið.

Undirstöðu ákvæði stjórnskipunarrjettar Íslands má vel segja að sje í dansk-íslenskum sambandslögum nr. 39 30. nóv. 1918, því að með þeim varð Ísland viðurkent fullvalda ríki. Með þeim fjekk landið forræði allra sinna mála, og á þeim grundvelli er stjórnarskráin sett. Sambandslögin eru þó ekki stjórnskipunarlög í þrengri merkingu. Þau eru hvorki sett með sama hætti sem stjórnarskráin nje heldur verður þeim breytt með sama hætti sem henni. Þau eru samningur milli ríkja í lagabúningi og þar með jafnframt lög í hvoru landi. Þeim verður aftur breytt eða þau afnumin samkvæmt reglum um ríkjasamninga og 18. gr. þeirra. Einhliða breyting á þeim getur ekki orðið þjóðrjettarlega gild framar en þau heimila sjálf eða viðurkendar þjóðarjettarreglur, heldur brot samkvæmt þjóðarjetti. Að ríkisrjetti má breyta þeim, en í samræmi við fyr-

irmæli 76. gr. 2. mgr. stjkskr.. Munur á aðferð við breyting á sambandslögum og stjórnarskránni er sá, að nóg er löglega veitt samþykki Alþingis til atkvæðagreiðslu kjósenda ("nei" eða "já"), en til breytinga á stjkskr. þarf samþykki Alþinga tveggja með þingrofi og nýjum kosningum á milli.

II. 1. Aðalheimildin um stjórnskipunarrjett Íslands er þó stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9 18. maí 1920. Jafnframt því sem sambandslögin gerðbreyttu stöðu landsins út á við hlaut stjórnskipun þess að breytast í mjög verulegum atriðum. Stjórnarskrá 5. jan. 1874 með viðaukum og breytingum í lögum nr. 16 3. okt. 1903 og nr. 12 19. júní 1915 var byggð á málagreiningu stöðulaganna og tók því einungis til "sjermála" landsins, er það fjekk samkvæmt 3. gr. stöðulaganna. En nú er sambandslögin gengu í gildi, tók landið forræði á öllum málum sínum og í íslensk stjórnskipunarlæg hlýddi því að setja öll fyrirmæli um konung og ríkisráð sverandi til grundvallarlaga Danmerkur þar um. Fyrir því var undirbúið frumvörp til gildandi stjórnarskrár undir Alþingi 1919 og samþykkt fyrra sinnið á því þingi. Þar næst var Alþingi rofið, nýjar kosningar fóru fram og stjórnarskráin var samþykkt á aukabinginu 1920, hlaut staðfestingu konungs 18. maí sama ár og kom til framkvæmda 1. jan. 1921.

2. Stjkskr. 5. jan. 1874 hjét "stjórnarskrá um hin sjerstaklegu mál-efni Íslands", en gildandi stjórnarskrá heitir: "Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands". Stafar munurinn af breytingunni, sem á varð 1. des. 1918 samkvæmt sambandslögum. Fyrirsögnin sýnir eða felur í sjer mestu breytinguna á gömlu stjórnarskránni. Gamla stjórnarskráin var að mestu sniðin eftir endurskoðuðum grundvallarlögum Danmerkur 28. júlí 1856. Núgildandi stjórnarskrá er svo sniðin eftir stjkskr. 1874 og stjkspl. 1903 og 1915 að miklu leyti, en jafnframt bæði bætt inn ákvæðum, sem kalla má ný, bótt ekki sje mörg, og svo ýms fyrirmæli, sem ýmist eru tekin úr sambandslögum eða sniðin eftir samsvarandi ákvæðum í grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1915. Og verður þeirra getið á sínum stöðum.

Stjkskr. 18. maí 1920 er skift í IV. kafla. Í I. (1-25.gr.) segir um grundvallarreglur stjórnskipunar landsins, ríkiserfðir, lögkjör konungs, ráðherra og Alþingis að rokkru leyti. Í II. kafla (26.-30. gr.) segir um skipun Alþingis, kosningarrjett og kjörgengi. Í III. kafla (31.-54. gr.) eru fyrirmælin um samkomur Alþingis störf og starfsaðferðir, skyldur þingmanna og rjettindi. Þá kemur IV. kafli (55.-57. gr.) um dómsvaldið og V. kafli (58.-60. gr.) um þjóðkirkjuna trúfresli og trúarfjelög og loks VI. kafli (61.-76. gr.) þar sem ýmsrar hömlur eru lagðar á handhafa stjórnvaldsins borgurum og lægri samfjelögum áskilin ýms rjettindi og loks hlaðinn nokkurskonar mür utan um sjálfa stjórnarskrána sem fyrirgirði á tíðar og hvatvíslegar breytingar á henni, og jafnframt á sambandslögum Íslands og Danmerkur. Síðast eru 3 ákvæði um stundarsakir. Þar af skiftir 3. ákvæðið eigi máli eftir 1923 og annað ekki eftir 1926. 1. ákvæðið hefir gildi um óakveðinn tíma.

III. Um flest stjórnlög, setningu þeirra, breytingu og brottfsl, gilda almennar reglur um setningu laga, t.d. lögin um ríkisborgararjett, kosningarlæg Alþingis og þingsköp. Öðru máli er að gegna um stjórnarskrána samkvæmt 76. gr. 1. mgr. hennar skal hafa sjerstaka aðferð, þegar breyta á stjórnarskránni. Tillögur til "breytinga eða viðauka" á henni má að vísu bera upp jafnt á reglulegu Alþingi sem auka-Alþingi. Og getur stjórnin jafnt og einstakir þingmenn borið fram frumvörp í þessu

skyni, enda voru frumvörp til stjórnarskrárbreytinga mjög oxft borin upp af einstökum bingmönnum, síðast 1913 og bera má frumvarpið upp fyrst í hvorri deild sem vill. Almennar reglur um lagafrumvörp til stjórnarskrárbreytinga, svo sem um greinargerð fyrir tilgangi þeirra, sbr. bingskl. 19. gr. umræðu fjölda og umræðu tíma í hvorri deild, sbr. 40. og 41. gr. stjkskr., bingskl. 19.-26. gr. Þess er að gæta að hvert það frumvarp, sem felur í sjer breytingu eða viðauka (sjá þó síðar um viðauka) á stjórnarskránni, skal í fyrirsögn sinni nefnt frumvarp til stjórnskipunarlagar, því að ella skal forseti vísa því frá. Og breytingartillögu, sem felur í sjer tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, má að eins gera við frumvarp til stjórnskipunarlagar. Ella vísar forseti henni frá, 27. gr. bingskl. Sjálf heitir stjórnarskráin eigi "stjórnskipunarlög" og hefir eigi haft þá fyrirsögn heldur, og er því nokkuð kynleg þessi krafa bingskl. Hefir þessu ákvæði þeirra ekki verið fylgt alveg bókstaflega. Frumvarpið að gildandi stjórnarskrá nefnist ekki frumvarp til stjórnskipunarlagar, heldur frumvarp til stjórnarskrár konungsríkisins Íslands, og kom engin athugasemd fram um það, hvorki frá forseta nje öðrum. Það mundi vafalaust eigi verða látið varða frávísun þótt frumvarp nefndist nú frumvarp til laga um breytingar á stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, enda væri það rjetta heitið á slíku frumvarpi. Aðalatriðið sýnist vera það að ekki sje dulið, að frumvarp feli í sjer stjórnarskrárbreytingu, enda er skylda forseta að líta eftir því um hvert frumvarp. Það verður og að gæta þess, að þetta gildir aðeins um þau atriði stjórnarskr. sem lögvarin eru gegn breytingum eftir 76. gr. 1. mgr. og viðauka, sem ætlað er að láta verða eitt þeirra ákvæða. Þau ákvæði stjkskr., sem breyta má með "lögum" njóta ekki þessarar verndar. Frumvarp til laga um ákvörðun bingtímans á t.d. ekki að nefna frumvarp til breytinga á stjórnarskránni sbr. lög nr. 41 20. okt. 1907 og lög nr. 9, 22. okt. 1912, því að ákvæðin 31. gr. stjkskr. um samkomutíma þingsins má breyta með lögum.

Svo segir í 76. gr. 1. mgr., að "nái tillagan samþykki beggja þingdeildanna", þá skuli rjúfa Alþingi þegar og stofna til almennra kosninga að nýju. Af hinum merktu orðum hafa menn ráðið það, að frumvörp til stjórnskipunarlagar skyldi eigi fara í sameinað Alþingi, sbr. 41. gr. 2. mgr. stjkskr. og að frumvarpið væri því úr sögunni á því þingi, ef sú deild, er síðast hefir það til meðferðar samþykkt það eigi í þeirri mynd, sem hin skilaði því til hennar. Það er ugglaut, að ef sú deild, sem síðar fær frumvarpið, breytir því, þá má það fara til einnar umræðu í hina deildina, samkvæmt 1. mgr. 41. gr. stjkskr. Nú samþykkir hún frumvarpið óbreytt, þá er það og afgreitt frá þinginu að því sinni. Ef þar verður breyting, þá fer það aftur til hinnar deildarinnar. Nú samþykkir hún frumvarpið óbreytt, þá verður það afgreitt frá þinginu sem sagt var. En ef breytingar verða gerðar á frumvarpinu, þá er það niður fallið. Þó að orðin sje ekki svo skýr sem æskilegt hefði verið, þá verður sú niðurstaða, sem nefnd er, að teljast rjett. Krafan um samþykki beggja deilda í 1. mgr. 76. gr. stæði alveg þýðingarlaus, ef hún táknaði ekki einmitt það, að frumvarpið skyldi ekki fara í sameinað þing. Það hefði verið óþarft að taka það fram, ef að önnurhvor deildin feldi frumvarpið, þá væri það úr sögunni. Orðin geta því eigi átt við það. Að ákveða hjer sjerstaklega nauðsyn á samþykki beggja deilda væri líka algerlega óþarft ef eigi ætti að felast í því neitt sjerstakt um meðferð málsins, því að samþykki þeirra er eitt skifti fyrir öll sett sem skilyrði fyrir afgreiðslu lagafrumvarpa frá þinginu, samkv. 41. gr. stjkskr., þó alment sje eigi nauðsynlegt að frumvarpið sje samþykkt óbreytt í þeirri deild.

sem síðast fer með það. Það verður engin fullnægjandi skýring fengin á nefndum orðum í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. nema sú að með þeim sje girt fyrir það, að stjórnarskrárfrumvörp fari í sameinað Alþingi. Ástæðu má og vel finna fyrir þessari ákvörðun stjórnarskrárgjafans. Ef stjórnarskrárfrumvarp er samþykkt á Alþingi, þá á að rjúfa þing og efna til almennra kosninga. Löggjafinn getur litið svo á, að svo óvenjulegar ráðstafanir skuli eigi gerðar, nema gott samkomulag um málið sje í báðum deildum þingsins, og einkum það, að eigi skuli greiða fyrir slíkum breytingum um of. Þessvegna er hvorri deild veitt vald til að stöðva frumvarpið, án þess að hún þurfi þó beinlínis að fella það.

Um þingrofið fer sem annars um þingrof, sbr. 20. og 21. gr. stjkskr. að því fráteknu, að stjórnin er beinlínis skyld samkvæmt stjórnarskránni að rjúfa þingið þá þegar, er frumvarpið hefir náð samþykki beggja deilda. "Þá þegar" hefir þó eigi verið skilið alveg bókstaflega. Þingið verður hjer að rjúfa svo fljótt sem hægt er án þess að tjón verði að. Það má því bíða þess að t.d. fjárlög verði afgreidd þótt stjórnarskrárfrumvarp hafi verið afgreitt frá þinginu, og önnur mál sem langleiðis eru komin á Alþingi. Það verður varla vítt, ef þingið er svo fljótt rofið, sem unt er án tjóns fyrir mál þau, sem fyrir liggja í þinginu.

Þegar svo kosningar eru um garð gengnar, þá skal kveðja hið nýkjörna þing saman eigi síar en 8 mánuðum eftir þingrof. Nú er þing háð árlega sambr. 38. gr. stjkskr. og þá þarf eigi aukabings við, eins og áður var, heldur ef til vill aðeins að láta næsta reglulegt þing koma saman litlu fyrir en 15. febr. næstan á eftir.

Það segir ekkert um það í 1. mgr. 76. gr., að stjórnarskrárfrumvarpið skuli leggja fyrir fyrsta þing, sem saman kemur eftir kosningarnar. En það mun aldrei hafa verið efað, að þetta þing þyrfti að samþykkja frumvarpið, því að annars væri það niðurfallið svo að byrja þyrfti á nýjan leik, ef haldið væri áfram með breytingar á stjórnarskránni. Þetta er samkvæmt hluterins eðli, enda væri lítil ástæða að flýta svo mjög þingrofi, ef það væri sama að þessu leyti. Þótt meðferð og samþykkt stjórnarskrárfrumvarpsins drægist. Það eru og minst afbrigði frá 22. gr. 2. mgr. stjórnarskrár, að frumvarpið sje lagt fyrir næsta þing eftir nýjar kosningar og svo lagt fyrir konung til staðfestingar fyrir annað reglulegt þing eftir nýju kosningarnar.

Ekkert segir um skyldu til að leggja frumvarpið fyrir hið nýkjörna þing. Það er vafalaust að bæði stjórninni og einstökum þingmanni eða ráðherra er heimilt að flytja frumvarpið. Þingmanni er engum skylt að gera það. Stjórninni er það eigi heldur lögskylt. Þessi frumvörp eru eigi meðal þeirra, sem stjórninni er skipað að leggja fram, sbr. 39. og 39. gr. stjkskr. Og stjórnin hefir heldur eigi í fræmkvæmdinni talið sjer lögskylt að flytja þessi frumvörp á þingi. Alþingi 1911 samþykkti stjórnarskrárfrumvarp sem stjórnin flutti ekki á Alþingi 1912, heldur nokkrir þingmenn.

Meðferð frumvarpsins á síðara þinginu fer sem á hinu fyrra. Orðalagið í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. sýnir hjer tvímælalaust, að frumvarpið fer ekki fyrir sameinað þing. Ef frumvarpið er samþykkt óbreytt í báðum deildum, þá verður það afgreitt til stjórnarinnar sem lög frá Alþingi, enda fer síðan um staðfestingu þess sem annara laga, sbr. 15. og 22. gr. stjkskr. Ef þingið breytir frumvarpinu nú, þá verður það ekki lagt

til staðfestingar fyrir konung svo framarlega sem enn eru fyrirmæli í því sem 1. mgr. 76. gr. ná til, heldur verður að rjúfa þing af nýju og fer svo um þetta frumvarp sem fyrr segir. Getur þannig gengið koll af kolli.

13. gr.

Stjórnarlög Islands.- Hvaða ákvæði ver 1. mgr. 76. gr. stjkskr.

Þá er að athuga það, hvaða lagafyrirmæli 1. mgr. 76. gr. stjkskr. taki til. Og skál það nú athugað.

A. 1. Í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. segir, að tillögur til breytinga eða viðauka á "stjórnarskrá þessari" skuli sæta þeirri meðferð, sem lýst var undir III. hjer að framan. Í þessu felst það, að sjerhvert fyrirmæli stjórnarskrár nr. 9 18. maí 1920 er lögverndað af ákvæðinu í 76. gr. 1. mgr. nema gerðar sje undantekningar frá þeirri reglu í sjálfri stjórnarskránni eða undantekning verði annars fundin með rjettri lögskýringu. Fyrirsögn stjkskr. er eitt meðal þessara ákvæða. Og sama er að segja um ákvæðin 3 um stundarsakir. Þeim verður ekki raskað með almennum lögum fremur en öðrum ákvæðum stjkskr., sem 1. mgr. 76. gr. vernda. Hitt er annað mál, að þeim er markaður skammur aldur, sjerstaklega 2 þeirra, og falla þau þá úr gildi þegar tíminn er liðinn (2. og 3. ákvæðið) og þegar enginn er lengur til þeirra manna, sem 1. ákvæðið tekur til.

2. Fyrirmæli 1. mgr. 76. gr. tekur til "breytinga" á stjórnarskránni. "Breyting" er sú meðferð á ákvæði að setja nýtt inn eða fella úr eða hvorttveggja án þess að afnema það alveg. Afnáam fyrirmælis er hin róttækasta breyting. Þá fellur fyrirmælið úr gildi annaðhvort án þess að nýtt komi í stað þess eða þá að nýmæli sje sett fyrir það. Það er einsætt, að mörk milli afnáms lagaákvæðis og breytinga eru engin til. Og þó þau væru til, þá skifti það ekki miklu máli hjer, því að heimild til að breyta ákvæðum 1. mgr. 76. gr. analogiae um afnáam stjórnarskrárinnar allrar eða einstakra fyrirmæla hennar væri tvímælalaust. En þeirrar analogiu er ekki einusinni þörf, því að afnáam kemur beint undir hugtakið breytingu, því að breytingin felkur æfinlega í sjer afnáam að einhverju leyti. Og eigi skiftir það máli, hvort breytingin eða afnámið varðar mikilsvert atriði eða lítilsvert, nje heldur hvort hún á að standa ótiltekið eða um stundarsakir, þannig að einhverjum ákvæðum stjórnarskrárinnar skuli frestað um tíma. Tillaga um "löggilda" (autentiska) skýringu á ákvæðum stjórnarskrárinnar kæmist einnig undir fyrirmæli 1. mgr. 76. gr. ef hún segði, að skilja ætti eitthvert fyrirmæli stjkskr. öðruvísi en gera má eftir þeim skilningi á orðum hennar, sem samræmur er málsvengu (lagamáls eða almenns talmáls) og rjettri hugsun. Og að öðrum kosti er eigi þörf lögákveðinnar lögskýringar. Það mundi eigi þurfa lög til að ákveða, að kosningar 1923 samkvæmt 3 ákvæði um stundarsakir taki einnig til þingmanna Reykjavíkur, þó að í ákvæðum sje einungis talað um "almennar reglur óhlutbundinna alþingiskosningar". Löggjafinn hefur ekki athugað að breyta þurfti orðalagi 3. ákvæðis um stundarsakir í samræmi við þann möguleika, sem hann veitti Reykjavík til hlutbundinna kosninga með 3. mgr. 26. gr. - en þær voru þar lög-leiddar með 1. nr. 11 18. maí 1920 og eigi var í stjórnarfrumvarpinu til stjkskr. Eða þá að óhlutbundnar kosningar eru nefndar sem pars pro toto eða í merkingunni kjördæmakosningar. Svo mikið má fullyrða, að ályktun eða contrario verður hjer að teljast alveg óheimil. Hitt er

víst að löggjafinn hefur ekki ætlast til annars en að kosningar færi líka fram í Reykjavík 1923. Með lögmæltri lögskýringu þannig lagaðri væri ekkert lagt inn í nefnt ákvæði sem eigi má fá út úr því með rjetttri lögskýringu eða analogiu. Það væri þar á móti ekki heimilt almenna löggjafanum að skýra "Alþingi" í 19. og 21. gr. stjkskr. sem "reglulegt" Alþingi, því að víst er, að slík skýring verður eigi fengin án þess að brjóta rjettar lögskýringarreglur og hægt er að sýna, að slík skýring hlyti að brjóta báð við tilætlun löggjafans.

3. "Viðauki" við stjórnarskrána getur aldrei orðið stjórnarskrárfyrirmæli verndað af 1. mgr. 76. gr., nema hann sje til orðinn með þeim hætti sem þar segir. En hreinn viðauki getur vel orðið gild lög, en hreinn er viðaukinn, ef stjórnarskráin hefur eigi fyrirmæli um atriðið, enda haggi viðaukákvaðin hvergi við neinni reglu stjórnarskrárinnar sem varin er eftir 1. mgr. 76. gr. Ef stjórnarskráin hefur tæmandi reglur um eitthvert atriði, þá verður óheimilt að auka við þæð, enda þótt þær sjeu látnar haldast. Kosningarrjettarskilýrði og kjörgengis eru efalaust tæmandi talin í 29. og 30. gr. stjkskr. Það væri því tvímælalaust stjórnarskrárbrot að fjölga þessum skilýrðum með almennum lögum eða bráðabirgðalögum, t.d. bæta því nú við, að maður mætti ekki vera öðrum háður sem hjú. Það væri beinlínis breyting á 68. gr. stjkskr., ef einhver tegund rita væri lögð undir ritskoðun. Skifti auðvitað ekki máli, þó að lögin nefndust lög um viðauka við stjórnarskrána. Hinsvegar eru fjölmörg viðaukafyrirmæli í lögum um kosningar til Alþingis og þingsköp þess. Þau eru gild sem almenn lög af því að þau eða að svo miklu leyti sem þau geyma ekki breytingar á stjórnarskránni. Sem dæmi upp á viðauka við ákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 41. gr. 3. mgr. má nefna fyrirmæli 18. gr. sambandslaganna um 2/3 meiri hluta í sameinuðu þingi til þess að lögleg samþykkt verði gerð um brottfall samningsins milli Íslands og Danmerkur. Í stjkskr. er ekkert ákvæði um það, hvern meirihluta þurfi til að samþykkja þingsályktunartillögur, og er því heimilt að heimta 2/3 til samþykktar þessarar tillögu.

4. Eigi einungis það sem þerum orðum segir í stjórnarskránni, heldur einnig það, sem af orðum hennar verður dregið með lögskýringu, er verndað með 1. mgr. 76. gr. Ef algerlega tæmandi regla er um eitthvað í stjórnarskránni, þá skal álykta e contrario af henni. Sem dæmi þess má nefna ákvæðin í 3. mgr. 41. gr. Einungis fjárlög og fjáráukalög eru rjett samþykkt í sameinuðu þingi með einföldum meirihluta. Engum öðrum lögum verður þar undir komið, og því ekki heldur lögum um samþykkt á landsreikningum. Ef það er verk svívirðilegt í almenningssáliti að selja atkvæði sitt við alþingiskosningar, þá má telja 115. gr. alm. hegningarlaga einungis viðauka við 29. gr. stjkskr. En ef þetta verk er ekki svívirðilegt í almenningssáliti, þá er refsiregla 115. gr. stjórnarskrárbrot, og því að engu hafandi. Kemur þetta af því að fyrirmæli 29. og 30. gr. stjkskr. eru tæmandi, svo að með viðaukalög við þær skal fara samkv. 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Sem önnur dæmi sömu tegundar má nefna 27. gr. í. f.: Þingmenn Reykjavíkur missa umboð sitt vegna þingrofs þótt þeir sjeu kosnir hlutbundinni kosningu, 31. gr. Konungi er óheimilt að fresta þingi fram yfir 15. febr., 33. gr. Alþingi má eigi heyja utan Íslands, 35. gr. Einungis innandeildar þingmenn verða settir í nefnd og slík nefnd verður heldur eigi sett í sameinuðu þingi. Hinsvegar verður því eigi með rjettu haldið fram, að 36. gr. stjkskr. útiloki bann með almennum lögum við sölu lausafjár, sem ríkið á, nema lög hemili hana.

Stundum má fullyrða, að ákveðið orð í stjkskr. hafi eina ákveðna

merkingu af fleirum málrjettum merkingum. "Löndum" í 5. gr. stjkskr. merk-
ir ekki hvaða landsvæði sem vera skal, heldur land. sem eigi heyrir til
ríki Danmerkur konungs eða Íslands konungs. Ef annaðhvort ríkið eykur
land sitt og innlimar landsaukann, þá er hann ekki "annað land" ~~hæðar~~
eftir berum orðum 5. gr. stjkskr. "Stjórnarskrána" í 23. gr. og "stjörn-
arskrá þessari" í 1. mgr. 76. gr. tekur einungis til þeirra ákvæða í
stjkskr. sem lögvarin eru af 76. gr. 1. mgr., en eigi til þeirra, er
breyta má með "lögum". Það væri stjórnarskrárbrot að setja þau undir 1.
mgr. 76. gr. með almennum lögum.

Í stjórnarskránni er, sem víða í lögum, óbeinlínis sagt að eitt-
hvað sje svo eða svo ("gert ráð fyrir" að eitthvað sje svo eða svo).
Það er hvergi sagt alveg berum orðum, að ráðherra skuli fleiri vera en
einn. Með lögum n. 1 2. jan. 1917 var ráðherrum fjölgað í 3. Það ástand
var ríkjandi, þegar stjórnarskráin var sett. Stjórnarskráin hefir að
vísu afnumið 1. nr. 1 1917 að þessu leyti, en falið konungi að ákveða
tölu ráðherra með 11. gr., og skifta störfum með þeim. Í 12. 13. 14. gr.
er ákvæði sem eigi getur samrýmt því, að ráðherrar sjeu færri en 3,
auk þess sem fleirtalan er víðar höfð, sbr. 9., 10., 11. og 47. gr. Al-
menna löggjafarvaldið getur ekki sett ákvæði, er fari í bága við ský-
lausar ráðagerðir í stjórnarskránni.

Sumstaðar kemur fram ónákvæmni í orðalagi í stjkskr. Þar sem finna
má ~~á~~ óvefengjanlega, að stjórnarskrárgjafinn hafi þó falið ákveðna til-
ætlun í óglöggum orðum, þá er það innihald ákvæðanna, sem þannig er fundið
einnig varið af fyrirmælum 1. mgr. 76. gr. Í 39. gr. 1. mgr. stjkskr. segir,
að síðan (þ.e. eftir að yfirskoðunarmenn hafa kvnt sjer landsreikningana)
skuli safna þeim reikningum í einn reikning og leggja fyrir Alþingi frum-
varp til laga um sambykt á honum. Í 38. gr. er boðið að leggja fjárlaga-
og fjáráukalagafrumvarp fyrir hvert Alþingi. Sameigið báðum þessum fyr-
irmælum er það, að eigi segir, hver gera skuli lög þessi nje hver skuli
leggja þau fyrir þingið. En það hefir aldrei verið efað, að stjórninni
væri það skylt, og að vera mundi stjórnarskrárbrot, ef stjórnin ljeti
þetta undir höfuð leggjast. Þessi eina skýring er tiltækileg, því hver
ætti annars að inna þetta starf af hendi? Hver gæti búið til fjárlaga-
frumvarp, eða gert lansreikning í lagi nema stjórnin? Og hvern gæti
löggjafinn annan skyldað til þess? Sýnilega alls engan annan en ráð-
herrana. Og úr því að annað er útilokað, þá verður ekki betur sjeð en
að þetta innihaldi 38. og 39. gr. stjkskr. sje lögvarið með 1. mgr. 76.
gr. hennar. Aftur á móti er engin átylla til að halda því fram, að 1.
mgr. 76. gr. skyldi ráðherra til að bera upp á síðara þinginu, sem fer
með stjórnarskrárfumvarp, frumvapp það, sem þá liggur fyrir, enda get-
ur hver einstakur þingmaður gert það, og er því alt öðruvísi ástatt en
um frumvörp samkvæmt 38. og 39. gr. stjkskr.

Í 36. gr. stjkskr. er bannað að leggja á, breyta eða taka nokkurn
"skatt" nema með lögum. Þó að "skattur" sje oft haft um svönefnda beina
"skatta" en ekki tolla, þá er ekki efi á því að í 36. gr. stjkskr. tekur
skattur jafnt til hvorttveggja. Það væri því stjórnarskrárbrot að leggja
toll á með t.d. konunglegri tilskipun, og almenn lög, sem geymdu heim-
ild landstjórnarinnar til þess, bryti líka stjórnarskrána. Það verður að
greina milli analogiu og lögskýringar. Það skiftir hjer miklu máli, því
að innihald stjórnarskrárákvæðis, sem fundið er með lögskýring er lög-
varið af 1. mgr. 76. gr. en analogia ekki, sem síðar skal sýna. Annað
mál er það, að mjótt er mundangshófið milli rýmkandi lögskýringar og
analogiu, og því erfitt að halda greinarmuninum.

5. Stjórnarskráin hefir þau fyrirmæli í 3. gr. að skipun ríkis-

erfða skuli vera sú er ríkiserfðalögin 31. júlí 1853 segja. Og enn fremur í 4. gr. að fyrirmæli þau sem giltu 1. des. 1918 í Danmörku um trúarbrögð konungs, lögræði o.fl. skuli og gilda hjer. Þar með er sú helgi lögð á þessi ákvæði, að önnur mætti eigi setja í stað þeirra, nema samkv. 1. mgr. 76. gr., enda þótt eigi væri samningsbundið, að þessi lagafyrirmæli ákyldi gilda á Íslandi. Ef í stjórnarskránni segir, að einhver ákveðin lög skuli gilda um eitthvert efni, þá verður þeim lögum því eigi breytt nema samkv. 1. mgr. 76. gr. stjkskr. því þau eru þá tekin í stjórnarskrána.

B. Það hefur þegar verið getið viðauka við stjórnarskrána, sem eigi fela jafnframt í sjer breytingu eða afnám fyrirmæla hennar. Hjer skal enn fremur sýnt yfirlit þeirra atriða er stjórnarskráin verndar eigi með ákvæði 1. mgr. 76. gr. sinnar.

1. Í sjálfri stjórnarskránni eru nokkur ákvæði, sem sagt er að breyta megi með "lögum" (þ.e. almennum lögum) sjá 16. gr. 4. mgr. 26. gr. 1., 2. og 4. málsg. 31. og 58. gr. 2. málsg. og 60. gr. 4. málsg. Um þessi ákvæði er það athugandi, að þau eru öll undantekningar frá almennum reglunni í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Þau verður því að skýra þröngt, svo að analogía þeirra væri algerlega óheimil um önnur atvik, þótt svipuð væri þeim tilvikum, sem tjeðar græinar stjórnarskr. taka beinlínis til. Ákvæðið í 2. málsg. 31. gr. verður t.d. að skilja þannig, að samkomudegi Alþingis megi breyta með lögum, en alls eigi svo. að með almennum lögum megi breyta því ákvæði 31. gr., að Alþingi komi saman ár hvert því að það er eigi ætlaðandi að stjórnarskrárgjafinn hafi viljað leggja slíkt á vald almenna löggjafnas, enda náði þessi heimild til breytingar með "lögum" eftir stjkspl. nr. 16 3. okt. 1903 7. gr. en þá var ákveðið um breytingu samkomudags Alþingis með lögum fyrst sett - tók einungis til samkomudagsins, en alls eigi til þinganna, enda voru þau þá bundin við fjárhagstímabilið, eins og nú er. Reglulegt Alþingi varð að heyja eftir eldri stjórnarskipunarlögum, sbr. 8. gr. stjkspl. 1903, á hverjum tveggja ára fresti, og nú á hverju ári, stjkskr. 38. gr., vegna þess, að fjárhagstímabilið er fastákveðið með stjórnarskránni án þess að heimilt sje að breyta því með almennum lögum. Hinsvegar taka "lög" í greinum stjórnarskrárinnar einnig til bráðabirgðalaga.

Í stjórnarskránni er boðið að eitthvað skuli gera með lögum, sjá 8. 29. gr. 3. mgr. 54, 72. og 73. gr. eða að eitthvað verði að eins gert með lögum, sjá 55. 64. og 65. gr. stjkskr. eða skírskotað til laga, er sett sje, og til skuli vera, 10. gr. stjkskr. eða sett verði, 66. og 71. gr. stjkskr. Þessi ákvæði snerta ekki þetta efni. Þessi lög er ekki ætlast til að geymi ákvæði, er horfi til breytinga á stjórnarskránni, heldur eru þau ýmist til fyllingar henni, svo sem kosningarlög og þingskapa eða um efni sem hvergi koma nærri stjórnarskránni. Hinsvegar eru auðvitað þau ákvæði stjórnarskrárinnar, sem skipa löggjafarvaldinu að setja þessi lög, lögvarin ag 1. mgr. 76. stjkskr.

2. Analogía fyrirmæla stjórnarskrárinnar er jafnheimil sem analogía lagafyrirmæla alment. Virðist þetta liggja í augum uppi (sbr. Dómas. IX 830). En hún er eigi að eins óheimil, ef stjórnarskráin sjálf hefur bein eða óbein fyrirmæli um atriði, heldur og ef fyrirmæli eru um það í almennum lögum. Sem dæmi analogíu má nefna það ákvæði 17. gr. um nauðsyn á samþykki Alþingis um samninga Íslands við önnur ríki tekur analogíu til veðsetningu á landi og Alþingi hefði eftir analogíu eldri

stjtskpl. átt að úrskurðe um missi kjörgengis, stjtskr. 5. jan. 1874 29. gr. En analogia stjtskr. er ekki lögvarin af 1. mgr. 76. gr. stjtskr. Og er því rjett að setja lamen lög um þau efni, sem einungis analogia stjtskr. tekur til. Því mætti heimila með almennum lögum konungi að gera samning þar sem land væri veðsett, þrátt fyrir ákvæðin í 17. gr. stjtskr.

Grundvallarreglur sem stjórnarskráin kynni að byggja á, en hefir bó eigi tekið í texta sinn beint eða óbeint svo að leidd verði af stjtskr. e. ~~kæ~~ contrarísk ályktun, eru eigi lög og eigi varðar af 1. mgr. 76. gr.

3. Í stjórnarskránni eru auðvitað víða höfð orð, sem bekt eru í almennum máli eða sjerstaklega höfð í lagamáli. Á almennum orðum tungunnar hefur stjórnarskráin vitanlega engar skýringar fremur en lög alment. Málvenja og máltilfinningin ræður því, hvað í þau orð skuli leggja. Og almenna löggjafarvaldið verður að beygja sig fyrir þeirri málvenju. Ef það setur lög, sem varða stjórnarskráratriði og skýrir þar orð stjórnarskrárinnar andstætt málvenju, þá væri það brot á stjórnarskránni. Það væri t.d. stjórnarskrárbrót, ef almenna löggjafarvaldið setti ákvæði í Þingskapalög Alþingis, þar sem orðin "fundur" í 53. gr., borgaraleg og þjóðleg rjettindi í 69. gr., "brjef" í 62. gr. o.s.frv., væri skýrð andstætt málvenjunni. Stjórnarskrárgjafinn hefur auðvitað orðið að fela almenna löggjafarvaldinu að skera úr því, hvort skilyrði lagasetningar eða annara ráðstafna væri fyrir hendi hverju sinni, enda þó að ef til vill þyrfti að skýra almenn orð eða orðatiltæki, t.d. "almenningsþörf" í 63. gr. og "almenningsheill" í 65. gr. "löglegan tilgang" í 69. gr. o.s.frv. Almenna löggjafarvaldið er jafnan bært um að ákveða, hvaða "löglegur tilgangur" er samkvæmt 69. gr. og að kveða á hverju sinni, hvort almenningsheill krefji eða geri lögnám nauðsynlegt eða atvinnufrælsis-takmarkanir nauðsynlegar.

Ennfremur hefir stjórnarskráin fjölda rjettarhugtaka, án þess að þau sjeu skilgreind þar. Hún hlýtur þar að byggja á þeim almenna skilningi, sem er eða verður lagður í þau orð. "Þingbundin konungsstjórn" 1. gr. stjtskr., er t.d. hugtak, sem nú er ~~element~~ alþekkt í ríkisrjetti og hefur nokkurnvegin ákveðna merkingu. Almenna löggjafarvaldinu væri óheimilt að skýra það hugtak öðruvísi en það er alment skýrt og samrýmst getur öðrum fyrirmælum stjórnarskrárinnar. Önnur samsvarandi dæmi má nefna úr 24. gr. stjtskr. ("náða", veita almenna uppgjöf saka). Hvorttveggja er hugtök, sem hafa ákveðna merkingu, og stjórnarskráin hlýtur að byggja á því.

Oft hlýtur stjórnarskrárgjafinn að veita á almenna löggjafarvaldinu allmikið svigrúm til að ákveða hvað í einstökum lagahugtökum skuli felast. Orðin "fjár síns ráðandi" í 29. gr. 1. málgr. stjtskr. eru t.d. alls eigi skýrð nema að því leyti sem 2. mgr. bindur almenna löggjafann. Almenna löggjafarvaldið getur skilgreint hugtakið, því að varla verður sagt, að stjórnarskrárgjafinn hafi getað bygt á nokkurri alveg fastri málvenju því að hún mun varla vera til. Það er því fráleitt stjórnarskrárbrót, þótt þetta hugtak sje skýrt svo sem orðið er í 3. gr. kosningarlaga nr. 28 3. nóv. 1915. Líkt er að segja um hugtökin "óflekkað mannorð" og "sveitarstyrk" í 29. gr. 1. mgr. stjtskr. Almenna löggjafarvaldið hefir heimild til að ákvarða þessi hugtök, sjá 2. gr. kosningarlaganna, og lög nr. 44 10. nóv. 1905 53. gr. og lög nr. 61 27. júní 1921 1. gr. 2. mgr. o.fl. En heimildin er eigi takmarka-

laus. Almenna löggjafanum væri óheimilt að ákveða, að þessa merkingu skyldi hugtök þessi hafa í stjórnarskránni en hina merkinguna í almennum lögum. Sem önnur dæmi má nefna "hlutfallskosningar" í 26. og 27. gr. 39. gr. stjkskr. "ríkisborgari" í 29. gr., 30. gr. og umboðsstörf í 30. gr. "sakamál" í 61. gr. o.s.frv. Almenna löggjafarvaldið ákveður hvernig hlutfallskosningar skuli vera og bæði hverir skuli hafa ríkisborgararjett og hvaða rjettindi fylgi honum og skyldur. Þar sem stjórnarskráin talar um sjerstök "kjördæmi" í 26.-30. gr., þá hefur stjórnarskrárgjafinn sagt það eitt, að landinu skuli skifta í takmörk, þar sem menn kjósa saman þingmann eða sömu þingmenn. Að öðru hefur almenna löggjafarvaldið verið falið að ákveða kosningar og kjördæmaskipun. Almenni löggjafinn ákveður t.d. hverir skuli teldir "vopnfærir" eftir 71. gr. stjkskr. og hvað "maður" merki þar, t.d. hvort þar til skuli einungis teljast íslenskir ríkisborgarar eða einnig aðrir hjer búfastir menn.

4. Í stjórnarskránni er auðvitað víða boðið, að eitthvert ástand skuli haldest, stofnanir starfa o.s.frv., og er þá eigi að efa, að því verði einungis að lögum breytt samkvæmt 1. mgr. 76. gr. Landsdómur og Alþingi verður t.d. ekki lagt niður, nema samkvæmt 1. mgr. 76. gr. Sama er um endurskoðendur Landsreikninganna, stjórnarráðið og ríkisfjehirðir, ef stofnanirnar eru hinar sömu annars. En því verður að halda fram, að þessar stofnanir verði eigi lagðar niður nema samkv. 1. mgr. 76. gr. stjkskr.

Ennfremur er allvíða bygt á ástandi því, sem er svo sem landið heiti Ísland, fyrirsögn stjórnarskr., að þar sje staður sem heiti Reykjavík 9. gr. safn, sem heiti Þjóðskjalasafn, 6. gr. stofnun með nafninu Háskóli Íslands, 60. gr. 3. mgr. Heiti landsins má víst telja löghelgað með fyrirsögn, stjkskr., svo að því yrði eigi breytt samkv. íslenskum lögum nema eftir 1. mgr. 76. gr. En hin heitin eru traúðla svo varin. Stjórnarskrárgjafinn verður varla talinn hafa ákveðið og löghelgað, samkvæmt 76. gr. stjkskr., að Þjóðskjalasafninu skuli jafnan viðhaldið sem sjálfstæðri stofnun undir því nafni, nje að Reykjavík beri ávalt það nafn og því síður til víst Háskóla Íslands. Ef Þjóðskjalasafnið væri t.d. sameinað Landsbókasafni og hyrfi þar undir, þá yrði eiðstafur konungs geymdur þar, en sameiningin gæti traúðla talist stjórnarskrárbrót. Ráðaneytið skal hafa aðsetur í þeim bæ er nú heitir Reykjavík, en það er engin raunveruleg breyting á aðsetursstað ráðaneytisins, þótt hann breytti heiti sínu. Stjórnarskráin byggir á því, að íslenskir ríkisborgarar byggji ákveðið land, en yfirráð þeirra að ríkisrjetti eru þó eigi trygð með 76. gr. 1. mgr. stjkskr. því að landi má afsala samkvæmt 17. gr. hennar. Það hlýður þó því að eins að gilda, að eigi sje öllu landinu afsalað til annars ríkis, svo að íslenska ríkið hætti tilvist sinni. Frjálst afsal svo víðtækt hlyti að vera ríkisrjettarlega ógilt, nema farið væri með málið sem segir í 1. mgr. 76. gr. stjkskr.

Lögskipun Þjóðfjelagsins með ákveðnum hætti er auðvitað víða undirstaða ákvæða stjórnarskrárinnar, 63. gr. hennar er t.d. bygd á eignarrjetti einstaklingsins, en þar segir meira, því að sá eignarrjettur er beinlínis lögvarinn með fyrirmælinu um það að engum sje skylt að láta eign sína af hendi nema meðal annars gegn fullu endurgjaldi. Hjer er því bæði bygt á ákveðnu lögbundnu skipulagi og það jafnframt

verndað með ákvæðum 63. gr. sambr. 1. mgr. 76. gr. Sem dæmi má nefna 30. gr. 2. mgr. stjkskr., þar sem gert er ráð fyrir því, að dómendum sje jafnframt fælin umboðsstörf, 58. gr. 3. málsg. , að aðrir trúarbragðaflokkar en hinn evangelísk-lútherski sje eða verði viðurkendur í landinu, 61. gr., að heimilt sje bæði að taka menn fasta og setja þá í gæzluvarðhald, að dómsmálum sje skift í sakamál og önnur mál og að refsitegundir sje bæði fjesektir og einfalt fangelsi og 75. gr. að til sje dansk-íslezk sambandslög. Það verður ekki talið a priori, að eitthvert lögskipulag sje varið með 1. mgr. 76. gr. stjkskr., þótt önnur ákvæði hennar byggist á tilveru þess. Almenna löggjafarvaldið mundi geta aðgreint dómssvald og umboðssvald alveg án stjórnarskrár-breytingar þrátt fyrir 2. málsg. 30. gr. stjkskr. Ef eigi fælst skylda ríkisvaldsins til að viðurkenna aðra trúarbragðaflokka en hinn evangelísk-lútherska í 59. gr. stjkskr., þá mun almenna löggjafarvaldið hafa óbundnar hendur um það efni, þrátt fyrir fyrirmæli 3. málsg. 60. gr. Af 61. gr. verður ekki ályktað, að það skuli vera lögmælt, að handtaka megí menn og setja þá í gæzluvarðhald, að altaf skuli greina dómsmál í skamál og önnur mál, að fjesektir eða einfalt fangelsi skuli ávalt vera meðal lögskipaðra refsinga. Ákvæðin í 61. gr. segja það eitt, að meðan lögheimilt er að taka mann fastan og setja hann í gæzluvarðhald, meðan dómsmál greinist sem sagt var og meðan refsitegundirnar fjesektir og einfalt fangelsi sje í lögum, þá skuli svo með fara sem þar segir. En almenna löggjafarvaldinu er heimilt að skipa fyrir um þessi efni án tillits til 61. gr. stjkskr. Það getur t.d. afnumið einfalt fangelsi og er þá grundvöllur reglunnar í 3. mgr. 61. gr. stjkskr. að því leyti fallin 75. gr. stjkskr. verndar eigi dansk-íslenzk sambandslög. Jafnskjótt sem þau breytast samkvæmt 2. mgr. 76. gr. stjkskr. þannig að 6. gr. yrði afnumin eða falla niður samkvæmt 18. gr. sjálfra þeirra fellur grundvöllurinn undan ákvæðum 75. gr. stjkskr. niður og þar nefnt jafnrjetti danskra ríkisborgara er úr sögunni.

5. "Nauðsyn brýtur lög". Í uppreisnarástandi er talið heimilt að fresta stjórnskipunarlögum sem öðrum lögum, og megí stjórn landsins lýsa herrjett í landi. Sama regla verður hjer að gilda, þegar slíkt reynist nauðsynlegt til að halda uppi reglu í landinu.

14. gr.

Stjórnarlög Íslands.- Hvernig fara skuli, ef almenni löggjafinn brýtur

1. mgr. 76. gr. stjkskr.

Samkvæmt því, er hefur verið sagt, verður að greina stjórnarskrárgjafann frá hinu almenna löggjafarvaldi, þar sem samþykkt eins Alþingis og staðfesting konungs er einhlýtt. en hjer þarf samhljóða samþykki tveggja þinga hvors eftir annað með þingrofi og nýjum kosningum á milli. Það er því sjerstakt vald sem setur lagaákvæði þau, sem 1. mgr. 76. gr. stjkskr. taka til. Og er þá rjett að athuga, hvða máli það skiftir, ef ákvæði um þessi efni þlyti konungsstaðfestingu án þess að framannefndum fyrirmælum um tillögur um breytingar og viðauka á stjórnarskránni hefði verið fylgt.

a. Um hreina viðauka við stjórnarskrána fer sýnilega með öðrum hætti en breytingar á henni. Þess er einungis að gæta, að viðaukinn

sje eigi jafnframt breyting á stjórnarskránni. Ef svo er eigi, þá verður hann gildur sem almenn lög, þótt fyrirmæli 76 gr. 1. mgr. stjkskr. hafi eigi verið gætt um meðferð hans. Hreinn er viðaukinn, ef stjórnarskráin hefur hvorki beint nje óbeint samkvæmt því, er segir í 13. gr. hjer að framan, kveðið á um atriðið með fyrirmæli, sem í 1. mgr. 76. gr. hennar tekur til. Það er því ekki aðeins viðauki við stjórnarskrána, heldur jafnframt breyting á henni, ef hin nýju lög kveða á um efni sem stjórnarskráin hefur tæmandi fyrirmæli um. Ákvæði 29. og 30. gr. hafa eflaust tæmandi fyrirmæli um skilyrði kosningarrjettar og kjörgengis til Alþingis, og væri því óheimilt að bæta við þau skilyrði með öðrum hætti en í 1. mgr. 76. gr. segir, t.d. því skilyrði, að maður skuli nú gjalda til sveitar eða ríkis, hafa próf, skilja íslensku o.s.frv.

b. Ef frumvarp hefir fyrirmæli um efni, sem stjórnarskráin tekur til, og frumvarpið hefir eigi verið rjett nefnt frumvarp til stjórnskipunarlags eða breytinga á stjórnarskránni, en forseti hefir þó eigi vísað því frá, þá verður varla álitíð, að það verði ógilt sem stjórnskipunarlög, ef farið hefir verið með það að öðru leyti eins og segir í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Báðar deildir hafa þá samþykkt frumvarpið, Alþingi hefur verið rofið vegna frumvarpsins, og nýjar kosningar farið fram. Síðan hefur Alþingi samþykkt það að nýju og konungur loks staðfest það.

c. Það er að vísu gölluð aðferð, ef lögskipaður umræðufjöldi á Alþingi á sjer eigi stað, þegar gera skal lög úr garði. En þesskonar gallar geta þó fráleitt varðað ógildi laga svo framarlega sem víst er, að frumvarpið hafi verið samþykkt í báðum deildum, eins og heimtað er í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og að öðru leyti með farið sem þar segir.

Far á móti væri það algert brot á fyrirmælum 76. gr. 1. mgr., ef 2 þing fjölluðu að vísu um frumvarpið, en þingrof og nýjar kosningar hefði eigi farið fram á milli þinganna. En þetta gæti auðvitað varla komið fyrir. Hitt er mögulegra, að frumvarp, sem með væri farið að öllu sem almenn lög, fæli í sjer breytingar á stjórnarskránni. Hvernig á að fara með lög, sem brjóta stjórnarskrána? Það getur verið, að lögin sje þess eðlis, að úrlausn málsins gæti ekki borið undir dómstólana í nokkurri mynd. T.d. ef sett væri í lög um þingsköp Alþingis ákvæði, er færi í bág við stjórnarskrána, og það hefir verið gert. Í þngskpl. nr. 14 7. apr. 1876 5. gr. 1. mgr. og nr. 45 10. nóv. 1905 10. gr. 1. mgr. segir, að forsetar Alþingis taki hvorki þátt í atkvæðagreiðslu nje nefndarkosningu. Í stjórnarskránni var að sjálfsögðu gert ráð fyrir því, að allir þingmenn eigi atkvæðisrjett, sbr. stjkskr. 5. jan. 1874 34. gr. og eigi heldur neitt minst á það, þar sem um forseta þingsins er talað, að þeir sætti öðrum kjörum í þessu efni en aðrir þingmenn. Ef heimilt var að svifta forseta atkvæðisrjetti, þá hefði eins mátt fara svo með fleiri þingmenn t.d. skrifarana. En forsetar hlittu alt af þessari reglu, þótt hún fæli í sjer brot á stjórnarskránni. Og þetta mál hefði aldrei undir dómstóla getað komið. Þetta fyrirmæli þngskpl. 1876 og 1905 var felt niður með þngskpl. nr. 29 3. nóv. 1915, sbr. 10. gr. 1. mgr. og 46. gr. 5. mgr. Hinsvegar hefir stjórnarskráin verið brotin með einu ákvæði í þngskpl. nr. 29. 1915. Í 44. gr. 1. mgr. er þingmanni bannað að greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs síns. Það brýtur líklega bág við fyrirmæli stjórnarskrárinnar því að hún leyfir eigi að svifta neinn þingmann atkvæðisrjetti. En það er forseta deildar að skera úr þessu máli, ef þingmönnum virtist nauðsyn til

þess bera, og er þeim öllum skylt að hlíta þeim úrskurði. Og getur spurningin því eigi komið fyrir önnur stjórnarvöld.

En vera má að málið snúi að framkvæmdarvaldinu og einstaklingunum. Þetta getur orðið með ýmsum hætti. Almenna löggjafarvaldið kann að hafa sett lög og skipað stjórninni að gera eitthvað, sem henni er bannað í stjórnarskránni, t.d. að leysa upp fjelög, hefja ritskoðun o.s.frv. Ef svo stjórnin framkvæmir eigi þessi lagaboð, þá getur Alþingi álykt- að málshöfðun á hendur henni og Landsdómur fer með það mál. Getur þá sá dómur sýknað ráðherra með því að lögin brjóti bág við 68. og 69. gr. stjórnarskr. og að það hefði því verið vítalaut af ráðherra að beita þeim ekki? Að einstaklingi getur málið snúið, ef tekið er að framkvæma slík lög við hann. Ef almenna löggjafarvaldið setti það í lög, að engum mætti veita verslunarleyfi, nema hann játaði kristna trú, getur hann þá borið það undir dómstólana, hvort rjett sje að synja hon- um um verslunarleyfið vegna trúarskoðana hans? Almenna löggjafarvaldið setur lögnámslög og ákveður að engar batur skuli fyrir koma það, sem numið er. Getur einstaklingurinn þá heimtað batur samkv. 63. gr. stjkskr. og fengið aðstoð dómssvaldsins til þess að koma þeirri kröfu fram?

Þessum spurningum er hvergi svarað í stjórnarskránni. Í 56. gr. hennar er dómstólunum veitt vald til að úrskurða ágreining um embætt- istakmörk yfirvalda. Þessi grein á því meðal annars við, ef fram- kvæmdarvaldið gæfi út tilskipanir, sem bryti bág við fyrirmæli stjkskr. t.d. legði á skatta gagnstætt 36. gr. stjkskr. En til mála um takmörk á valdi almenna löggjafarvaldsins tekur hún ekki. Sama er um vald kon- ungs til að gefa út bráðabirgðalög samkvæmt 23. gr. stjkskr. Dómstól- arnir hafa ekki beinlínis fengið vald til að úrskurða þar ágreining um takmörk vallsins, því að konungur starfar þar eigi sem "yfirvald" heldur sem löggjafi. Og óbeinlínis hafa þeir ekki heldur fengið þetta vald. Bann 23. gr. við því, að bráðabirgðalög fari í bága við stjórnarskrána, felur eigi neitt fyrirmæli í sjer um það, hver úrskurði ágreining um það. Bráðabirgðalögin skal leggja fyrir næsta Alþingi, og það mætti einmitt ætla, að Alþingi skyldi meðal annars meta það til fullnaðar, hvort bráðabirgðalög færi í bága við stjórnarskrána. Hinsvegar verður heldur ekki dregið af tjeðu banni 23. gr., að eigi sje neitt vald bært til að úrskurða ágreining um valdatakmörk almenna löggjafarvaldsins eða að það verði engar skorður reistar við framkvæmd almennra laga, sem brjóta bág við ákvæði stjórnarskrárinnar. Slíkar ályktanir væri algerlega óleyfilegar. Bann 23. gr. er í engu öðru skyni sett en til þess að það sje aðhald að ráðherra að gæta þess stranglega að fara eigi inn á svið stjórnarskrárgjafans, þegar hann veitir atbeina sinn til út gáfu bráðabirgðalaga.

Stjórnarskráin veitir einstaklingunum vernd við yfiringangi fram- kvæmdarvaldsins í 56. gr. sinni, og setur dómssvaldið að því leyti skör hærra en yfirvöldin, sem það sker úr ágreining um embættistakmörk þeirra. Með hliðsjón af þessu ákvæði er það ólíklegt, að stjórnarskrár- gjafinn hafi ætlast til þess, að menn væri algerlega varnarlausir við lögleysum almenna löggjafarvaldsins. Jafnvel bingsályktanir þótt eigi sje í lagaformi, geta algerlega raskað rjetti manna. Og mundu menn þar einnig varnarlausir, ef ekkert vald væri bært að úrskurða. Ekki kemur til mála að yfirvöldin sje hjer úrskurðarbær, því að þau standa að sumu leyti undir dómssvaldinu og að flestu leyti undir löggjafarþing- inu. Enginn sjerstakur dómstóll er til að skera úr þessu. Annaðhvort er því, að dómstólar landsins þeir, sem nú eru, eru bærir að dæma þessi mál eða almenna löggjafarvaldið, þar á meðal vald það, er setur bráðabirgðalög, unz þau koma fyrir þingið, á sjálfðæmi á þessum málum,

úrskurðar sjálft um velsvið sitt til fullnaðar. svo að dómsvald og framkvæmdarvald yrði að beita almennum lögum, þar á meðal bráðabirgðalögum, þótt þau bryti bág við stjórnarskrána.

Ef þetta væri svo, þá væri 1. mgr. 76. gr. stjkskr. einungis ófullkomin lög (lex imperfecta). Brot á henni varðæði þá ekki ógildingu laganna. Sá maður, er eign hans er tekin lögnámi, verður að setta sig við það stjórnarskrárbrót lögnámslaganna, að hann fái ekkert endurgjald fyrir eignina. Ráðherra sem eigi framkvæmdi stjórnarskrárbrotið yrði þá ef til vildi dæmdur til refsingar í Landsdómi o.s.frv. Alþingi ber enga ábyrgð gjörða sinna. Einstaka þingmenn er eigi heldur hægt að dæma fyrir þingmannsathafnir þeirra. Ráðherra sem veitti atbeina sinn til að staðfesta stjórnarskrárbrótið og framkvæma þau mundi eigi verða dæmdur fyrir það, en aftur fyrir það, ef hann framkvæmdi ekki lögin. Alþingi er misjafnlega skipað, og stjórn landsins er misjöfn að viti, þekkingu og góðvild. Bæði þing og stjórn eru algerlega hlutdrægir aðilar. Þar þarf ekki að ráða lög eða rjettur nje heldur sanngirni. Það ræður ef til vill fremur sparnaðarviðleitni fylgi við ákveðnar kreddur o.s.frv. Líkt er um stjórna að segja. Hún er þinginu háð oftast nær og lítt á því að byggja, að hún verði þröskuldur í vegi lagasamþykktum, sem brjóta bág við stjórnarskrána. Vernd borgaranna væri mjög lítil, ef almenna löggjafarvaldið hefði sjálfðæmi um valdsvið sitt. Og þá gæti það óhindrað farið inn á svið stjórnarskrárgjafans og þar með ónýtt í framkvæmdinni ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Stjórnarskrárgjafinn hefði þá eigi að eins svift þá verndinni. sem við lögin eiga að búða, heldur í raun rjetttri líka svift sig því valdi, sem hann hefir þó tilskilið sjer í 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Hefir hvorttveggja allar líkur á móti sjer. Stjórnarskrárgjafinn hefur sýnt það með ýmsum ákvæðum í V. og VI. kafla stjkskr., að hann vill vernda ýms mikilsvarðandi rjettindi manna við árásum og ágengni yfirvalda og almenna löggjafans. Og svo er ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjkskr. varnargarður um öll þessi fyrirmæli. Líkurnar eru eindregið fyrir því, að stjórnarskrárgjafinn ætli eigi öðrum en sjer að rjúfa þann varnargarð.

Af 56. gr. stjkskr. má alls eigi álykta e contrario í þessu efni. Það tjóar ekki að segja sem svo: Ur því að 56. gr. stjórnarskr. tryggir dómsvaldinu að eins rjett til að skera úr ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda, þá má álykta af því, að það geti ekki skorið úr ágreiningi um valdatakmörk almenna löggjafans. Það verður þvert á móti að ætla, að dómsvaldið í landinu sje bært til að dæma um það, hvort lög fari í bág við stjórnarskrána. Þeir eru óhlutdrægt vald, eini óhlutdrægi aðilinn, sem gerlegt er að fela úrlausn þessara mála. Þar með er borgurunum veitt vernd við ágengni almenna löggjafans. Í dæminu sem nefnt var, mundu dómstólarnir eiga að dæma þeim manni, sem lögnám boldi, batur eftir 63. gr. stjkskr., þrátt fyrir ákvæði lögnámslaganna. Landsdómur mundi geta dæmt ráðherra fyrir brot á stjórnarskipunarlögum landsins, þótt hann hefði framkvæmt stjórnarskrárbrót samkvæmt fyrirmælum almennra laga, og hinsvegar sýknað hann af refsikröfu fyrir það, að hann hafi látið undir höfuð leggjast að framkvæma slík lög. Meira geta dómstólarnir ekki gert. Lögin standa því að formi til þar til löggjafinn hefur afnumið þau, nema þeim sje samkvæmt efni sínu skapaður ákveðinn aldur eða þau bundin við ákveðið ástand.

Eigi er dómsúrlausn til hjer þar sem beint er skorið úr því máli, sem hjer liggur fyrir. En svo er að sjá sem yfirdómur og hæstirjettur Danmerkur hafi gert ráð fyrir því, að þeir væru bærir til að leysa úr spurningum um það, hvort almenn lög færi í bága við stjórnarskrána, og dæmt mál eftir því. (Sjá Dómas.VIII 271, IX. 809, X 601 X 20,603).

Það verður því nú að telja það gildandi lög hjer á landi, að dómsvaldið, sbr. 2. gr. stjkskr., sje bært að skera úr því, hvort almenni löggjafinn hafi farið inn á svið stjórnarskrárgjafmans.

III. Kaflí.

Meðferð stjórnarvaldsins.

15. gr.

Almennar athugasemdir.

I. Ríkið er samsafn einstaklinga í lögbundnu skipulagi á ákveðnu landsvæði eins og áður er sagt. Ríkið verður að hafa ýmsar frækvæmdir, því að annars hlyti það að líða undir lok. Ríkið hefur vald yfir mönnum og munum á landi sínu, og það vald, stjórnvaldið, verður að fela ákveðnum mönnum. Einungis ákveðnir menn, einn eða fleiri í sameiningu, verða að fara með stjórnarvaldið, og allir, sem með það fara, eru starfsmenn ríkisins, þó að þeir sje mismunandi sjálfstæðir og starf þeirra misvaranlegt. Þetta gildir einnig um þjóðhöfðingjann (forseta, ráðherfa o.s.frv.) Þessi stjórnarvöld eru ekki ríkið, heldur handhafar ríkisvaldsins. Jafnvel þótt einvaldsstjórn sje, þá á þetta við. Orðtæki Luðvigs XIV: "L'etat c'est moi" er hin mesta fjarstæða. Löggjafarþing og dómstólar fara líka einungis með ríkisvaldið. Dómendur og Alþingismenn eru starfsmenn ríkisins. Jafnvel sá hluti fólksins, er kýs löggjafa sína og sker úr um framgang laga samkvæmt 76. gr. 2. og 3. mgr. stjkskr. og 18. gr. sbl. fer með nokkurn hluta ríkisvaldsins. Það vald er þeim ljent af þeim, sem með löggjafarvaldið fara, stjórnarskrárgjafanum og löggjafarvaldinu almenna.

II. Samkvæmt fyrirsögn stjkskr., sbr. og I. kafla sbl., er Ísland konungsríki. Það varð viðurkennt konungsríki með sambandslögunum. Þósti einstaklingur ríkisins er með ríkisvald fer heitir því konungur. En eftir þeim lögum eru Íslandi eigi settar skorður um stjórnskipulag sitt. Um það segir í stjórnarskránni. Samkvæmt 1. gr. stjkskr. er stjórnskipulagið "þingbundin" konungsstjórn. Í fyrirsögn stjkskr. felst það þegar, að stjórnskipulagið er konungsstjórn, en í 1. gr. felst aftur takmörkun á þessu hugtaki, því að "þingbundin" konungsstjórn er þrengra en konungsstjórn. Í því felst það, að einhver stofnun, sem ber heitið "þing", takmarki ("bindi") konungsstjórnina eða konungsvaldið. Þingbundin konungsstjórn merkir hið sama sem "konstitutionelt Monarki" á erlendum málum. En það heiti hæfir eigi að öllu stjórnskipulagi Íslands nje annara ríkja, þar sem meðferð ríkisvaldsins er með sama hætti. "Takmörkuð" konungsstjórn ("indskrænket" Monarki), eins og það er kallað í grundvallarlögum Danmerkur, er að því leyti betra, að þar með er eigi gefið í skyn, að konungsstjórnin sje "bundin", eða takmörkuð af þinginu einu, eins og álykta mætti af orðinu "þingbundin" konungsstjórn. Aftur er orðið "takmörkuð" konungsstjórn óákveðnara en "þingbundin", því að það orð felur nú í sjer meira en það, að löggjafarþingið fari með löggjafarvaldið ásamt konungi sbr. 2. gr. Í því felst það, að þingið eigi einnig þátt í ákvörðun um það, hver eða hverir skuli vera ráðherrar konungs, með öðrum orðum: þingið, meiri hluti þess, markar þær stefnur, sem

Fylgja skal í stjórn landsins og ræður, hver framkvæmir þær stjórnarat-
hafnir, sem konungsvaldinu eru fengnar samkvæmt 2. og 9. gr. stjkskr.
Þingið ræður því, með heimild í 1. gr. stjkskr., hver myndar ráðuneyti
og hversu lengi það gegnir störfum, ásamt konungi, sbr. 11. gr. Þetta
felst í hugtakinu: Þingbundin konungsstjórn. Þetta heyti er að því leyti
villandi, að ef því mætti ráða, að konungur færi með ríkisvaldið að öllu,
nema að því leyti sem Löggjafarþingið hefði hlutdeild í því með honum.
En því fer þó fjarri, að svo sje. 2. gr. stjkskr. er skýring bæði á fyrir-
sögn og 1. gr. stjkskr. Samkvæmt henni er ein grein ríkisvaldsins alger-
lega undan konungi tekin, sem sje dómvaldið. Konungur deilir löggjafar-
valdið sínu eigi einungis með þinginu, heldur er hann einnig sviftur
dómvaldinu, sem hann hafði þó einnig í orði kveðnu meðan einveldið stóð.

III. Í 2. gr. stjkskr. segir um greinar ríkisvaldsins. Eru þær þrjár:
Löggjafarvald, framkvæmdarvald, sbr. 30. gr. 2. mgr. og 5. gr. ("umboðs-
störf"), og dómvald. Það er enginn efi á því, að dómvaldið er einn
þáttur eða ein grein ríkisvaldsins, en alls eigi þáttur framkvæmdarvalds-
ins, er handhafi þess seldi dómendum í hendur. Ef svo væri, þá mundi
dómvaldið alla eigi hafa verið talið í 2. gr. stjkskr. sem þriðja grein
ríkiðvaldsins við hlið hinna tveggja. Enda benda ákvæði 55. -57. gr. stj-
skr. eindregið í þá átt, því að hin óháða staða dómenda samkvæmt 57. gr.
og einkum vald dómstólanna til að skera úr ágreiningi um embættistakmörk
yfirvaldanna væri alveg ósamrímaleg því, að dómvaldið væri eigi ein
grein ríkisvaldsins eða að nokkru leyti lægra sett en þær. Stjórnarskrá-
in gerir ráð fyrir því, að ríkisvaldið komi eigi fram með öðrum hætti en
sem löggjafarvald, framkvæmdar- og dómvald. Starfsemi löggjafarvaldsins
er lýst nægilega glögt í stjkskr., sbr. einkum 15., 22., 23., 34., 38.,
39., 40., 76. og 41. gr. hennar. Stjórnarskráin gerir líka ráð fyrir því
~~xxxxxxx~~, að dómvaldið hafi líka ákveðið verkefni, að skera úr á-
greiningi manna og skyldur og rjettindi, hvort sem hann er einstaklinga
milli eða milli þeirra og ríkisvaldsins sbr. 56. og 57. gr. Það ríkis-
vald sem eigi verður talið til löggjafarvalds eða dómvalds, ætti þá að
vera talið til framkvæmdarvaldsins sbr. 9. gr. stjkskr., er segir að kon-
ungur hafi æðsta vald í öllum málefnum ríkisins, með þeim takmörkum sem
settar eru í stjórnarskránni. En þær takmarkanir eru samkvæmt 2. gr.
hennar í því fólgnar, að hann hefði aðeins hlutdeild í löggjafarvaldinu
og dómvaldið er frá honum tekið með öllu.

En þegar nánar er að gáð, þá sjeð það glögt, að 2. gr. stjkskr. er
eigi tæmandi. Fyrst má hugsa sjeð, að fleiri væri greinar ríkisvaldsins
en þær þrjár, sem 2. gr. stjkskr. telur. Í öðru lagi þarf að rannsaka,
hvort eigi fari fleiri með ríkisvaldið en konungur, alþingi og dómstólar.

Um 1. Það getur í fljótu bragði orkað tvímælis, hvort sumar þær
athafnir, sem stjórnarskráin telur og í sumum lögum öðrum greinir, verði
til nokkurra hinna ofan nefndu greina ríkisvaldsins talðar. Jafnvel um
sumar athafnir konungs, þær sem stjórnarskráin greina eða önnur ákvæði
gæti leikið á tveim tungum t. d. ákvæðið í 6. gr. stjkskr., um eið konungs,
ákvörðun um orðuveitingar eftir kgsbr. nr. 79 3. júlí 1921. Hverugar
þessara ráðstafana undirritar ráðherra með konungi. Þær geta, ví eigi tal-
ist stjórnarframkvæmdir, samkvæmt merkingu þess orðs í stjkskr. sbr. 10.
og 15. gr. stjkskr. Og varða þær því engu ~~xxx~~ máli í þessu efni. . .
Uppburður mála í ríkisráði, 12. og 14. gr. stjkskr., er stundum tvímæla-
laust framkvæmdarathöfn, sem sje þær eru kögð fyrir konung önnur mál en
löggjafarmálefni. Uppburður lagafrumvarpa í ríkisráði verður víst að
telja einn lið í löggjafarstarfinu með svipuðum hætti og uppburður laga-
frumvarpa á Alþingi.

En ef það er eigi, þá er sú athöfn framkvæmdarráðstöfun. Uppburð frumvarpa á Alþingi virðist eiga að telja til löggjafarstarfsins, en ella væri eigi annað fyrir en að telja þingmenn og ráðherra fara með framkvæmdarvald, þegar þeir bera upp lagafrumvörp á Alþingi. Uppburður frumvarpsins er einn þáttur í meðferð þeirra á þinginu, og má því til sanna-vegar fara að telja þessar athafnir til löggjafarvaldsins. Kosningarathafnir eru ófærð framkvæmdarvaldsráðstafanir að því leyti sem skipun kjörstjórna, kosningaundirbúning og störf kjörstjórna varðar. Og á þetta við allar kosningar. Starfsemi kjósenda í öllum öðrum kosningum en Alþingiskosningum er og óvæfengjanlega framkvæmdarathöfn. Og sam virðist vera um kosningar til Alþingis. að segja. Þar má setja á bekk með öllum öðrum kosningum að því leyti. Það verður varla með nokkru móti sagt, að kjósendur framkvæmi löggjafarstarf þótt þeir kjósi alþingismenn. En þeir inna af hendi starf, sem er grundvöllur undir þátttöku Alþingis í löggjafarstarfinu, eins og veitingarvaldið vinnur grundvallarstarf undir framkvæmd dómvaldsins með skipun dómenda. Kvaðning svonefndra konungkjörinna þingmanna frá 1874-1915 var víst aldrei heldur talin löggjafarathöfn. Hinsvegar verður að telja kjósendur fara með eina grein ríkisvaldsins, þegar þeir velja sjer löggjafa eða kjósa til annara starfa í þarfir almennings, t.d. í hreppsnefnd. Starf endurskoðenda landsreikninganna er framkvæmdarstarf, sbr. 39. gr. stj. skr., og mun ávalt hafa verið svo skoðað. Þar á móti verður atkvæðagreiðsla alþingiskjósenda samkv. 2. og 3. málsg. 76. gr. stj. skr. að teljast liður í löggjafarstarfsemi, því að þær lagasmíðar, sem í þessari málsg. segir, geta ekki orðið að lögum, verða eigi lagðar fyrir konung til staðfestingar, nema alþingiskjósendur hafi galdið jákvæði við þeim. Atkvæðagreiðsla samkvæmt 18. gr. sbl. er þar á móti framkvæmdarvalds eðlis, því að ályktunin, sem þar yrði borin undir kjósendur, yrði ekki í lagaformi, og auk uppsögn ríkjasamnings. Samningagerð við önnur ríki, sbr. 17. gr. stj. skr., er framkvæmdarathöfn, en eigi löggjafar, og atkvæðagreiðsla kjósenda samkvæmt 18. gr. sbl. er það því líka, einnig þegar af þessari ástæðu.

Um 2. Úrskurðarvald er í mörgum efnum fengið öðrum handhöfum ríkisvaldsins en dómstólunum. Alþingi hefur úrskurðarvald samkvæmt 42. gr. og forsetar Alþingis hafa vald og skyldu til úrskurðar um mörg mál, er þinghald varða og málameðferð á þingi. En þessi störf hafa eigi verið til dómvalds talin, en þó að svo væri þá skifti það eigi hjer máli, því að þessi störf væri samt falin einum þeim handhafa ríkisvaldsins, sem í 2. gr. stj. skr. segir. Alveg samsvarandi er að segja um allan þann málafjölda, sem framkvæmdarvaldinu er falið að úrskurða. Dómstólar og Alþingi fara sjálf með þær greinir ríkisvaldsins, sem þeim eru fengnar í stjórnarskránni. En ráðherrar framkvæma stjórnarvald það, sem konungi er fengið og undir þeim stendur svo fjöldi opinberra starfsmanna í hverri grein. Þeim er fengið framkvæmdarvald í hendur að meira leyti eða minna. En þar með verður enganvegin sagt, að aðrir en konungur fari með framkvæmdarvaldið, af því að þessir starfsmenn mega teljast nokkurskonar umboðsmenn hans. Þannig má einnig líta á opinbera starfsmenn sveitarfélaga og sýsla, og einnig má líka telja kjósendur hafa vald þegið til þessara starfa, svo og kjósendur samkv. 18. gr. sbl. Þeir fara með vald sitt að lögum í nafni konungs. Dómstólar og Alþingi hafa líka ýms framkvæmdastörf með höndum, og varðar það eigi heldur neinu í þessu sambandi, því að þau störf eru þá falin þeim handhöfum ríkisvaldsins, sem nefndir eru í 2. gr. stj. skr.

Þar á móti virðist öðru máli að gegna um Alþingiskjósendur. Hvort sem kosningarrjettarnautn þeirra er talin til löggjafarsýslunnar eða framkvæmdarvalds, þá eru þeir valdhafar, sem 2. gr. stj. skr. nefnir eigi.

En stjórnarskráin hefur trygt þeim rjett sinn, seb. 26.-30. gr. stjkskr. Hvorki konungur nje Alþingi getur farið (delegerað) þeim þetta vald. Það hefur stjórnarskrárgjafinn gert. Alveg sama er um yfirskoðendur landsreikninganna að segja. Þeir fara eigi með nokkurn hluta konungsvaldsins, heldur eru þeir trúnaðarmenn þingsins, sem skipar þá, en sjálfstæðir eru þeir í starfi sínu að svipuðum hætti sem dómendur. sebr. 39. gr. stjkskr. Ennfremur hafa kjósendur, sem áður var sagt, beina hlutdeild í lagasetningu samkvæmt 2. og 3. mgr. 76. gr. stjkskr. Og er þeim veitt alveg sjálfstætt vald, sem eigi verður leitt af valdi almenna löggjafarvaldsins.

Samkvæmt þessu er 2. gr. stjórnskrárinnar að vísu tæmandi að því leyti, að alt vald, sem farið er með ríkisins vegna, verður talið til einhverra þeirra þriggja greina: löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómvalds. - En hún er eigi tæmandi að því leyti sem meðferð löggjafarvalds og framkvæmdarvalds er samkv. öðrum ákvæðum stjkskr. fengin örðum en Alþingi og konungi án þess að þessir handhafar valdsins leiti heimild sína frá Alþingi og konungi, eins og embættismenn og aðrir starfsmenn almennings gera.

IV. Hjer á eftir í þessum kafla verður lýst lögkjörum þeirra, sem samkvæmt framanskráðu fara með ríkisvaldið. Og verður þá stöðu konungs lýst fyrst í fyrsta þætti þessa kafla og og þar undir um ráðherrana, sem fara með konungsvaldið og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum. Síðan í öðrum þætti kemur lýsing á Alþingi, og verður þar fyrst og fremst að lýsa fyrirmælunum um kosningarrjett og kjörgengi og kosningarathöfnum og síðan lögkjörum þingsins og þingmanna. Þar sem kjósendur koma fram sem beinir hluttakendur í löggjafarvaldinu, sbr. III. að ofan eða greiða atkvæði samkv. 18. gr. svl. eða eftir þingsályktun, t.d. um aðflutningsbann áfengis 1908 og þegnskylduvinnu 1916. Þá er aðferðin í aðalatriðum hin sama sem við kosningar þingmanna og nægir því einungis að geta hinna fáu afbrygða um leið og lýst er Alþingiskosningum. Í sambandi við djérstjórn ríkisins (landsreikningalög og fjárlög) hæfir best að tala um endurskoðendur landsreikninganna, enda þótt þeir mætti vel eftir rjetttri efnisskipun vera teknir í sjerstöðum þætti hjer. Í þriðja þætti hjer verður loks rætt um lögkjör dómvaldsins, eins og þau eru ákveðin í stjórnarskránni.

FYRSTI ÞÁTTUR.

Konungurinn.

Ríkiserfðir 16. gr.

I. Með erfðahyllingareiðunum í Kópavogi 28. júlí 1662 sóru Íslendingar Friðriki konungi 3. og niðjum hans hollustu. Í konungal. 14. nóv. 1665 27.-40. gr., sem voru að vísu aldrei birt hjer nje þýdd á íslensku voru ríkiserfðirnar ákveðnar. En þegar Friðrik konungur 7. dó var svo komið að þá var enginn einn maður erfborinn til ríkis í Danmörku hertogadæmunum og á Íslandi. Þetta þótti fyrirsjáanlegt um 1850, og var því gerð gangskör að því að koma á nýjum ríkiserfðalögum. Var um það samið bæði við þá, er gera kynnu tilkall til ríkis í Danmörku, og við stórveldin um viðurkenningu þeirrar skipunar, sem í ráði var að gera. Tókst það þannig að samkomulag varð um það, að rjettur til krónunnar var fenginn Kristjáni prins af Slesvík-Holstein-Sönderborg-Glückstadt

og tók hann að Friðriki 7. látnum ríki undir nafninu Kristján 8 9, eins og kunnugt er. Samkvæmt samningunum um ríkiserfðir voru svo ríkiserfðalög 31. júlí 1853 sett. Ísland hefir eigi neitað gildi þessara laga fyrir sig með því að það hefir tekið við konungum þeim, sem tekið hafa ríki í Danmörku eftir ríkiserfðalögum 31. júlí 1853, þótt þau hafi ekki verið formlega lögleidd á Íslandi. En þetta atriði skiftir nú eigi máli, því að svo var ákveðið í 2. gr. sbl., að skipun konungserfða skuli vera sú, er segir í 1. og 2. gr. konungserfðalaga 31. júlí 1853. Ennfremur er svo mælt í 2. gr. sbl., að konungserfðum megji ekki breyta, nema samþykki beggja ríkja komi til. 2. gr. sbl. er síðan tekin í 3. gr. stj. skr. með þeirri breytingu, að einungis er sagt, að konungserfðum megji ekki breyta nema samþykki Alþingis komi til. Í raun rjettir var þarflaust, að taka þetta fram í stjórnarskránni, því að í 2. gr. sbl. er það samningsbundið, að hvorugt ríkið getur breytt konungserfðum án samþykkis hins. En með því að taka fyrirmælið konungserfðir í stj. skr. er girt fyrir það, að konungserfðum verði formlega stjórnskipulega breytt nema svo sje með farið sem segir í 1. mgr. 76. segir. En 2. gr. sbl. er brott fallin, ef samningur sá, sem í sbl. felst, fellur niður sákvæmt 18. gr. sbl., og byrfti þá nýjan samning um sameiginlegar konungserfðir. Og þá hlyti 3. gr. stj. skr. að verða innihaldslaus, því að grundvöllur hennar er brott fallinn, enda þótt hún standi að formi til áfram.

II. a. Konungdómurinn er arfgengur. Samkvæmt 1. og 2. gr. ríkiserfðalaganna eru arfgengisskilyrði þessi.

1. Að aðili sje niðji Kristjáns konungs 9. og Lovísu drottningar hans, enda sje hann af þeim eða barni þeirra, getnu í löglegu hjónabandi kominn.

2. Að hann sje karlmaður. Konur eru með öllu frá konungserfðum útilokaðar. Sonardætur Kristjáns 9. geta því ekki tekið konungdóm.

3. Að hann sje af Kristjáni 9. og Lovísu drottningu kominn um karlkje ein. Dótturbörn Kristjáns 9. eru því t.d. eigi arfborin til ríkis hjer, hvort sem þau eru karlar eða konur.

4. Að erfingi sjálfur og allir karlar í beinum karllegg hans til Kristjáns 9. sje getnir í rjettu og lögfullu hjónabandi. Eftir þessu er það eigi nægilegt, þótt aðili sje fæddur í löglegu hjónabandi og því síður þótt hann sje skilgerður með einhverjum hætti. Þá er og einsætt, að ættleiðingur getur eigi orðið arfgengur fyrir ættleiðingu. Annars orkar það nokkuð tvímælis, hvað "rjett og lögfult hjónaband" sje í þessu sambandi. Það hjónaband sem eftir reglum ættarrjettarins væri algerlega óleyfilegt að stofna, eða leyst væri upp með dómi sem ógilt, mundi aldrei geta verið "rjett og lögfult". Og hlyti þetta venjulega að fræ að lögum þess lands, þar sem hjónavíxlan fer fram. Aftur á móti er hjónabandið rjett og lögfult, þótt mörg víxluskilyrði skorti, t.d. aldur, samþykki forráðamanna o.s.frv. Þó mundi hjónaband prins, er kvæntist án samþykkis konungs sbr. kgl. 14. nóv. 1665 21. gr., ekki gera syni getna í því arfgenga til konungsdóms. Ennfremur getur bæði konungur sjálfur og prinsar með leyfi hans kvænt ~~"organatiskt"~~ "organatiskt" ("til vinstri handar) ~~ákyg~~ ótíginni konu. Það hjónaband er rjett og lögfult, en það er talið í samræmi við almennan þjóðhöfðingjarjett í Evrópu, að börn getin í því hjónabandi hafi ekki þau opinberu rjettindi, sem börn slíkra manna hafa, þau sem getin eru í hjónabandi, þar sem jafnræði er með foreldrum.

Ríkiserfðalögin leysa ekki úr því, hvort taka skuli nokkurt tillit til fósturs í þessu efni. Setjum, að konungsekkja sje með barni eh bróðir bróðir konungs standi næstur fæddra manna og lifandi til ríkiserfða. Hefir hann þá skilyrðislausan rjett til konungdóms eða er fósturinu geymdur rjettur til krúnunnar ef það fæðist lifandi og er sveinbarn? Að einkamála-
lögum er fóstur áskilinn erfðarjettur, ef það fæðist lífs. N. L. 5x. 5-2-30 sbr. kgsbr. 1769 og í 38. gr. kgl. 14. nóv. 1665 var því áskilinn rjettur til konungsdóms. En það er alment álitid í Evrópu og eðli málsins næst, að fósturinu sje geymdur þessi rjettur. Það brýtur síst bág við ákvæði ríkiserfðalaganna. Ef annar hefði tekið konungdóm, þá yrði hann því að víkja þegar er fósturid fæddist lifandi og ef það er sveinbarn.

b. Konungdómurinn er óskiftanlegur og erfir hann því jafnan einn maður í senn. Og þarf þá að leysa úr því í hvaða röð menn erfa. Eru reglurnar sem leiddar verða af 2. gr. ríkiserfðalaganna þessar:

1. Ef fleiri en einn eru jafn nánir, t. d. 2 synir konungs, þá gengur sá elsti fyrir. Ef tvíburar eru, þá hlyti sá sem fyrr fæddist að efra konungdóm.

2. Konungdómur gegnur í einn og sama ættlegg áður en hann hverfur í aðra, og ættleggur þess, sem samkvæmt framansögðu erfði fyrst konungdóm, gengur fyrir ættleggjum hinna. Friðrik 8. var elstur sona Kristjáns 9. Niðjar hans í beinan karlleggkoma til erfða, nema þeir sje einhverra hluta vegna sviftir erfðarjetti, á undan öllum öðrum. Ef þá bryti, kæmi með sama hætti karlniðjar næst elsta sonar Kristjáns 9. Og í hverri línu kemur fyrst sá, sem nánastur er ættföðurnum.

c. Maður getur eflaust afsalað sjer og ófæddum og ólögráðum niðjum sínum erfðarjetti, enda er slíkt eigi ótítt. (prins Karl 1907 og prins Aage 1914). Þar á móti er slíkt afsal eigi talið gilda fyrir lögráða prinssa. Enda er það eigi skilyrði, að hver forfeðra aðilja í karlleggnum hafi sjálfur verið arfgengur til konungdóms. Hitt nægir, að hann sje karlmaður kominn í beinan karllegg af ætt föðurnum. Fyrir glæpi getur maður eigi fyrirgjört erfðarjetti sínum til krúnunnar.

d. Ef fleiri kalla til arfs, þá segir eigi, hver skuli úr því skera. Í danmörku er álitid að sameinað ríkisþing geri út um málið eftir 8. gr. grvl. analogice. Sá úrskurður væri nú eigi bindandi fyrir Ísland, því að Danmörku er hvergi falið það mál í sbl. Það hlyti því að sæta úrskurði sameinaðs Alþingis hjer, og sá einn úrskurður væri bindandi fyrir Ísland. Gæti því af tilkallá tveggja eða fleiri til konungdóms leitt sambands-
slit milli Íslands og Danmerkur, ef úrskurður hjer og úrskurður þar yrði aðndstæður.

17. gr.

Ríkistaka.- Missir konungdóms.

I. Þegar konungur missir konungdóm, af hvaða ástæðum sem það er, þá tekur sá sem næstur stendur til erfða, ríki. Í raun rjettri verður sjaldan konungslaust, því að erfinginn tekur venjulega eo ipso við konungdómi, þegar konungslaust er orðið. Sú hefir venjan verið, að forsætis-

ráðherra Danmerkur hefir þar auglýst lát konungs og jafnframt lýst ríkis-
töku hins nýja konungs. Sú yfirlýsing er þó í raun rjettri ekki bind-
andi fyrir Ísland. Íslensk stjórnarvöld, ráðuneytið og Alþingi, getur
fyrir sitt leyti rannsakað og úrskurðað, hvort sá, sem tekið hefir kon-
ungdóm í Danmörku, sje borinn til ríkis á Íslandi, eða fylli önnur skil-
yrði til að vera konungur á Íslandi. Og má vera, að önnur verði hjer
niðurstaðan en í Danmörku. Og ef eigi yrði samkomulag þá getur það leitt
til sambandsslita.

Auk þess skilyrðis, að aðili sje arfborinn samkvæmt 16. gr. að ofan
og að konungur hafi látið af konungdómi þá þarf ríkisarfi að fylla fleiri
skilyrði, og eru þau þessi:

1. Skal konungur samkvæmt grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1915
5. gr. teljast til hinnar dönsku evangelisk-lútersku þjóðkirkju. Í 3. gr.
sbl. er svo mælt, að sömu reglur skuli gilda hjer sem í Danmörku um trú-
arbrögð konungs, og er þessi regla einnig tekin í 4. gr. stjkskr., og þar
með gerð hjer að stjórnarkrárákvæði, sem verndar nýtur samkvæmt 76. gr.
1. mgr. stjkskr. Enn verður sama þjóðkirkjan að teljast hjer sem í Dan-
mörku. En þótt breyting yrði á því, t.d. af því að ríki og kirkja yrði
aðskilin, sbr. 2. mgr. 58. gr. sbr. 3. mgr. 76. gr. stjkskr., þá mundi
ákvæði 4. gr. um trúarbrögð konungs þó standa óraskað. Hinsvegar mundi
Danmörk eigi geta einhliða breytt þessu fyrirmæli, svo bindandi væri
fyrir Ísland.

Ef konungsefni játaði qöra trú, þá getur hann eigi tekið konungdóm.
Hinsvegar verður ekki með öllu framhjá honum gengið, meðan óvíst er,
nema hann skifti um trúarbrögð og fullnægi þannig þessu skilyrði lag-
anna. Meðan á því stæði, hlyti ráðaneyti Íslands að fara með konungs-
vald hjer, því að reglur 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. um meðferð kon-
ungsvalds, þegar konungur er "sjúkur", ólögráða eða staddur utan beggja
ríkjanna" gilda hjer. Það er sjálfsagt, að ráðuneytið getur skorað á
konung að fylla skilyrðið innan tiltekins tíma, enda verði hann að öör-
um kosti að teljast hafa með framkomu sinni afsalað sjer konungdómi. Þar
að auki og til að fyrirgirða allan vafa, gæti bæði ríkið breytt ríkis-
erfðalögum þannig, að þessi aðili skyldi hafa fyrirgert erfðarjetti
til krúnunnar, og yrði stjórnarskrárþreying nauðsynleg til þess. Þegar
sýnt væri, að konungsefni fullnægði eigi trúarbragðaskilyrðinu, þá gengi
konungdómur til þess sem næstur honum gengi í þeirri línu, t.d. niðja
hans fyrst, síðan yngri bróður hans o.s.frv.

2. Ef konungsefni er þjóðhöfðingi í ööru landi, en þjóðhöfðingi
tekur analogice til forseta í lýðveldi og ríkisstjóra - þá getur hann
ekki tekið konungdóm á Íslandi, nema Alþingi leyfi, 4. gr. sbl. og 5. gr.
stjkskr. Svo segir í 4. gr. sbl. að konungur meg eigi vera þjóðhöfðingi
í öörum löndum án samþykkis Ríkisþings Danmerkur og Alþingis Íslands.
Hvorugt landið getur veitt leyfið nema fyrir sitt leyti, og ef annað
leyfði, en hitt bannaði, þá yrði konungsefni annaðhvort að leggja niður
tign sína í þriðja landinu eða afsala sjer konungdómi í því ríkinu, sem
bannaði honum þjóðhöfðingjatign þar. Um meðferð þessa máls fer annars
sem sagt var um trúarbrögð konungs undir 1.

II. Konungur getur ekki að lögum fyrirgert konungdóminum, þó að
hann vanræki störf þau, sem konungdóminum fylgja eða jafnvel þótt hann
ynni glæpi. Þetta leiðir af því, að konungur er "ábyrgðarlaus og frið-
helgur" samkvæmt 10. gr. stjkskr. og gæti því enginn dómstóll dæmt hann.
Eina ráðið til að losna við konung, sem eigi afsalaði sjer konungdómi,

væri að gera breytingu á ríkiserfðalögunum, þar sem hann væri sviftur konungdómi. En sú breyting yrði hjer á landi að fara eftir ákvæðum 1. mgr. 76. gr. stjsskr. Auk þess byrfti samþykki Ríkisþings Danmerkur, sem fara yrði þar með sem grundvallarlagabreytingu, til þess að ríkiserfðalögunum yrði löglega breytt.

Andleg eða líkamleg heilbrigði er eigi heldur skilyrði til þess að geta tekið konungdóm eða haldið honum, heldur einungis til þess að geta farið með konungsvaldið.

Konungur getur þó með athöfnum sjálfs síns lögum samkvæmt firt sig rjetti til konungdóms.

1. Með því að kasta evangelisk-lúterskri trú. Það er brýnt skilyrði samkvæmt 5. gr. grundvallarлага Danmerkur sbr. 3. gr. sbl. og 4. gr. stjsskr., til þess að mega vera konungur, að maður játi þá trú, og að hann hlýtur því að missa konungdóm, ef hann skiftir um trú.

2. Með því að gerast þjóðhöfðingi í öðrum löndum. Það hlýtur að vera tilætlunin með banninu í 4. gr. grvl. Dana, 4. gr. sbl. og 5. gr. stjsskr., að þjóðhöfðingjatign í öðrum löndum megi ekki samæn fara við konungdóm á Íslandi, nema Ísland leyfi og Danmörk, enda vilji konungur halda ríki í þeim löndum. Þó er undantekning um samband Íslands og Danmerkur, því að í samþykki sambandslaganna felst samþykki hvors aðilja til þess að konungur megi halda konungdómi í hinu meðan samband Íslands og Danmerkur stendur, sbr. 18. gr. sbl. Samþykki getur verið fólgið í athöfnum, t.d. fyrirvaralaus samþykkt um greiðslu af ríkisfje til konungs, uppburður mála fyrir honum, ávarp til hans frá Alþingi o. s.frv. Annars fer þetta eftir reglum, er svara til þess, ef konungsefni skyldi þá vera þjóðhöfðingi í öðru landi, er hann skyldi taka ríki hjer.

3. Það er alviðurkent að konungur geti afsalað sjer konungdómi sbr. um ríkisstjóra, lög 11. febr. 1871 8. gr. sbr. 7. gr. Þetta getur hann bæði gert berum orðum og svo með athöfnum, sem þá ályktun má leiða af, að hann afsali sjer konungdómi. Það virðist aldrei þurfa ráðherraundirskrift eða ábyrgð hans, á afsalsathöfninni. Athafnir sem þessa þýðingu kynni að hafa væri t.d. flutningur úr landi með yfirlýsingu um að konungur ætlaði aldrei aftur að koma og án fyrirvara um konungdóminn. En sjaldan mundi með vissu verða leidd óræk ályktun um afsal konungdómsins af athöfnum konungs. Ef konungur skapar viljandi varanlegt ástand sem er ósamrýmanlegt meðferð konungsvalds og afsalar sjer þó eigi konungdómi sbr. t.d. lög . 11. febr. 1871 9. gr., þá er varla annars kostur til að losna við hann en að breyta ríkiserfðalögunum með þeim hætti sem sagt var hjer áður.

18. gr.

Meðferð konungsvaldsins.

I. Það er auðvitað tíðast, að konungur fari sjálfur með konungsvald, eða hafi stjórnina á hendi sem svo er stundum kallað. En til þess verður hann að fullnægja ýmsum lögmæltum skilyrðum, auk þeirra kosta, sem hann skal vera búinn til þess, að hann megi taka konungdóm. Þessi skilyrði eru:

1. Samkvæmt 6. gr. stjsskr. vinnur konungur eið að stjórnarskránni,

er hann kemur til ríkis, nema hann hafi unnið þann eið meðan hann var ríkisarfi. Af eiðstaf þessum skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Albingi ænað, en Þjóðskjalasafnið hitt. Það er eigi til hlítar ljóst, hvort eiðvinningin er skilyrði til þess að mega bera konungsnafn eða til að mega fara með konungsvöld. Hið síðartalda mun rjettara vera. Konungur er kallaður "konungur" áður en hann vinnur eiðinn og gert ráð fyrir því, að hann komi til ríkis áður en hann vinnur þenna eið. Og fyrirmælin um ríkiserfðir og skilyrðin til að taka konungdóm mun vera tæmandi. Það er skylda ráðuneytisins að sjá til þess, að konungur vinni þegar eiðinn, ef hann hefur ekki áður unnið hann. Þangað til hlýtur ráðuneytið að fara með konungsvaldið, því að fyrirmæli 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. taka ekki til þessa tilviks. Eiðstafurinn á að fela í sjer loforð. Þar sem guð sje tekinn til vitnis, um að konungur skuli halda stjórnarskrána í hvívetna. Ráðherraundirskrift undir eiðstafinn með konungi skal engin vera, og var ekki 1915, fyrsta skifti sem konungur vann eið að stjórnarskrá Íslands samkvæmt 6. gr. stjkspl. nr. 12 19. júní 1915. Það getur ekkert verið á móti því, að konungur vinni eiðinn þegar hann er 15. ára sbr. N. L. 1-13-19, en þess er eigi þörf fyrr en hann er 18 ára, því að fyrr getur hann eigi sjálfur farið með konungsvöld. Ef konungur færist undan að vinna eiðinn, þá yrði að fara með það eins og ef hann gegndi eigi stjórnarskyldum sínum. Yrði ráðuneyti Íslands þá að fara með konungsvaldið, þar til úr greiddist. En við konung væri þó eigi hægt að losast, nema með breytingu á ríkiserfðalögunum með þeim hætti sem áður er sagt.

2. Ef konungur er eigi fulltíða (þ. e. lögráður eða fullra 18 ára, grvl. Danmerkur 6. gr. sbr. 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr.), þá getur hann ekki farið með konungsvöld, sbr. 2. og 3. gr. laga 11. febr. 1871.

3. Þá getur sjúkdómur hamlað konungi að fara með konungsvöld. Þetta yrði fyrst og fremst, ef konungur tæki geðveiki á háu stigi, legðist í rúmið svo að hann mætti eigi undirrita stjórnarérindi eða skipa forsæti í ríkisráðinu, sbr. 12. gr. stjkskr.

4. Fjarvist hjeðan af landi orkar ekki því, að konungi verði ófært að fara með íslenzkt konungsvöld. Í 14. gr. stjkskr. er einmitt gert ráð fyrir því, að konungur eigi hjer eigi heimili (sbr.: "ekki staddur hjer á landi") og fer hann þó með konungsvaldið eftir skýlausum ákvæðum greinarinnar. Konungur Íslands þarf því eigi að vera búsettur þar sem að setur íslenska ráðaneytisins er, sbr. 9. gr. stjkskr. Samkvæmt 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. skulu ákvæði þau er giltu í Danmörku 1. des. 1918 um meðferð konungsvalds, þegar konungur er "staddur utan beggja ríkjanna" einnig gilda á Íslandi. Er hjer bygt á því, að konungur geti farið með konungsvöld á Íslandi, ef hann er staddur í öðruhvöru ríkinu, Íslandi eða Danmörku. En þetta þarf þó eigi að taka alveg bókstaflega. Konungur getur verið þar staddur í Danmerkurríki, að eigi sje kostur að ná til hans, t.d. á Grænlandi, og för han út fyrir bæði ríki getur verið svo vaxin, að engin ástæða sje til þess að ráðstafa ríkisstjórn á meðan. En um slíkt verður engin almenn regla sett, því að það verður að fara eftir atvikum hverju sinni.

Með því að skipa verður ríkisstjóra til að fara með konungsvöld í Danmörku, ef konungur fer burt úr ríkinu til Íslands eða til Færeyja, en hann fer þó sjálfur með konungsvöld á Íslandi, þá leiðir af því, að einn fer með konungsvöld í Danmörku ~~og~~ og annar á Íslandi samtímis. Þetta verður og í öðrum samböndum, eins og sýnt hefir verið, og sætir

það engri furðu. Ef konungur fæst eigi til að rækja stjórnarstörfin í báðum ríkjunum, þá yrði að fara eftir analögiu ákvæðanna um fjarvist. En ef vanrækslan snerti að eins Ísland, þá yrði ráðuneyti þess að fara með konungsvald, unz Alþingi skipaði öðru vísi, og er þetta tilvik ólög-
ákveðið.

II. Þá kemur til athugunar, hvernig með skuli fara þegar konungur getur ekki haft ríkisstjórn á hendi samkvæmt I. 2.-4. að framan. Þessu máli er svo skipað með 3. gr. sbl., sem einnig er tekin í stjkskr. 4.gr., að hjer skuli sömu reglur gilda um það sem giltu í Danmörku 1. des. 1818. Þessar teglur eru bæði í 7. gr. grvl. Danmerkur og í lögum 11. febr. 1871, sem sett voru samkvæmt fyrirmælum 3. gr. grvl.

A. Í 7. gr. grvl. er sjerregla um það, ef konungur getur eigi vegna fjarvistar eða nnara orsaka þegar við konungsskiptin unnið eiðinn að dönsku grundvallarlögum, og skal þá ríkisráð Danmerkur fara með konungsvaldið, nema öðruvísi verði ákveðið með lögum. Ef konungur væri á Íslandi, þá gildi 7. gr. grvl. eigi. En ef hann væri fjarvístum utan beggja ríkja eða t. d. sjúkur, þá getur hann eigi af þeirri ástæðu farið með konungsvald á Íslandi, og getur þá regla 7. gr. gilt, enda þótt sjerregla sje og eigi einungis við tálmanir um stundarsakir fyrir eiðvinningu konungs að grundvallarlögum Danmerkur.

B. Ef konungur getur annars eigi farið með konungsvald, þá gilda fyrirmæli laga 11. febr. 1871, nema þegar svo stendur á sem síðast er sagt í I. 4. um vanrækslu á íslenskum stjórnarstörfum. Hjer má greina á milli, hvort konungur hefur gert ráðstöfun um meðferð konungsvaldsins eða ekki.

1. Þá ráðstöfun getur konungur gert og það verður að telja skyldu ráðuneytisforseta Danmerkur að annast hana - þegar hann er vitandi vits og lögráður, enda þótt hann sje ekki fær um að hafa ríkisstjórn á hendi vegna sjúkdóms eða fjarvistar. Felur konungur þá ríkisarfa ríkisstjórn, ef hann fullnægir skilyrðunum í 16. gr. 1.-4. Ella skipar konungur ríkisstjóra, L. 1871 1. gr. Þegar svo stendur á, þarf eigi annað en meðundirskrift ráðuneytisforseta Danmerkur, og birt er opið brjef hjer um ráðstöfunina. Er hún, eins og skiljanlegt er, alltið, því að konungur fer einatt út úr báðum ríkjum.

Ef ætlandi er, að ríkisarfi muni ólögráður verða eða ófær annars til að fara með konungsvald, þá er konungi rjett, með samþykki ríkisþings Danmerkur, að gera skipun um ríkisstjórn l. 1871 2. gr. Þetta ákvæði týtur líka að meðferð konungsvalds vegna forfalla konungs og gildir því líka á Íslandi samkvæmt 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr.

2. Nú má vera að konungur hafi enga ráðstöfun viljað gera eða eig getað gert hana, t.d. vegna ólögræðis, skyldilegs sjúkdóms, þá fer ríkisráð Danmerkur með konungsvaldið til bráðabúrgða, að undanteknu tilvikinu í 3. gr. laganna, en stefna skal það ríkisþingi Danmerkur saman taferlaust. Ef konungur er dáinn og ríkisarfi fullnægir ekki skilyrðunum til að fara með konungsvald, þá skal ríkisþingið kjósa ríkisstjóra, l. 1871 2. gr. en ella afræður það kjör ríkisstjóra eftir atvikum eða hvort ríkisráðið skuli fara með konungsvald, l. 1871 1. gr. Ef ríkisarfi er erlendis þegar konungaskifti verða, þá setur ríkisþingið honum frest til að koma inn í landið og ákveður, hvort ~~ríkisráðið~~ ríkisráðið skuli á meðan fara með konungsvald, eða hvort ríkisstjóri skuli kjörinn, l. 1871 4. gr.

3. Ef ríkisstjóráskifti verða eða ríkisstjóri eigi tekur við meðferð konungsvalds, þá hefur ríkisráðið stjórn á hendi til bráðabirgða, en stefna skal það þá saman ríkisþinginu er svo tekur ákvörðun sem fyrr segir, 1. 1871. 8. og 9. gr.

Meðferð ríkisráðs Danmerkur á konungsvaldi er einungis til bráðabirgða, sbr. 1., 2., 4. og 9. gr. Það ber að vísu fulla lagalega ábyrgð gerða sinna fyrir ríkisþingi Dana og er dæmt af Ríkisrjetti þeirra. En fyrir Alþingi eða íslenskum dómstóli ber það enga ábyrgð samkvæmt grvl. Danmerkur. Ef Alþingi óskaði að koma fram ábyrgð á hendur ríkisráði Danmerkur fyrir meðferð íslensks konungsvalds, þá yrði það að snúa sjer þar um til Ríkisþings Danmerkur með tilmælum um að það samþykkti að höfða mál á hendur ráðherrunum fyrir ríkisstjórn þeirra á Íslandi. Eigi eru ákvæði um eiðvinningu ríkisráðs Danmerkur að stjórnarskrá Íslands, en það virðist einsætt, að ráðherrarnir eigi að vinna þann eið áður en þeir framkvæmi nokkra íslenska stjórnarathöfn.

Þegar ráðaneyti Íslands fer með konungsvald, þá þurfa ráðherrarnir eigi að vinna eið að stjórnarskránni vegna þess, því að þann eið hafa þeir þegar unnið sem íslenskir embættismenn. Þeir bera alla ábyrgð á stjórnarframkvæmdum sem ella. Þeir mundu allir hafa atkvæðisrjett sem annars og ríkisráð mundu þeir þá halda hjer. Forsætisráðherra (Danmerkur og Íslands) virðist þær að undirrita stjórnarerindi fyrir hönd alls ríkisráðsins.

Þegar ríkisarfi eða ríkisstjóri fara með konungsvald, þá eru þeir friðhelgir og ábyrgðarlausir sem konungur, sbr. 7. gr. 1. 11. febr. 1871 og ganga yfirhöfuð í stað konungs um ríkisstjórn. Ríkisstjóri verður eflaust að vinna eið að stjórnarskránni, og ríkisarfi slíkt hið sama, nema hann hafi þegar gert það, sbr. 6. gr. stjkskr. Annars er nokkur munur á aðstöðu ríkisarfa og ríkisstjóra. Ríkisstjóri skal vera evangelískrar lúterskarar trúar, en þetta skilyrði er eigi sett um ríkisarfa, en það er þó mjög vafasamt, hvort þess eigi ekki að krefjast bæði eftir analogiu grvl. og stjkskr. um konung og fyrirmælum 5. gr. 1. 11. febr. 1871. Ríkisarfi er jafna sjálfsagður til þess að taka við ríkisstjórn, ef hann fullnægir lögmæltum skilyrðum, sbr. 1. gr. 1. 1871, hvort sem konungur eða ríkisþingið gerir ráðstöfun um meðferð konungsvalds.

Ríkisstjóri skal vera prins, fulltíða og arfgengur til ríkis, eða lögráður karlmaður með dönskum ríkiborgararjetti. Kona getur eigi farið með konungsvald.

19. gr.

Löggjör konungs.

I. Samkvæmt þeirri skoðun, að konungur væri sjálfur ríkið, varð hann ekki talinn ríkisborgari nje þegn, því að hann var þá hafinn yfir rjettindi ríkisborgara og skyldur. En þegar bygt er á því, að konungur fari að eins með einn þátt ríkisvaldsins, sje fyrirsvarsmaður ríkisins útávið og að sumu leyti inn á við, þá verður því varla neitt til fyrirstöðu að telja konung ríkisborgara. Konungdómur á Íslandi hefir því eo ipso í för með sjer íslenskan ríkiborgararjett. Enda hefir konungur hjer rjettindi að öðru jöfnu slík sem aðrir íslenskir ríkisborgarar. Hann mundi t. d. hafa hjer kosningarrjett, ef hann fullnægði búsetu-skilyrði 29. gr. stjkskr. Hann er og skyldur eigi einungis til að hlýða

stjórnarskránni, heldur einnig landslögum almennt. En á stöðu konungs og annara ríkisborgara er sá mikli munur, að ríkisvaldið getur alment eigi beitt valdi við konung eins og við ríkisborgarana. Fegniskylda hans er því ófullkomin, verður að minsta kosti venjulega eigi beinlínis knúð fram með valdi. Verður nú að líta yfir afbrigði þau, sem að lögum gilda um konung.

II. 1. Samkvæmt 10. gr. stj. skr. er konungur ábyrgðarlaus og frið-~~hættur~~ helgur. Í ákvæðinu um friðhelgi konungs felst það, að vald gegn konungi er óleyfilegt. Hvorki dómstólum, lögreglu nje einstökum mönnum er heimilt að þvinga konung með ofbeldi. Fógetagjörð hjá konungi væri því óheimil. Undantekning verður þó að gera frá þessari reglu. Neyð-arvörn ~~gegnað~~ er heimil gegn honum eins og hverjum öðrum. Og sá sem uppeldisvald hefir yfir konungi, hefir bæði rjett og skyldu til að beita því. Samskonar væri um vernd geðveiks konungs, sem fer aða hætt er við að fari sjer eða öðrum að voða. Í friðhelgi konungs felst það, að árá-sir á konung, líf, líkama eða æru eru annarskonar brot en samskonar árásir á aðra menn, auk þess sem slík brot eru brot gegn handhafa ríkis-valdsins, sbr. 89.-91. gr. alm. hgnl. Exceptio veritatis stoðar því eigi í málum vegna meiðyrða um konung. Í ábyrgðarleysi konungs felst það, að honum verður hvorki gerð refsing nje að greiða bætur fyrir athafnir sínar eða athafnaleysi. Politíska ábyrgð ber hann eigi heldur. Alla ábyrgð stjórnarathafna konungs eiga ráðherrar að bera. Við loforð sín um einkamálefni sín og því líkar skyldur er konungur að sjálfsögðu sið-ferðilega bundinn, en það er eigi alls kostar víst, að hve miklu leyti þau ~~þrúi~~ verða lögð undir dómstólana.

Það er alment viðúkent, að enginn dómstóll er bær til að dæma mál, þar sem konungi væri persónulega stefnt til að þola dóm, hvers efnis sem krafan væri, t. d. til að greiða fjárhæð, vinna verk, vera faðir að barni o. s. frv. Hinsvegar getur konungur höfðað mál fyrir dómi með sama hætti sem aðrir menn. Í þeim málum hlýtur stefndum að vera rjett að verja sig. Hann getur því komið að vörnum til sýknu sjer, t. d. að skuld sje greidd, fyrnd, verja sig í briggðamáli með afsali konungs o. s. frv. Jafnvel gagnkröfu til skuldaþfanaðar ætti hann að geta komið að, enda þótt nauðsynlegt væri samkvæmt gildandi dómskapareglum að höfða gagnsök í því skyni.

Það hefur orkað tvímælis, hvort fjárkröfu megí sækja á hendur þeim manni, sem umboð hefir til að svara fyrir einkaeign konungs. ~~X~~ ("Civil-listann") t. d. að greiða fje, gefa afsal o. s. frv. Hæstirjettur Dan-merkur hefir leyst úr því að því leyti sem eigi hefir verið talið nægi-legt, að konungur fæli öðrum slíkt umboð án meðundirskriftar ráðherra (HRT. 1859 484). Þar með er alls eigi sagt, nema umboðið væri löglégt, ef það væri út garði gert sem hver önnur stjórnarráðstöfun, eins og í Englandi tíðkast. Alment er konungi óheimilt að afsala sjer friðhelgi sinni og ábyrgðarleysi. En vera mætti þó að hjer kynni að mega gera undantekningu með konungsúrskurði útgefnum á venjulegan hátt. Með því mælir það, að samsvarandi fyrirmæli um ábyrgðarleysi konungs í Noregi, Svíþjóð og Þýskalandi voru skilin með þessari takmörkun, enda er staða þingbundins konungs eftir dönskum grvl. og íslenzku stjórnarskránni öll önnur en einvaldskonungs eftir erfðahyllingaeiðinum og konungslög-unum, þar sem ákveðið var, að konungur væri yfirskipaður lögin o. s. frv.

Handveð frá konungi ætti að mega selja hjer samkvæmt 1. gr. 1. nr. 18 4. nóv. 1887. Til sölu samkvæmt 3. gr. s. l. svo og aðfarar eftir 15. gr. 1. nr. 29. 16. des. 1885 mundi þurfa konungsúrskurð sem fyrr segir.

2. Konungur á heimtingu á því, að honum sje sýnd ýms sæmd framar öðrum mönnum. Hann er ávarpaður með "hátign" (Majestæt"), hann ber sjerstakt embættisheiti, sbr. 1. gr. 2. mgr. sbl., skjaldarmerki Íslands er innsigli konungs, herinn á að sýna honum lotningu, hann á rjett á að hafa hirð ~~xxx~~ á sinn kostnað og hann er sjerstaklega nefndur í kirkjubæninni o. s.frv.

3. Samkvæmt 5. gr. sbl. skal hvort ríkið fyrir sig ákveða greiðslur til konungs af ríkisfje og í 8. gr. stjskr. er boðið að ákveða þessar greiðslur "með lögum". Þessu boði væri eigi fullnægt, þótt greiðslur þessar væri einungis teknar í fjárlögum hvers árs, því að það er sjálf-sagt að gjöra það samkv. 37. gr. stjskr. og þurfti því eigi að taka það fram sjerstaklega. Það hefir þótt óviðeigandi, að konungur væri háður hverju þingi um fjárgreiðslur. Enda hafa greiðslur af ríkisfje til konungs verið ákveðnar 60000 kr. á ári með lögum nr. 18, 6. maí 1919. Þar af greiðir konungur einkaritara sínum í Íslandsmálum. Konungur hefir auðvitað frjálst forræði á því og öðru fje sínu. Ísland tekur að öðru leyti engan þátt í hirðhaldi konungs og leggur honum enga bústaði til, nema ef hann kemur hingað. Konungur greiðir engan tekjuskatt af því fje sem honum er greitt samkvæmt lögum nr. 18, 1919, lög nr. 74 27. júní 1921 4. gr. nje heldur mundi hann greiða hjer eignaskatt þótt hann ætti hjer eignir, s.l. 5. gr. sbr. 17. gr. Eignir konungs ganga að erfðum eftir hann samkvæmt almennum reglum. Skiftarjettur væri þó eigi bær að skifta búi konungs, heldur yrði að skipa skiftanefnd (Kommissorium) til að fara með það, nema erfingjar skifti sjálfir eða konungur hafi tilnefnt executores testamenti.

4. Ettarrjettarskyldur konungs og rjettindi eru yfir höfuð hin sömu sem annara manna. Það leiðir þó af valdburð dómstólanna, sjá 1. að framan, að enginn dómstóll gæti dæmt um hjúskap konungs, hvorki upphaf hans nje slit. Konungur gæti fengið undanþágu frá lögum samkv. 25. gr. stjskr., og eigi framar nje heldur með öðrum hætti en aðrir. Um hjúskap konungs "til vinstri handar" er áður talað. Foreldravald konungs yfir börnum sínum er að því leyti ríkara en annara manna, að hann á rjett á að ákveða vistarstað þeirra og til hjúskapar þeirra á að leita samþykkis hans, þótt þau sje komin til lögaldurs, til þess að hjónabandið hafi ríkisrjettargildi, t.d. að menn getnir í því verði arfbornir til ríkis.

5. Um stöðu konungs gilda að öðru ýmsar sjerreglur, sem nú skal greina:

a. Hann skal teljast til hinnar evangelisk-lútersku þjóðkirkju, sbr. 58. gr. stjskr. Samkvæmt 5. gr. grvl. Danskur skal konungur vera þessarar trúar, en 3. gr. sbl. og 4. gr. stjskr. segir aftur, að sömu reglur skuli gilda hjer sem í Danmörku um trúarbrögð konungs. Ef konungur skiftir um trúarbrögð, þá verður hann einnig að láta af konungdómi.

b. Konungur er lögráður 18 ára. Byggist það á 3. gr. sbl. og 4. gr. stjskr. sbr. við 6. gr. grvl. Danmerkur. Sbr. a. að framan. Ákvæðið um 18 ára lögræðisaldurinn nær þó varla til þeirra tilvika, þar sem ákveðinn aldur er sjerstaklega gerður að skilyrði til aðildar í rjettarsambandi, svo sem kosningarrjettur til Alþingis, 29. og 30. gr. stjskr. eða til hjónavíxlu, lög nr. 39 27. júní 1921 7. gr. Á þetta við, ef

konungur settist hjer að eða kvæntist hjer. Um forræði á fje ólögráðs konungs fer eftir almennum reglum. Um uppeldi hans annast væntanlega sá, sem með konungsvæld fer í æsku hans, nema fráfarandi konungur hafi gert þar á aðra skipun eða lög yrði sett um efnið. En til slíkra laga þurfti væntanlega samþykki bæði Alþingis og Ríkisþings Danmerkur.

20. gr.

Konungsættin.

Í lögum er allviða talað um konungsættina, sjá N. L. 1-2-1 og 2, almenn hegningarlög 92.-95.gr., d-ísl. sambandslög 5. gr. og tekju-skattslög 4. gr. En hverir eru í konungsættinni? Samkv. almennri mál-venju má segja að þar til teljist allir frændur konungsins, og mágkonur og s. frv. En svo rúmt er hugtakið ekki að lögum. Með öðrum orðum: Einungis sumir frændur og sumar mágkonur konungs standa í því ættarsambandi við konung, að það hafi þýðingu að lögum. Það er víst að konungsekkja og drottning teljast til konungsættarinnar, sbr. 93. og 94. gr. alm. hegningarl. Ennfremur ríkisarfi s.st. og prinsar, sem bornir eru til ríkis samkv. ríkiserfðalögum, og það eru karlniðjar Kristjáns 9. og Lovísu drottningar í beinan karllegg, nema þeir hafi afsalað sjer erfðarjetti, eða mist hann með öðru móti og konur þeirra. Þar næst teljast þær prinsessur af þessari ætt til konungsættarinnar, sem eigi eru í aðrar ættir giftar. Þessar manneskjur munu vera rjettilega talðar til dönsku konungsættarinnar í viðtækari skilningi. En eigi njóta þeir sömu verndar, nje heldur hvíla sömu skyldur á þeim öllum. Þeir einir af konungsættinni sem undir handarjaðri konungs dveljast verða að leita leyfis hans til þess að ganga í hjónaband svo að það hafi fullt ríkisrjettargildi, 21. gr. konungal. 14. nóv. 1665. Þær einar prinsessur, sem heima eiga í Danmörku, njóta aukinnar verndar samkv. 95. gr. hegningarlaganna. Konungsætt má því að lögum taka bæði í þrengri og viðtækari skilningi. Í einu sambandi er maður ef til vill talinn til konungsættarinnar, en ekki í öðru. Það verður þá að rannsaka það hverju sinni, hvaða skyldur og hvaða rjettindi hverjum þeim heyrir til, sem til konungsættarinnar teljast. Hjer skal sett stutt yfirlit:

A. Rjettindi. 1. Erfðarjettur til krúnunnar samkvæmt ríkiserfðalögum.

2. Prinsar ná lögaldri 16 ára ~~almanak~~ samkv. grvl. Danmerkur 6. gr. sjá um ríkisarfann 7. gr. stjkskr.

3. Almennir dómstólar eru eigi bærir að dæma prinssa og prinsessur af konungsættinni án sjerstakrar konungsskipunar, 25. gr. kgl. 14. nóv. 1665 og N.L. 1-2-1 og 2 sem auðvitað yrði einungis gefin á ábyrgð ráðherra. Þetta gildir auðvitað analogice um drotningu og konungsekkju.

4. Konungsættingjum eru sýnd ýms heiðursatlot í ávarpi og á ýmsan annan hátt.

5. Gert er ráð fyrir því að þeim sje eða kunni að verða lagt fje hjeðan, sbl. 5. gr. 8. gr. stjkskr.

6. Konungsekkja, drotning, ríkisarfi, arfbornir prinsae og prins-essur, sem heima eiga í Danmörku (eða á Íslandi) njóta sjerstakrar verndar samkv. 92.-95. gr. hegningarl.

7. Prinsar eru sjerstaklega nefndir til að taka við ríkisstjórn í forföllum konungs.

8. Ríkisarfi situr ríkisráðsfundi þegar hann er lögráður orðinn 12. gr. stjkskr.

9. Konungsettmenn eru undanbegnir tekju- og eignarskatti hjer, enda þótt þeir hefðu hjeðan tekjur eða ættu hjer eignir, samkv. tekju-skl. 4. sbr. 17. gr.

B. Sjerstakar skyldur hvíla yfirleitt eigi að ríkisrjetti á ætt-mönnum konungs.- Þó er sú undantekning, að þeir eru háðir valdi konungs um kvonföng (giftingu) brottför úr ~~ríkjum~~ ríkjum konungs og ráðn-ingu í þjónustu annara þjóðhöfðingja, samkvæmt 21. gr. konungalaganna.

Ettmenn konungs geta afsalað sjer erfðarjetti til konungdóms og ívilnunum um fjárframlög og skattfrelsi og ef til vill heiðursatlotum og titlum. En varla öðrum forrjettindum, þeim er nefnd voru.

Ráðherrar.

21. gr.

Almennar athugasemdir.

I. Í sambandi við konunginn verður að lýsa stöðu þeirra embætt-ismanna, sem samkvæmt stjórnarskránni eru stjórnskipulega nauðsynlegir til þess að stjórn landsins geti farið fram í samræmi við stjórnskipu-lag það, sem stjórnarskrárgjafinn hefir ákveðið. Þessir embættismenn eru ráðherrarinnir. Þau ein embætti hefir stjórnarskráin lögskipað og lögvarið samkvæmt 1. mgr. 76. gr. svo að ráðherraembættið verður ekki afnumið nema með stjórnarskrárbreytingu samkv. 76. gr. Hitt er annað mál, að tala ráðherra er ekki ákveðin beinlínis í stjórnarskránni, svo að þeim má fækka niður í það lágmark, sem finna má með lögskýringu á fyrirmælum stjórnarskrárinnar.

Ástæðan til þess, að ráðherraembættið er lögskipað og lögvarið af fyrirmælum stjórnarskrárinnar felst í stjórnskipulagi því, sem lög-mælt er í sjálfri stjórnarskránni. Konungur er einka handhafi fram-kvæmdarvaldsins og annar aðili löggjafarvaldsins, samkv. 2. gr. stjkskr. og samkv. 9. gr. stjkskr. hefir hann æðsta vald í öllum málum ríkisins, með þeim takmörkunum, sem settar eru í stjórnarskránni. Hinsvegar er konungur samkv. 10. gr. stjkskr. ábyrgðarlaus. En stjórnarskrárgjafinn ætlast til þess, að hjer sje, eins og í öðrum ríkjum með þingbundinni konungsstjórn, ábyrgir menn sem fari með vald konungs á málefnum rík-isins. Þess vegna er svo fyrirskipað í 9. gr. stjkskr., að konungur láti ráðherra framkvæma æðsta vald sitt í málefnum ríkisins. Þetta má þó ekki taka svo bókstaflega, að konungur komi þar hvergi nærri. Þó að hann beri ekki ábyrgð á stjórnarathöfnunum, þá eru mjög margar þeirra þó því að eins gildar, að hann samþykki þær, og þetta samþykki kemur fram með þeim hætti, að hann undirritar þær, sbr. 15. og 22. gr.

stjskr. En samþykki konungs er ekki nægilegt til þess að stjórnarráðstöfun sje lögmæt og bindandi. Til þess þarf samkv. 15. gr. stjskr. undirskrift ráðherra. Þó að fleiri sje ráðherrar en einn er þó jafnan nægilegt, að einungis einn ráðherra undirriti með konungi. Og stjórnarráðstöfun er gild, þó að sá ráðherra sem undirritar, fari ekki með þann flokk mála sem ráðstöfunin telst til. Það væri að stjórnskipulögum gild ráðstöfun, ef t.d. atvinnumálaráðherra undirritaði fjárlög með konungi í stað fjármálaráðherra. En hann mundi ef til vill þaka sjer ábyrgð fyrir brot á settum reglum um verkahring ráðherranna.

Eftir 15. gr. stjórnskr. verður að telja víst að samþykki konungs á stjórnarráðsafanir og staðfesting hans á lögum samkvæmt 22. gr. stjskr. skuli vera skriflegt. Og sama er að segja um samþykki ráðherra. Ráðstöfunin verður ekki gild á lögum, nema hvorttveggja sje skriflegt. Annað mál er það, að ráðherra getur vel þakað sjer ábyrgð fyrir afhafnir eða vanrakslu, þó að ekkert skriflegt liggi fyrir um framferði hans. Föst venja hefir skapast um form á þeim afgreiðslum, sem til konungs koma. En að því fráteknu að samþykki hans eða staðfesting skal vera skrifleg og að meðundirskrift ráðherra (kontrasignatur) þarf til, er ekkert ákveðið form lögmælt á afgreiðslum þeim, sem til konungs koma. Venjan er, að ráðherra leggur fyrir konung bæði sjálfa ráðstöfunina, t.d. veitingabryjfið, lagatextann, og setur konungur nafn sitt undir og ráðherra sitt neðar og utar. En auk þess er lögð fyrir konung greinargerð um málið og tillögur og er venja, að konungur riti einnig á tillöguna, að hann sje henni samþykkur og nafn sitt þar undir. En auðvitað væri ráðstöfunin sjálf fullgild, þó að konungur hefði ekki ritað samþykki sitt á tillöguna ef hann og ráðherra hafa undirritað sjálfa ráðstöfunina.

EKKI MÁ SKILJA FYRIRMÆLI 15. gr. stjskr. svo, að allar stjórnarráðstafnair, sem konungur undirskrifar og ráðherra með honum, verði gildar, hvernig sem á stendur. Ráðstöfunin getur brotið bág við stjórnarskrána, önnur lög eða rjettarákvæði, samninga við önnur ríki eða við einstaklinga. Ef hún brýtur bág við stjórnskrána eða lög, þá er hún ef til vill ógild að ríkisrjetti, en í hinum dæmunum er hún ógild að þjóðarjetti eða samkvæmt einkamálalögum. Það er að sjálfsögðu tilætlun 15. gr. stjskr., að ráðstöfunin sje gild, nema hún fari í bág við rjettarákvæði, sem ekki eru jafnframt afnumin löglega með henni, eða rjett annara ríkja eða einstaklinga.

II. Bak við allar stjórnarathafnir verður að standa maður, einn eða fleiri, sem bera ábyrgð á þeim. Samkvæmt 10. gr. stjskr. bera ráðherrar ábyrgð á "stjórnarframkvæmdum öllum". Þetta merkir auðvitað það fyrst og fremst, að ráðherrar beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum, sem konungur gerir eða ráðherra í umboði konungs. En þó er það athugandi, hvort konungur geti þó ekki farið með stjórn svo að löglegt sje án átbeina ráðherra. Og eru þessi tilvik þá einkum athuga-verð:

1. Það orðkar ekki tvímælis, að konungur getur sem hver annar farið með einkamálefni sín, ef ekki felst jafnframt ráðstöfun á stjórnarvaldi í því. Hann fer því með einkaeign sína sem aðrir. Ennfremur verður að telja honum rjett að afsala sjer konungdómi án átbeina ráðherra, og þá heimild til að ráða dvalarstað sínum bæði innan ríkja sinna og utan. Leyfi samkvæmt 21. gr. og skipun dómara samkvæmt 25. gr. kgl. 14. nóv. 1665 og N.L. 1-2-1 og 2 eru þar á móti stjórnarráðstaf-

anir, sem tilstyrk ráðherra þarf til.

2. Konungur verður oft samkvæmt stöðu sinni að koma fram fyrir ríkisins hönd án þess að ábyrgur ráðherra sje með honum. Það, sem konungur kann að segja eða gera við slík tækifæri, hefir ekkert gildi að lögum, nema ráðherra hafi tekið ábyrgð á því samkvæmt stjórnarskránni. Ef ráðherra vill ekki gera það, þá getur misklið milli hans og konungs ef til vill orðið til þess, að ráðherra verði að fara frá embætti, en gildi ummæla konungs eða gerða verður hið sama fyrir það, unz annar ráðherra tekur á sig ábyrgðina.

3. Með kgl. tilsk. nr. 79 3. júlí 1921 var stofnuð hin svonefnda Fálkaorða. Svo er að sjá af ákvæðum 3. og 8. gr. þessarar tilsk. sem ráðherra komi ekki nærri veitingu þessara merkja, heldur konungur einn og orðunefnd sú, sem skipuð var samkvæmt tilskipuninni. Tilskipun þessi er gefin út með undirskrift ráðherra og stofnun orðunnar hefir því ef- laust verið talin stjórnarráðstöfun. Enda hlýtur hún að vera það, af því að skyldur eru lagðar á ríkissjóð í 3. gr. 2. gr. tilsk. og Alþingi og ráðuneytið í 1. mgr. s. gr. Það mætti því gera ráð fyrir því, að veitingar merkjanna væri þá einnig stjórnarráðstefanir, en svo er ekki álitioð í tilsk., því að ráðherraatbeina eða undirskrift þarf ekki. Orðunefndin ber enga stjórnskipulega ábyrgð. Annaðhvort er því brotin 9. þ 10. og 15. gr. stj. skr. með orðutilskipuninni eða orðuveitingar eru ekki stjórnarathöfn, heldur einskonar kurteisísatlot frá konungi og virðingar, líkt og það er talið, ef manni er boðið til gildis hjá konungi eða á fund hans. Nefndin atti þá að hafa það hlutverk að benda konungi á þá, sem hún telur verðuga slíkra atlota. Og þannig virðist rjettast að líta á málið. Enda er ekki kunnugt, að orðuveitingar þess- ar skifti nokkru máli að ríkisrjetti. Engar lagaskyldur gagnvart og engin rjettindi á hendur ríkinu fylgja merkjum þessum, og veiting þeirra mun því að ríkisrjetti vera býðingarlaus.

III. Um stöðu ráð herra að lögum alment athugast: Ráðherrar eru embættismenn. Þessvegna má gera ráð fyrir því, að almennar reglur um embættismenn gildi um ráðherra, nema lög eða eðli málsins valdi undan- tekningum. Og bær undantekningar eru margar og mikilsverðar, og skulu bær nú nefndar:

1. Vegna fyrirmæla stjórnarskr. um það, að ráðherrar framkvæmi vald konungs (9. gr.), að undirskrift ráðherra með ~~konungi~~ konungi undir löggjafarmál og stjórnareriendi sje nauðsynleg til þess að ráðstöfunin hafi gildi (15. gr.) og loks að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarfram- kvæmdum öllum, það er sýnt að landinu verður ekki löglega stjórnað, nema einn eða fleiri ráðherrar sje í embætti og gegni stjórnarstörfum. Fyrir því eru ráðherrastöður einu stöðurnar í landinu, auk endurskoð- enda landsreikninganna, sem ekki verða af teknar, nema með stjórnar- skrárbreytingu samkv. 1. mgr. 76. gr. stj. skr.

2. Vald konungs til að skipa ráðherra, ákveða tölu þeirra, skifta með þeim störfum og veita þeim verður ekki af honum tekið, nema með stjórnarskrárbreytingu samkv. 1. mgr. 76. gr. stj. skr. Þessu er öðru- vísi háttað með aðra embættismenn samkvæmt 16. gr. stj. skr.

3. Embættisverk ráðherra hin helstu eru ákveðin í stjórnarskránni. Og verður því ekki breyting á þeim atriðum gerð, nema með stjórnar-

skrárabreytingu. Ráðherrar sitja í ríkisráði og halda ráðherrastefnur 12. 14. gr. stjkskr. 13. gr. stjkskr. undirrita með konungi löggjafarmál og stjórnarérindi (5. gr. stjkskr.). Þeir eru einu embættismennirnir, sem eiga beinan aðgang að konungi og er bæði rjett og skylt að gera tillögur til hans. Lagalega er konungur stjórnandinn, en de facto ráða ráðherrar í ríki með bingbundinni konungsstjórn, hvaða stjórnarframkvæmdir skuli gerðar og hverjar ógerðar. Ennfremur eru ráðherrar einu embættismennirnir, sem eiga sæti á Alþingi, enda þótt þeir sjeu ekki þingmenn, 47. gr. stjkskr. Með því að ráðherrar eiga að framkvæma konungsvaldið, þá hljóta þeir að annast um það, að framkvæmdarvaldið, sem konungur hefir samkv. 2. gr. stjkskr., fari að lögum. Þeir eru því hver á sínu sviði æðstu innlendir menn og því leiðtogar annara embættismanna með valdi til að bjóða þeim og banna, samkv. því, er lög og eðli málsins segja.

4. Um ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum eru sjerreglur, mjög svo ólíkar fyrirmælum um aðra embættismenn að verulegu leyti. Um ábyrgð þeirra eru sjerstök lög, sem stjórnarskr. 10. gr. býður, að til skuli vera. Alþingi kærir þá og sjerstakur dómstóll dæmir mál þau, sem Alþingi ákveður að höfða á hendur þeim, sjá 10. gr. stjkskr. Rjettur konungs til að leysa ráðherra undan saksókn og hegningu, sem landsdómur dæmir þá í, er takmarkaðri en um aðra embættismenn, 24. gr. stjkskr.

5. Um launakjör ráðherra gilda loks sjerreglur. Laun þeirra eru ákveðin sjerstaklega með lögum nr. 37 28 nóv. 1917, og hafa þeir 10.000 kr. árslaun. Auk þess hefir forsætisráðherra kr. 4000.00 í risnufje og leigulausan bústað. Ein sjerstaða er það, að ráðherrar fá nú engin ráðherraeftirlaun. Lög nr. 3. 19. júní 1915. Ef maður, sem verið hefir í eftirlaunaembætti, tekur ráðherraembætti, þá fær hann einungis þau eftirlaun sem hinu fyrra embætti fylgdu. Með því að ráðherrar taka laun eftir sjerstökum lögum, en ekki hinum almennu launalögum, þá ber þeim hvorki rjettur nje skylda til að gjalda í lífeyrissjóð embættismanna, sbr. 3. gr. laga nr. 51, 27. júní 1921, og eigi er þeim heldur veittur rjettur til dýrtíðaruppbótar í l. nr. 37 1917.

6. Ráðherrar eru einu embættismennirnir, sem stjórnarskráin segir, hvar hafa skuli aðsetur. Í 9. gr. segir, að ráðuneytið skuli hafa aðsetur í Reykjavík. Ráðuneytið skipa ráðherrarnir, hvort sem þeir eru margir eða fáir, og verða þeir því að hafa aðsetur í Reykjavík eða svo nærri, að þeir geti gegnt embætti sínu í Reykjavík.

22. gr.

Skilyrði til að vera ráðherra.

• Skipun, tala, skifting starfa, lausn.

I. Ráðherrar eru embættismenn, og skulu þeir vera þeim kostum búnir, sem menn eiga hjer að hafa svo að þeir verði skipaðir í embætti, nema lög eða aðrar heimildir hafi undantekningar að geyma frá þeirri reglu. Það er víst, að ráðherrar eiga að hafa íslenzkan ríkisborgararjett, eiga að vera lögráðir, fjár síns ráðandi og hafa óflekkað mannorð. Þeir eiga og að vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, samkv. 16. gr. hennar. Aftur á móti er þess ekki krafist, að þeir hafi

sjerþekkingu á nokkru sviði, jafnvel ekki að dómsmálaráðherrann hafi lagaþekkingu, enda hefir ráðherra meðan hann var einn ekki altaf verið lögfræðingur. Að er ætlandi, að sá ráðherra, sem fer með kirkjumálin, þurfi að teljast til þjóðkirkjunnar, en þó er vafasamt, hvort það verður heimtað í framkvæmdinni. Auðvitað verða ráðherrar að vera svo heilir og hraustir, að þeir megi fara með starfann.

Þótt ráðherra skorti eitthvert þessara skilyrða, þá eru ráðstafanir þær, sem hann kann að gera í embætti sínu, gildar fyrir það. En sá er munur á ráðherrum og öðrum embættismönnum, að ráðherrar bera sjálfir ábyrgð á skipun sinni, og það getur því varðað þá refsingu, ef þeir skipa eða láta skipa sig í embætti, þótt þeim sje kunnugt eða eigi að vera kunnugt um vanhæfi sitt til stöðunnar.

II. Um skipun ráðherra fer mjög með öðrum hætti en um skipun embættismanna alment. Og eru afbrigðin athugandi:

1. Konungur undirritar skipunarbrjef ráðherra. En að þessu leyti eru afbrigðin engin, meðan konungur skipar einnig aðra embættismenn. Afbrigðin eru fólgin í því, að valdið til að skipa ráðherra verður ekki löglega af konungi tekið, nema með stjórnarskrárbreytingu. Með almennum lögum verður þar á móti vald konungs til að skipa aðra embættismenn af honum tekið samkvæmt 16. gr. stjkskr.

2. Til þess að skipa menn í embætti alment þarf vilja hans sjálfs og vilja þess, er embættið veitir, konungs og ráðherra þess, sem undirritar veitingarbrjefið. Þessa þarf auðvitað líka, þegar maður er skipaður í ráðherraembætti. Og meira þarf ekki heldur eftir berum lagabókstaf. Að vísu verður konungur ekki knúður til að skipa neinn þann mann ráðherra, sem hann vill ekki, en sá háttur hefir verið upp tekinn hjer sem í öðrum löndum með þingbundinni konungsstjórn, að engan skyldi skipa ráðherra, nema hann hafi stuðning meirihluta löggjafarþingsins (þingræði). Engum er talið fært eða rjett að mynda ráðuneyti nje taka við ráðherraembætti, nema hann geti treyst því, að meiri hluti þingsins vilji styðja hann eða að minsta kosti vilji bola hann í embættinu. Nú er stjórnskipuleg nauðsyn, að einhver sje er ábyrgð þergi samkvæmt stjórnarskránni á stjórnarathöfnum, en þingið getur verið svo skipað, að enginn hafi fylgi meiri hluta til stjórnarmyndunar. Þá er ekki annars kostur en að skipa þann eða þá, er það vilja á hendur takast og konungur treystur, enda þótt meiri hluti þings geti ekki komið sjer saman um að styðja hann eða bola. Venjulega verður slíkt skipulag einungis til bráðabirgða, þar til þingið hefir, einatt eftir nýjar kosningar, komið sjer saman um að styðja einhvern eða einhverja til ráðherrastöðunnar.

Það mætti varpa þeirri spurningu fram, hvort þessi afskifti þingsins, sem de facto valda því, að konungur ræður ekki, heldur þingið, hverir skipa ráðherraembættin, fari ekki í bága við 11. gr. stjkskr., þar segir, að konungur skipi ráðherra og veiti þeim lausn. En það gera afskifti þingsins sýnilega ekki. Í 11. gr. stjkskr. felst ekki meira en það, að konungur undirriti skipunarbrjef ráðherra og lausn og að ekki verði hann knúður til að skipa þá eða þann, sem hann vill ekki hafa. Og er þetta ekkert sjerstakt, því að sama er um allar stjórnarathafnir konungs. Hinsvegar liggur það í hugtakinu þingbundin konungsstjórn sbr. 1. gr. stjkskr., eins og það er skilið og var skilið þegar stjórnarskr.

1920 var sett, að aðalreglan er sú, að enginn megi fara með ráðherra-embætti, nema meirihluti löggjafarþingsins vilji styðja hann eða þola að minsta kosti. Hinsvegar mundi sá ráðherma, sem ljæti skipa sig gagnstætt vija meiri hluta þings í ráðherraembætti, þaka sjer ábyrgð fyrir brot á þingræðinu, nema svo stæði á, að þrautreynt væri, að þingið gæti ekki komið sjer saman um neina stjórñ. Sama er, ef ráðuneytis misti við milli þinga, því að þá yrði að skipa ráðherra í bili án atþeina Alþingis.

Forseti ráðuneytisins (forsætisráðherra) þarf auðvitað fyrst og fremst stuðnings meiri hluta þingsins. En sá háttur hefir einnig verið hafður hjer, að hinir ráðherrarnir skyldu hafa slíkan stuðning, enda nauðsynlegt, með því að einstökum ráðherrum verður vottað vantraust á þingi og skora má á forsætisráðherra, að hlutast til um að þeim verði veitt lausn. Eftir íslenskri þingvenju er því ógerlegt forsætisráðherra að taka með sjer í ráðuneytið ~~æðææ~~ aðra en þá, sem meiri hluti þingsins vill styðja eða þola, nema svo standi á, að þrautreynt sje, að meiri hluti fáist ekki handa neinum til ráðherraembættis eða ráðherraskifti verði milli þinga.

3. Skipun ráðherra er auðvitað stjórñarathöfn. Þessvegna verður hver ráðherra að þera ábyrgð á henni. Þetta aðriði orkar aldrei tvímælis, þegar embættismenn alment eru skipaðir, en hjer má um það deila, hver þera skuli ábyrgð á ráðherra og hver skuli undirrita skipunarbrjef þeirra með konungi.

a. Um ábyrgð á skipun ráðherra, hvort sem er forsætisráðherra eða annar, gildir ekkert sjerstakt, að því leyti sá ráðherra, sem ritar undir skipunarbrjefið eða brjefin með konungi, þer ábyrgð á ráðstöfuninni fyrst og fremst. En þar að auki geta aðrir ráðherrar orðið ábyrgir samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Þetta tekur fyrst og fremst til þess, er tekur við skipun í ráðherraembætti. Ábyrgðin kemur á hann á því augnabliki, sem hann samþykkir að taka við skipuninni. Að vísu er hann ekki orðinn ráðherra fyr en skipunin er fengin (þ.e. konungur falið honum embættið og hann einn eða annar jarnframt hefir tekið að sjer ábyrgð á skipuninni). En ef viðtakandi ráðherra gæti ekki borið stjórñskipulega ábyrgð á skipun sinni, þá gæti vel farið svo, að enginn gerði það, af því að enginn fráfarandi ráðherra vildi taka hana á sig. Það verður því að ætla, enda nú alment viðurkent, að hver sá maður, sem tekur við skipun í ráðherraembætti þeri sjálfur ábyrgð á þeirri stjórñarathöfn. Loks má vel vera, að fráfarandi ráðherra þeri ábyrgð samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum á skipun eftirmanna sinna, t.d. fyrir það, að hann hefir hvatt þá til að taka við stöðunum þvert ofan í vilja meiri hluta þings.

b. Skipun í ráðherraembætti er vitanlega fullkomlega lögmæt ef fráfarandi ráðherra undirritar hana með konungi. En það væri þó óhafandi regla, ef enginn annar mætti undirrita skipunarbrjefið, því að afleiðingin yrði sú, að stundum væri ómögulegt að skifta löglega um stjórñ. Enginn fráfarandi ráðherra vildi undirrita skipun hinna nýju ráðherra og þar með taka á sig ábyrgð á skipun þeirra. Það er því föst venja, að viðtakandi forsætisráðherra meðundirritar bæði skipunarbrjef sitt og þeirra, sem hann tekur með sjer í ráðuneytið. Þeir rita ekki undir sín skipunarbrjef, enda fer best á því, að forsætisráðherra geri það, því að hann ræður, hvort hann tekur manninn með sjer í ráðuneytið eða ekki. Án hans vilja verður enginn tekinn í ráðuneytið með honum

Annað mál er það, að honum er venjulega ófara að taka aðra með sjer en þá, sem líka hafa stuðning eða s.m.k. hlutleysi meiri hluta þingsins.

III. Samkvæmt 11. gr. stjkskr. ákveður konungur tölu ráðherra. Frá 1904 - 1917 var ráðherra einungis einn, sbr. 1. gr. stjkskpl. nr. 16 3. okt. 1903, en 1. gr. stjkskpl. nr. 12 19. júní 1915 var svo mælt, að tölu ráðherra mætti breyta með lögum. Þessá heimild var notuð 1917. Með lögum nr. 1 2. jan. 1917 var ráðherrum fjölgað og hafa þeir verið þrír síðan. Skipar einn forsæti og nefnist forsætisráðherra, 13. gr. stjkskr. Forsætisráðherra er því lögheiti ráðuneytisforsetans, og verður því ekki breytt nema samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Í stjórnarskránni eru engar skorður settar við fjölgun ráðherra. Þeim má fjölga eftir því, sem hentugt bykir eða nauðsyn til bera. Konungur ræður því á ábyrgð ráðherra. En Alþingi hefir þó í raun rjetttri úrslitaráðin um fjölgun ráðherra, með því að það getur sýngað um fjárhæðir þær, sem ráðherrafjölgunin hefir í för með sjer.

Það hefir orðað tvímælis, hversu takmörkuð heimild konungs sje til að fækka ráðherrum. Það leiðir af ábyrgðarleysi konungs og að altaf skal ábyrgur ráðherra undirrita stjórnarráðstafanir með konungi, að einn ráðherra að minsta kosti verður að vera í embætti. En hitt hefir þótt vafasamt, hvort konungur geti fækkað þeim úr því sem nú er. Það felst í orðinu "ráðuneyti" í 9. gr. stjkskr., að ráðherrar verða að minsta kosti að vera tveir, því að einn maður verður ekki kallaður ráðuneyti. Tvo mætti ef til vill nefna því nafni. Í 10., 11. og 47. gr. stjkskr. er orðið ráðherra að eins haft í fleirtölu án þess að ráða megi af sambandinu, hvort þeir skuli tveir vera eða fleiri. En í 12. ("einum ráðherra utan Íslands"), 13. gr. ("einhver ráðherranna") og 14. gr. ("hinna ráðherranna") virðist taka af skarið um það, að ráðherrar megi ekki færri vera en þrír. Hitt en annað mál, að til bráðabirgða hafa á einungis tveir ráðherrar farið með stjórn landsins stuttan tíma vegna andláts eins þeirra. Einnig er venja, að setja einhvern ráðherranna til að gegna störfum annars, ef sá hefir farið utan. En með þessu er engin undantekning gerð frá reglunni um að ráðherrar skuli þrír vera að minsta kosti, því að sá þriðji hefir einmitt venjulega ~~samt~~ int af höndum embættisskyldur erlendis, meðan annar hinna hefir gegnt störfum hans hjer að öllu eða nokkru leyti.

IV. Samkvæmt 11. gr. stjkskr. skiftir konungur störfum með ráðherrunum. Þetta vald verður ekki af konungi tekið nema með stjórnarskrár-breytingu. Samkvæmt auglýsingu nr. 12 31. mars 1917 og augl. nr. 1 5. jan. 1922, sbr. og augl. nr. 79 15. nóv. 1922, hefir hver hinna þriggja ráðherra undir sjer eitt ráðuneyti, er nefnast: Dóms- og kirkjumála-ráðuneyti, atvinnumálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti, og eru þar tælin aðalmálin, sem hvert þessara ráðuneyta fer með. Það fer að sjálfsöögðu best á því, enda venja, að hver ráðherra undirriti með konungi stjórnararindi þau, sem undir ráðuneyti hans heyra.

V. Samkvæmt 11. gr. stjkskr. veitir konungur ráðherrum lausn frá embætti. Fer um vald hans að þessu leyti eins og um rjett hans til að skipa þá. Eins og getið var, ræður Alþingi því í raun og veru de facto, hverir skipa ráðherraembættin. En þar af leiðir líka, að þingið hlýtur að hafa tök á því, að losna við stjórn, sem það ekki vill styðja eða þola. Tíðasta aðferðin til að losna við ráðherra er sú, að borin er upp á þingi, annaðhvort í sameinuðu þingi eða deildunum, tillaga til

Þingsályktunar um vantraust á hendur ráðuneytinu öllu eða einstökum ráðherra. Ef þingið vill losna við forsætisráðherra, þá verður að votta ráðuneytinu öllu vantraust, því að fráför forsætisráðherra hefir í för með sjer lausn hinna líka. Vera má þó, að í raun rjettir vilji þingið hafa annan eða baáða hina ráðherrana, kæmi það þá ef til vill fram í því, að öðrum þeirra yrði falið að mynda nýtt ráðuneyti eða hann eða þeir kæmust í það. Það er talið sjálfsagt, að ráðherra eða ráðuneyti, sem þingið hefir vottað vantraust, biðjist lausnar. Ef ráðuneytið gerði það ekki, þá hlyti forsetum þingsins að vera rjett að snúa sjer til konungs með beiðni um að hann skipaði nýja stjórn, er þingið gæti stutt. Og ef þingið vottaði öðrum ráðherra en forsætisráðherra vantraust, þá er forsætisráðherra skylt að hlutast til um það, að sá ráðherra verði leystur frá embætti. Síðustu ráðuneytisskipti fóru fram að undangenginni skriflegri yfirlýsingu meiri hluta þings um það, að hann styddi eigi þá verandi ráðuneyti á n vantraustsyfirlýsingar. Þaðst stjórnin lausnar á þeim grundvelli.

Þá getur borið við að konungur vilji ekki fara að ráðum ráðherra og verður afleiðingin oft sú, að ráðuneytisskipti verða, ef það er forsætisráðherra eða stórmáli, sem allt ráðuneytið gerir að sínu máli, enda þótt annar en forsætisráðherra beri það upp fyrir konung. Vera má og, að þingið standi með ráðuneytinu, og getur þá orðið ómögulegt að setja upp nýja stjórn er þingstuðning fái. Getur slíkt leitt til árekstrar milli konungsvalds og Alþingis, sem ekki verður leystur með stjórnskipulega löglegum hætti. Sú stjórn, sem konungur kynni að skipa, fær ef til vill þegar vantraust þingsins og yrði að beiðast lausnar.

Ráðherra getur orðið leystur frá embætti bæði með vilja sínum og áðn hans.

1. Þegar ráðherra er leystur frá embætti með vilja sínum, hvort sem hann sjálfur, konungur eða Alþingi hefir átt upptökin að því, þá sendir hann beiðni um það til konungs beint, ef það er forsætisráðherra bæði fyrir sig og embættisbræður sína, en ef það er annar ráðherra, þá fer beiðni hans til forsætisráðherra, sem svo kemur henni á framfæri við konung. Vegna fjarlægðar konungs verða ráðherraskipti venjulega með símskeytum, en lausnarbrjef og skipunarbrjef útgefin seinna. Það er sjálfsagður hlutur, að konungur taki beiðni til greina, því að engan ætti að mega skylda til að gegna þeim embættum lengur en þeir óska fremur en öðrum embættum.

Þegar ráðherra eða ráðuneyti er leyst frá embætti með vilja sínum, þá er föst venja, að fráfærandi forsætisráðherra undirriti tillögur um lausnina og lausnarbrjefin með konungi. Fráfærandi forsætisráðherra ber ábyrgð á lausn sinni og embættisbræðra sinna og ennfremur hinir ráðherrarnir að því leyti sem þeir eru við það riðnir. Auðvitað væri undirskrift viðtakandi forsætisráðherra einnig nægileg til þess að lausnin væri stjórnskipulega gild.

2. Þá má leysa ráðherra án vilja hans og ráðuneytið allt án vilja þess frá embætti. Þetta getur orðið með tvennu móti: með konungsúrskurði og með dómi.

a. Forsætisráðherra vill ef til vill losna við ráðherra úr ráðuneytinu, t.d. vegna ósamræmis í skoðunum, vegna vitfirringar, áskorunar

bingsins o.s.frv. Þá fer lausnin fram á ábyrgð forsætisráðherra og hann undirritar lausnarbrjefið. En þegar ráðuneytið alt er sett af, þá hlýtur viðtakandi forsætisráðherra að undirrita lausn hins fráfarandi ráðuneytis, nema forsætisráðherra þess vilji gera það, enda hefir hann þá tekið við ábyrgðinni á ráðstöfuninni að einhverju leyti. Konungur getur að vísu vikið ráðuneyti frá samkvæmt 11. gr. stjkskr. En sú ráðstöfun verður að fara fram á ábyrgð einhvers ráðherra. Frávikningin getur því ekki farið fram fyrir en konungur hefir gengið nýtt ráðuneyti eða ef einstökum ráðherra er vikið frá, annan ráðherra til að annast störf hans. En fyrir því sjer forsætisráðherra. Yfirlýsing konungs við ráðuneyti um að hann viki því frá væri stjórnskipuleg markleysa unz einhver ráðherra vildi taka á sig ábyrgð á henni.

b. Samkvæmt alm. hegningarl. og ráðherraábyrgðarl. 1 4. mars 1904 5. gr. varða ýms embættisafbrot ráðherra eins og annars embættismanna missi embættis. Landsdómur getur því dæmt ráðherra til að hafa fyrirgert embætti sínu. Þetta er þó allskostar ólúklegt, því að ráðherra, sem þingið hefir ákveðið málshöfðun á hendur, mundi ekki sitja í ráðherraembætti, þegar dómur yrði uppkveðinn í máli hans. Fyrst mundi þingið hafa skorað á hann að sleppa embættinu eða forsætisráðherra hafa hlutast til um að harn gerði það.

Það verður alls ekki ~~álykkað~~ álitnið, að atbeina konungs eða ráðherra þyrfti jafnframt refsidómi, sem sviftir ráðherra embætti. Dómurinn einn er nægur til þess. 11. gr. stjkskr. um lausn ráðherra er því ekki tæmandi, en alveg sama er um 16. gr. stjkskr. samkvæmt henni veitir konungur embættismönnum lausn, en enginn efast þó um heimild almenna löggjafmans til þess að ákveða embættismissi sem refsingu fyrir embættisbrot samkvæmt dómi, og um það, að maðurinn hafi til hlítar mist embætti, þegar dómsvaldið hefir úrskurðað hann úr því. Sömu heimild hefir almenna löggjafarvaldið og landsdómur um ráðherra þrátt fyrir fyrirmæli 11. gr. stjkskr.

Af því að landinu verður ekki stjórnað ráðherralaust leiðir það, að ekki má leysa ráðuneytið frá embætti að fullu, nema nýtt ráðuneyti taki um leið við stjórninni. Ef beiðst er lausnar fyrir alt ráðuneytið, verður því konungur að biðja það að starfa, þar til nýtt ráðuneyti verði skipað. Og það verður að telja því skylt að gera það. Mundi það baka því ábyrgð, ef það neitaði því. Þar á móti kemur þetta atriði ekki fram þegar ráðuneyti er vikið frá, því að frávikningin hefir þá fyrst stjórnskipulega þýðingu, er ný stjórn tekur við. Þangað til verður hin eldri að starfa, því að fyrr er henni ekki vikið frá, enda þótt hún sje persónulega komin í ósátt við konung.

23. gr.

Ríkisráðið.

I. Eins og kunnugt er, voru "sjermál" Íslands svo nefnd borin upp fyrir konungi í ríkisráði Danmerkur til 1. des. 1918. Frá þeim degi lauk þeirri meðferð á málum landsins, kgsúrsk. nr. 40 30. nóv. 1918, enda hefði hún verið gersamlega ósamrýmanleg fullveldi landsins. Frá þeim tíma og til 1. jan. 1921 er stjkskr. kom til framkvæmdar, voru íslensk mál borin upp fyrir konungi í Kaupmannahöfn af ráðherra eða

ráðherrum, ef fleiri þeirra en einn voru viðstaddir, í íslesnku ríkisráði, enda þótt ekki væri lög fyrir því enn.

II. Samkvæmt 12. gr. stjkskr. er íslenskt ríkisráð stofnað. Forseti þess er konungur eða sá, sem með konungsvald fer. Ef ríkisráð Danmerkur færi með konungsvald, þá er sennilegt að forsætisráðherra (Statsminister) mundi sitja íslesnkan ríkisráðsfund, en ekki allt ráðuneyti Danmerkur. Þegar svo ber við, að íslenska ríkisráðið fer með konungsvald, þá mundi forsætisráðherra stýra fundi. Ráðherrar skipa ríkisráðið með konungi. Þeim er því bæði rjett og skylt að sitja ríkisráðsfundi, ef þeir eru þar staddir, sem fundurinn er haldinn og óforfallaðir. Loks "á ríkisarfi sæti" í ríkisráði, þegar hann er lögráða. Það er ekki ljóst af orðalaginu, hvort ríkisarfi er meðlimur ríkisráðsins eða ekki. Hann mun þó ekki verða talinn með, því að návist hans hefir enga þýðingu að lögum. Það er ófrávikjanlegt skilyrði til ríkisráðsfundarhalds, að konungur eða sá, sem fer með konungsvald, sje á fundi og svo einn ráðherra eða fleiri. En það er alls ekki nauðsynlegt, að ríkisarfi sje þar, eins og sjest á því að návist hans þar hefst fyrst, er hann verður lögráða. Tilgangur með setu hans á fundum ríkisráðsins er sá, að hann megi fá færi á að kynnast íslenskum málum og læra stjórn þeirra funda. Ályktun tekur hann enga þar, sem þýðingu hafi að lögum, enda ekkert mál undir hann borið.

2. Fundarstaður er ekki beinlínis ákveðinn í stjórnarskránni. Fyrir því er einungis gert ráð sem sjálfsögðu, að ríkisráðsfund skuli halda þar sem konungur er staddur, sbr. 14. gr. stjkskr. En þetta verður samkvæmt 4. gr. stjkskr. að skilja með þeim fyrirvara, að konungur verður að vera staddur í öðru hvoru ríkinu. Ef hann er staddur utan þeirra beggja, en þó í Danmerkur-ríki, að ekki verði til hans náð á rjettum tíma, t.d. í Grænlandi, þá verður annar að fara með konungsvald. Reglan verður þá sú, að ríkisráð skal halda þar sem sá er staddur, sem með konungsvald fer, á fundartímanum. Fundarstaður ríkisráðsins er því venjulega mannar en aðsetursstaður ráðuneytisins, sbr. 9. gr. stjkskr. með því að konungur hefir aðsetur sitt í Kaupmannahöfn. Fyrsti íslenski ríkisráðsfundurinn eftir stjkskr. 1920 kom til framkvæmdar, sbr. 79. gr. var haldinn í Reykjavík 27. júní 1921.

3. Þegar ríkisráðsfundur er haldinn á Íslandi, þá er auðvitað öllum ráðherrum skylt að sitja fundinn, nema nauðsynjar banni. En þegar fundur er haldinn í Danmörku, þá er nóg, að einn ráðherranna sitji fundinn með konungi, 12. gr. stjkskr. Ef fleiri þeirra eru þar viðstaddir þá er þeim auðvitað jafnskylt að sitja fundinn sem hann væri haldinn á Íslandi, enda er gert ráð fyrir þessu í 14. gr. stjkskr. Annarskostar fer sá ráðherranna sem fundinn situr, með þau mál, sem bera á upp fyrir konung. Í þessu skyldi verður einn ráðherranna að sigla á fund konungs fyrir og eftir þing ár hvert. Er gert ráð fyrir því, að forsætisráðherra geri það venjulega, en vel getur hvor hinna ráðherranna gert það, þótt best fari á því, að forsætisráðherra komi þar fram fyrir hönd hinna ráðherranna.

4. Haldin er gerðabók og skráð í hana það, sem fram fer á ríkisráðsfundum, enda hefir ríkisráðið sjerstakan ritara, en hann er vitanlega ekki meðlimur ríkisráðsins. Í ríkisráðsbókina eru skráð þau mál, sem þar eru fyrir tekin og hvað í þeim gerist. Það er ekki venja, að konungur eða ráðherrar undirriti fundargerðir ríkisráðs. En undir ráð-

herra er borið, hvernig bóka skuli, ef máli þykir skifta, hversu bókun sje færð í stílinn. En þá er líka venja, að ráðherra og konungur hafi komið sjer saman um, hvað segja skuli, og er það lesið upp á fundinum og síðan bókað orðrjett.

4. Í ríkisráði á að bera upp fyrir konungi lög og mikilvægar stjórnarráðstafnair. Aðferðin við afgreiðslu þessara mála er sama og annara mála, sem fyrir konung eru borin, að því leyti sem gerð er í því ráðuneyti, sem málið afgreiðir, skrifleg grein fyrir því og tillögur um úrslit þess undirritaðar af ráðherra. Þessi greinargerð og þessar tillögur leggur einkaritari konungs svo fyrir hann og lýsir því fyrir honum, ef hann óskar þess, enda á ráðherra auðvitað heimtingu á að ræða mál við konung áður en þau koma í ríkisráð. Á ríkisráðsfundi gerir ráðherra örstutta grein fyrir hverju máli og konungur setur svo nafn sitt það undir úrskurð sinn eða ályktun.

Það er nú orðið ekki ótítt, að frumvörp að tillögum, þar á meðal og einkum um bráðabirgðarlög, sje send til konungs símleiðis og afgreiðir hann það þá þegar með undirskrift sinni, enda er þá farið eftir ákvörðuninni þegar er símfregn er komin um það að konungur hafi undirritað. Síðan hefir verið venja að bera sömu tillögu upp fyrir konungi á ríkisráðsfundi síðar og staðfesta hana (Korroboration). Þessi meðferð er að visu ekki alveg fullnægjandi eftir stjkskr., því að þar er víst gert ráð fyrir því, að lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir verði bornar upp fyrir konungi í ríkisráði áður en konungur samþykki þar og því áður en farið sje að beita þeim. En hjer er andstæð meðferð höfð. Ríkisráðsuppburðinum er frestað, þar til eftir að tekið er að beita ákvæðunum. Ályktunin er þó alls ekki ógild fyrir þessar sakir. Og nauðsyn hefir helgað þessa meðferð meðan styrjöldin mikla stóð. Það verður og yfirhöfuð aðætla, að ályktun, sem konungur og ráðherra undirrita, verði ekki ógild, þótt vanrækt hefið verið að bera ályktunina upp fyrir konungi í ríkisráði. Hún fær gildi samkvæmt 15. gr. stjkskr. Þótt hún hafi ekki verið borin þar upp. Að því leyti er ákvæði 12. gr. stjkskr. um uppburð mála í ríkisráði lex imperfecta. En vanræksla í þessu efni getur bakað ráðherra átyrgð.

a. Öll "lög" á að bera upp fyrir konungi í ríkisráði. Lög verður hjer að taka í yfirgripsmestu merkingu, og það nær því yfir allar ályktanir Alþingis gerðar undir nafninu lög, hvort sem stjórnin hefir borið frumvarp að ályktuninni fyrir þingið eða einstakur þingmaður eða þingmenn. Fyrirmælið nær því til allra lagafrumvarpa, sem Alþingi hefir samþykkt, og konungsstaðfesyngar skál því fá á þau. Sama er og um bráðabirgðalög samkvæmt 23. gr. stjkskr. En í framkvæmdinni er lengra farið, því að lagafrumvörp, sem ráðherrarnir óska að leggja fram eða eru skyldir að leggja fram (t.d. fjárlagafrumvörp) eru líka borin upp fyrir konungi í ríkisráði, svo framfarlega sem leggja á frumvarpið fram í nafni stjórnarinnar. Einsætt er af þessu, að orðið "lög" í 12. gr. stjkskr. er ekki haft í allskostar rjetttri merkingu, því að það merkir hjer "lagafrumvörp".

b. "Mikilvægar stjórnarráðstafanir" skál og bera upp fyrir konungi í ríkisráði. Þetta er harla ónákvæmt, og hlýtur einatt að verða álitamál, hvaða stjórnarráðstafanir verði teldar "mikilvægar". Eg venja hefir myndast um einhverjar stjórnarráðstafanir, þá þer að halda henni. En ella verður ráðherra sá, er málið heyrir undir, að sþera úr

um þetta. Í raun rjettri skiftir það litlu máli, hvort mál er borið upp fyrir konungi í ríkisráði eða utan þess. Hafa og fá mál önnur men lög verið borin upp í ríkisráði. Ráðherraskifti, þingrof, embættaveitingar hafa t. d. ekki verið borin upp í ríkisráði. Það mundi líklega helst hafa farið þangað með meiriháttar tilskipanir, sem að efni til eru lög- um líkastar og þó ekki alltaf, t.d. reglugerð um opinber reikningsskil nr. 6 17. júní, sem ekki var borin upp fyrir konungi í ríkisráði. Konungsúrskurðirnir um fána og skjaldarmerki virðast þess eðlis, að til mikilvægra stjórnarráðstafana mætti telja.

24. gr.

Ráðherrafundur.

I. Ráðherrafundur er samkoma ráðherranna samkvæmt 13. gr. stj. skr. Fundir þessir eru haldnir á aðsetursstað ráðuneytisins, sbr. 9. gr., en þó er vafalaust rjett og getur verið skylt að halda ráðherrafund annarsstaðar, en það hlýtur að verða undantekning. Forsætisráðherra stýrir fundum þessum, en öllum er ráðherrum bæði rjett og skylt að sækja þá. Það getur verið embættisvanræksla, ef ráðherra sækir ekki ráðherrafund, en eigi yrði ráðherra þó látinn sæta ábyrgð fyrir ályktun, sem þar yrði gerð, en fyrir framkvæmd hennar gæti hann orðið sekur, ef hann afstýrði henni ekki eða beiddist lausnar að öðrum kosti.

Það er sjálfsagt, að halda skal gerðabók, og er hún fullkomið sönnunargagn um það, sem fram fer. Ráðherra hver getur látið bóka ágreiningsatkvæði sitt, og þar með fyrt sig vítum af ályktun þeirri, sem þar er gerð. Ráðherrar undirrita gerðabók.

II. Verkefni ráðherrafunda er umræður og ályktanir um "nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni". Hvarvetna þess, er ráðherra hyggt að leggja fyrir konung lagafrumvörp til að fá samþykki hans á því, að ráðherra beri það upp á Alþingi þá skal halda ráðherrafund um það. Það er nýmæli í lögum, eins og þetta orð verður að skilja hjer. Ennfremur gildir þetta um þau nýmæli í lögum, sem ráðherra að vísu gengst fyrir, en fær einstaka þingmenn til að bera fram á Alþingi, eins og algengt er nú orðið. Sama virðist einnig eiga að gilda um frumvörp, sem ráðherra ber fram sem alþingismaður. Það, sem einn ráðherra gerir í slíkum efnum virðist alt þannig vaxið, að hinir ráðherrarnir skuli eiga kost á að taka afstöðu til þess áður en það kemur fram af hendi eins þeirra. Það kynni að geta orkað tvímælis, hvort lagafrumvörp, sem Alþingi hefir samþykkt, skuli rædd á ráðherrafundi áður en þau verða lögð fyrir konung til staðfestingar. Ef einhver ráðherranna eða fleiri teldu lagafrumvarp óhæfilegt til að öðlast konungsstaðfestingu vegna stefnu sinnar, þá hefði hann venjulega átt að segja til þess á Alþingi og lýsa því yfir, að hann ætlaði að beiðast lausnar, ef frumvarpið yrði samþykkt. Ef ráðherrar hreyfa engum slíkum athugasemdum á Alþingi, þá er þeim lögskylt að leggja lagafrumvörpin fyrir konung til staðfestingar.

Það er hjer jafnóákveðið, hvaða stjórnarmálefni eru mikilvæg og hvaða stjórnarráðstafanir eru það sem eftir 12. gr. stj. skr. Stjórnarráðstafanir í 12. gr. og stjórnarmálefni í 13. gr. merkja þó vafalaust ekki hið sama. Að vísu má fullyrða að öll þau mál, sem bera skal upp fyrir konungi í ríkisráði, skuli einnig lögð fyrir ráðherrafund. En svo

má hiklaust telja mörg stjórnarmálefni mikilvæg, þó að þau fari ekki venju samkvæmt í ríkisráðið, enda ráðherra falið að ráða fram úr mörgum málum, sem hlýtur að mæga að telja mikilvæg, t.d. hvort ráðuneytið eigi að nota ýmsar heimildir í lögum. Þar sem ráðuneytið skal gera ~~æ~~ eitthvað alt, eins og t.d. ákveða, hverja skipa skuli í ýmsar stöður, þá er auðsætt, að slík mál verður að ræða og afráða á ráðherrafundum.

Loks á að halda ráðherrafundum, þegar einhver ráðherranna óskar þess. Þegar lagafrumvarp liggur fyrir samkvæmt framansögðu, þá er beint skylt að hafa ráðherrafund um það. Sama er um mikilvæg stjórnarmálefni. En það hugtak er óákveðið, en það skiftir ekki mjög miklu máli, því að hver ráðherra, sem heyrir vill álit embættisbróður síns um stjórnarmálefni, getur fengið það með því að heimta ráðherrafund, því að forsætisráðherra er þá skylt að kveðja til hans og halda hann. Það fer betur á því, að ráðherra beri mikilsverð mál undir embættisbræður sína og auk þess vænlegra til góðrar samvinnu og mörgum mun loks þykja það dreifa ábyrgðinni.

III. Enginn ráðherra verður knúður að lögum til að bera ábyrgð á öðrum stjórnarathöfnum en hann vill. Hann getur að vísu orðið í minni hluta á ráðherrafundum en hann þarf aldrei að beygja sig fyrir meirihlutunum. Ef forsætisráðherra yrði fyrir því, þá getur hann beðið um lausn til handa hinum, en ef þeir yrðu atkvæðum bornir, þá geta þeir beðið um lausn, og þar með firt sig allri ábyrgð á ráðstöfuninni. Þetta tekur einnig til stjórnarathafna sem allir ráðherrarnir eiga samkvæmt lögum að ráða til lykta í fjelagi, t.d. veitingu á bankastjórasöðu í Landsbankanum. Sá, er teldi algerlega óforsvaranlegt að veita stöðuna, gæti firt sig allri ábyrgð með því að beiðast þegar lausnar. Ef hver ráðherranna hjeldi fram sínum máni, þá sýnist eina lausnin hljóta að verða sú, að sá ráðherra, sem undirrita á skipunarbrjefið, ráði því, hver verði skipaður, nema hann yrði að fara frá vegna tillagna forsætisráðherra.

IV. Ef borið er saman ríkisráðið og ráðherrafundur, þá er glöggur munur sýnilegur: Konungur eða sá, sem með konungsvöld fer, er á ríkisráðsfundi og tekur þar ákvarðanir, en ekki á ráðherrafundum. Þetta mætti ef til vill rengja, þegar ráðherrarnir halda fund og ráðuneytið sjálft fer með konungsvöld. En munurinn verður samt sýnilegur. Ef ráðuneytið fer sjálft með konungsvöld, þá mundi það staðfesta lög, ef því væri að skifta, undirrita skipunarbrjef embættismanna, þau er konungur undirritar annars o.s.frv. En engar slíkar ráðstafnir geta farið fram á ráðherrafundum. Hinsvegar tekur ráðherrafundur ákvarðanir um ýms mál, sem ekki koma fyrir konung. Hver ráðherranna getur heimtað ráðherrafund, en ríkisráðsfundum ræður konungur á ábyrgð þess eða þeirra ráðherra sem staddir eru þar, sem fundurinn er haldinn.

Stjórnarákvörðun verður alment gild, þótt átt hefði að bera hana upp á ráðherrafundum, en það hefir ekki verið gert. Þetta er alveg ljóst af 16. gr. stjkskr. um þær ákvarðanir, sem undir konung eru lagðar. En hið sama verður eflaust að gilda um þær ákvarðanir, sem einstakur ráðherra á að taka. Einungis er vafasamt um málefni, sem ráðuneytið í heild sinni á að ráða til lykta, t.d. veiting áðurnefntrar bankastjórasöðu. Ef eð minsta kosti meiri hluti ráðherra hefir verið samþykktur veitingunni, þá virðist lögfull ályktun hafa verið gerð. Annarskostar virðist hún vera ógild.

25. gr.

Verksvið ráðherra.

I. Áður er í aðaldráttum getið um helstu störf ráðherra að því leyti sem þau eru ákveðin í stjórnarskránni og að því leyti sem staða þeirra er önnur en staða ~~xx~~ embættismanna alment. Störf sín framkvæma þeir nokkur í sambandi við konung, og á það við öll þau mál, sem úrskurð konungs þarf til. Þá verður ráðherra sá, er málið heyrir undir, fyrst að búa til greinargerð og gera tillögu til konungs um málið og síðan rita undir úrskurð konungs. Þetta gildir t.d. um ákvörðun og framlagning stjórnarfrumvarpa fyrir Alþingi og staðfestingu laga, embættaveitingar, sem konungur undirritar o.s.frv. En auk þess verða ráðherrar að ráða fjölda mála til lykta án þess þau komi til konungs. Embætti og stöður, sem ekki eru veitt af konungi, veita þeir í sínu nafni, sbr. 16. gr. stj.skr. sbr. og hér við augl. nr. 79 15. nóv. 1922. Þeir skera úr því, hvort skilyrði sje fyrir greiðslu fjár, sem veitt er í fjárlögum, svara fyrirspurnum á Alþingi o.s.frv. Það er hlutverk stjórnarframkvæmdarrjettar að lýsa störfum ráðherra, að því leyti sem þeir fara með ýmsar greinar framkvæmdarvaldsins og eru yfir aðra embættismenn settir.

II. Hjer er sjerstök þörf á að nefna eina grein af starfsemi ráðherra. Samkvæmt 47. gr. stj.skr. eiga ráðherrar "samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi". Meðan Íslandsráðherra var búsettur í Kaupmannahöfn, sat hann aldrei á Alþingi en landshöfðingja var þar heimil seta stj.skr. 5. jan. 1874 34. gr. Þegar ráðherra varð búsettur á Íslandi, þá var þessu breytt þannig, að ráðherrann fjeck sjálfur sæti á Alþingi, stj.skpl. nr. 16 3. okt. 1903 10. gr. Um setu ráðherwa á Alþingi annars athugast:

1. Eftir orðum stj.skr. 47. gr. er helst svo að skilja sem ráðherra sje að eins veittur rjettur til að sitja á Alþingi. Þetta er tvímæla-
laust rjettur fyrir hann. Það væri margra hluta vegna mjög óþægilegt fyrir ráðherra ef hann ætti ekki rjett á að sitja á Alþingi, t.d. til að verja sig gegn árásum andstæðinga sinna, gefa munnlegar upplýsingar um áhugamál sín o.s.frv. En stjórnarskrárgjafinn hefir eflaust ætlast til þess, að í ákvæði 47. gr. fælist einnig skylda á hendur ráðherra til að sitja á Alþingi. Á þessum skilningi á 47. gr. er og reglan í 50. gr. stj.skr. og 31. gr. þingskpl. um fyrirspurnir til ráðherra. Þinginu er jafnauðsynlegt að hafa ráðherra á fundum sínum sem þeim að sitja þingfundina. Þingið þarf iðulega upplýsinga, sem ráðherrar geta annaðhvort veitt þegar í stað eða eftir undirbúning. Það hefir því alltaf verið álitid að ráðherrum væri lögskylt að sitja á fundi Alþingis að forfallalausum. Þó verður refsíákvæðum 53. gr. þgskpl. ekki beitt gegn ráðherra, ef hann er ekki þingmaður. Vanræksla um hans þingsetu er embættisbrot, sem verðar refsingu eftir öðrum reglum.

2. Ráðherrar verða yfirleitt að hlíta þingsköpum á Alþingi. Þess-
vegna eru þeir að því leyti háðir valdi forseta, að hann getur svift þá málfrelsi, frestað eða slitið þingfund, ef þeir vilja ekki láta að orðum hans, sbr. þingskpl. 39. gr., vítt þá eftir 53. gr. s.l. o.s. frv. Það er undantekning frá þingsköpum, að ráðherrar mega taka hátt

í umræðum eins oft og þeir vilja, þeir mega því tala oftari en þingmönnum er heimilt, en vitanlega er ekki þeirra vegna lagðar neinar hömlur á niðurskurð umræðna samkvæmt 37. gr. Þgskspl. Ástæðan fyrir því, að ráðherrum er leyft að tala svo oft sem þeir vilja, er sú, að þeim er talið nauðsynlegt sín vegna að fá að bera hönd fyrir höfuð sjer og gefa skýringar svo oft sem þeim þykir þess þörf og einnig heppilegt þingfundarins vegna að þeir fái að svara, hve nær sem eitthvað kemur fram, er svara eða skýra þurfi. Stjórnarskrárgjafinn hefir lagt svo mikla áherslu á þingsetu ráðherra, að hann hefir veitt þeim málfrelsi framar öllum þingmönnum og trygt þeim það svo vendilega að það verður ekki skert, nema með stjórnarskrár breytingu. Það hefir jafnan verið talið, og líkagert ráð fyrir því í stjkskr. 47. gr. að ráðherrar mætti vera þingmenn, og hafa þeir þá jafnframt öll þingmannsrættindi og þingmannsskyldur, enda mundi forseti þá geta beitt fyrirmælum 53. gr. 2. mgr. Hinsvegar er það hjer ekki skilyrði, hvorki samkv. stjkskr. nje venju, til þess að maður geti orðið ráðherra að hann sje þingmaður þótt eigi segi af eða á um það í stjkskr., hefir ráðherra, sem eigi er þingmaður, verið talið rjett að flytja breytingartillögur við frumvörp og aðrar tillögur, þrátt fyrir ákvæði 51. gr. stjkskr. Svo er og sjálfsagt, að hann getur flutt stjórnarfrumvörp á Alþingi, svo sem fjárlagafrumvörp o.s. frv.

Í sambandi við þingsetu ráðherra hlýðir að nefna heimild þingmanna til að bera upp fyrirspurnir til ráðherra um sjerhvert alment mál, ~~stjkskr.~~ stjkskr. 50. gr. Þgskspl. 31. gr. En til þess þarf þó leyfi deildar þeirrar sem fyrirspyrjandi situr í. Ennfremur getur þingdeild - og ef laust sameinað Alþingi per analogiam - vísað málefni til ráðherra, er hún hirðir ekki að taka aðra ályktun um. Algengt er nú að Alþingi samþykki tillögu til þingsályktunar, þar sem skorað er á stjórnina að gera hitt og þetta t.d. rannska tiltekið mál, undirbúa lagasetningu o.s. frv. Og verður mjög oft ástæða fyrir ráðherra að taka til máls um slíkar ráðstafanir.

26. gr.

Ábyrgð ráðherra.

Ráðherrar bera auðvitað siðferðislega ábyrgð athafna sinna og athafnaleysis með líkum hætti sem aðrir menn. Og sú ábyrgðin og dómur almenningsálitsins vegur ef til vill mest. En sú hlið málsins skiftir ekki máli hjer.

Ennfremur er einatt talað um svonefnda politiska eða þinglega (parlametariska) ábyrgð ráðherra. Stjórnarskráin segir ekkert berum orðum um þá ábyrgð, því að 10., 14. og 24. gr. stjkskr. eiga alls ekki við þá ábyrgð, heldur refsíábyrgð samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum og almennum hegningarlögum. En í 1. gr. stjsskr. segir, að stjórnskipulagið sje þingbundin konungsstjórn. Ætla má, að löggjafinn haldi sjer við það hugtak, eins og það var alment skilið, þegar stjórnarskráin var sett, en í því felst einmitt, að ábyrgir ráðherrar, sem sæti eiga á löggjafarþingum, svari þar fyrir sig og sæti þar eftir atvikum ákúrum og vantraustsyfirlýsingu. Stjórnarskráin talar hvergi um vantraustsyfirlýsingu til ráðherra, en engum blaðnast nú hugur um það, að slíka yfirlýsingu megi bera þar upp og samþykkja. Ráðherrar eru fyrst og fremst skoðaðir trúnaðarmenn þingsins. Þeir standa þar reikningsskap

ráðsmennsku sinnar án þess að til ákæru fyrir Landsdómi kunni að koma. Þinginu getur mislíkað stefna þeirra og málameðferð að öðru leyti án þess að minsta ástæða sje til að ákæra þá til refsingar. Þingið getur alt að einu skorað á ráðherra að fara frá völdum. Ráðherrar fara með framkvæmdarvaldið á sína ábyrgð og geta aldrei skotið sjer undir boð eða bann annara embættismanna eða einstaklinga. Þeim er og skylt að koma á fræmfæti nýmælum í löggjöf og á öðrum sviðum, og getur þingið skorað á þá að fara, ef því þykir þeir rækja þau störf illa. Með pólitískri eða þinglegri ábyrgð er átt við þessi afskifti og þetta vald þingsins gagnvart ráðherrunum. Þessi ábyrgð þeirra er í raun rjettri stórum þýðingarmeiri en refsíábyrgðin. Þinglega ábyrgðin kemur í ljós á hverju þingi og má víst fullyrða, að hún verkar meir á framkomu ráðherra en refsíábyrgðin, vegna þess, að það er og verður þáfnan sjaldgæf undantekning, að ráðherra verði kærður til refsingar fyrir embættisbrot, sjerstaklega hjer meðan ákvæðin um Landsdóminn standa óbreytt. Þingin láta sjer venjulega nægja, að láta ráðherra sleppa embætti, og koma þannig fram á honum pólitísku ábyrgðinni.

Þó að síðferðisábyrgðin og pólitíska ábyrgðin skifti í framkvæmdinni stórum meira máli en refsíábyrgð- og skaðabóta, þá verður þó að lýsa þeim reglum nánar, sem um síðastnefndu ábyrgðina gilda, því að um hana hafa lögin allrækileg fyrirmæli. Þeim fyrirmælum má skifta í tvent: A. Reglur um það, hvaða verk ráðherra sje refsiverð embættisbrot og refsingar fyrir þau, og B. Reglur um ákæru fyrir þau brot, dóm og málsmeðferð o. s. frv.

27. gr.

Embættisverk.

Ráðherraábyrgð.- A. Fyrir hvaða verk sæta ráðherrar ábyrgð o. fl.

I. Samkvæmt 10. gr. stjkskr. bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Með þessu er fyrst og fremst sagt, að sú ábyrgð, sem hjer skiftir máli, er á embættisverkum. Um ábyrgð ráðherra á öðrum verkum fer sem um aðra menn. Ekki má skilja nefnd orð stjkskr. alveg bókstaflega. Þeir verða alls ekki gerðir ábyrgir um allar stjórnarframkvæmdir, samkvæmt íslenskum lögum. "Allar" stjórnarframkvæmdir væri rjett, ef einingis væri átt við ábyrgð á þeim stjórnarframkvæmdum, sem atbeina konungs þarf til. En þá væri regla 10. gr. stjkskr. mikils til of þröng, því að ráðherrar vinna mörg embættisverk, sem konungs þarf ekki til. En það væri fráleitt, ef ábyrgðarreglan næði ekki til þeirra. Ábyrgðarregla 10. gr. stjkskr. verður því vafalaust að skiljast sem þar stæði: Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum sínum samkvæmt hinni almennu löggjöf landsins og sjerlögum er vera kynni um ábyrgð ráðherra.

II. Og þá er að athuga, hvaða verk eða vanræksla verði talin ráðherra svo til syndar, að refsivert sje að lögum. Þau rjettarákvæði, sem fyrst verða fyrir, eru í "lögum um ábyrgð ráðherra Íslands" nr. 2. 4. mars 1904, enda mun stjkskr. 10. gr. eingöngu eða aðallega eiga við þessi lög, eða sjerlög, sem sett kunni að verða um ráðherraábyrgð, er hún segir, að ábyrgð ráðherra sje ákveðin með lögum. Þótt lög þessi sje miðuð við einungis einn ráðherra halda þau mut. mut. gildi sínu, þótt ráðherrum hafi verið fjölgað síðan lögin voru sett. En auk rhábl.

verður að athuga það, hvort fyrirmæli alm. hegnl. 13. kap. geti ekki líka komið til greina í þessu sambandi.

A. Skal þá fyrst athuga þau verk, sem rhábl. taka til bæði hið ytra, og um eiginleika þeirra, og hið innra, um hugarfar brotamannsins.

a. Verkum þeim, sem rhábl. taka til er svo lýst í almennum orðum: "Sjerhver störf eða vanrækt starfa, ef hann (þ.e. ráðherra) hefir farið í bága við stjórnskipunarlæg landsins eða önnur lög þess eða að öðru leyti ... stofnað heill almennings eða einstaklings í hættu". Brotunum er því skift í 3 flokka: 1. Brot á stjórnskipunarlögum landsins, 2. brot á öðrum lögum og 3. Brot á öðrum rjettarreglum. Samkvæmt þessu eru brotin flokkuð í 2. - 4. gr. rhábl.

1. Brot á stjórnskipunarlögum eru talin í 2. gr. a.-b. Þar verður almenna reglan í b-lið, og er það samkvæmt honum heiningarvert, ef ráðherra "framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmdir á eða lætur ... viðgangast, að framkvæmt sje nokkuð það, er fer í bága við stjórnskipunarlæg landsins, eða lætur fæst fyrir að framkvæma nokkuð það, sem er fyrirskipað eða veldur því, að framkvæmd þess farist fyrir". Brot þau, sem talin eru í a-lið (útvegum konungsundirskriftar undir bráðabirgðalög, tilskipanir eða aðrar ályktanir, er fara í bága við stjórnskipunarlæg landsins, sjerstaklega útvegum konungsundirskriftar undir bráðabyrgðafjárlög, án þess að þinginu hafi verið gefinn kostur á að leiða fjárlögin til lykta, svo og vanræksla á því að bera upp fyrirkonungi lög, tilskipanir eða aðrar ályktanir, er konungsundirskrift útheimtist til samkvæmt stjórnskipunarlögum) felast öll í almennum reglunni í b-lið, og eru því ekkert annað en dæmi brots, sem b-liður tekur til. Sjerkenni brotanna, sem undir dæmin a-lið koma, er það, að þau eru fólgin í útvegum konungsundirskriftar undir ályktun, sem fer í bága við stjórnskipunarlögin eða vanrækslu á að útvega hana. En a-liður er óheppilegur að fleira leyti en því, að hann er óþarfur. Það er þótt sem ekki er stjórnaðrskrárbrót, heimfært undir stjórnaðrskrárbrótin. Það er stjórnaðrskrárbrót, ef fjárlög eru ekki lögð fyrir þingið, og það er stjórnaðrskrárbrót að slíta þingi fyrr en það hefir lokið við fjárlagafrumvarpið 18. gr. stjkskr. En það er ekki stjórnaðrskrárbrót, að gefa út bráðabyrgðafjárlög samkv. 23. gr. stjkskr., ef fjárlög hafa engin verið afgreidd. Það væri enn verrt ef ráðuneytið greiddi fje úr ríkissjóði heimildarlaust en þótt það afli sjerheimildarinnar með bráðabyrgðafjárlögum. Annað mál er það, að efnið í bráðabirgðafjárlögum kann að fara í bága við stjórnskipunarlögin. Samt sem áður verður útvegum konungsundirskriftar undir bráðabirgðafjárlög samkvæmt a-lið refsiverð, ef þingi er slitið áður en það hefir samþykkt fjárlög. Þann varnagla verður þó að slá, að ef þingið hefir felt fjárlög, þá getur hvorki 18. gr. stjkskr. nje mærgnefnd fyrirmæli a-liðs átt við. Og yrði útgáfa bráðabirgðafjárlaga þá refsilaus.

Meðal dæmanna í a-lið rhábl. er ekki nefnd útvegum konungsundirskriftar undir lög, sem fari í bág við stjórnskipunarlæg landsins, nema bráðabirgðafjárlög. Annað hvort er það refsilaust eða það kemur undir "aðrar ályktanir" í a-lið. Löggjafinn gerir líklega ráð fyrir því, að þessi athöfn sje refsilaus, því að annars hefði verið mjög villandi að nefna sjerstaklega bráðabirgðalög. Ástæðan fyrir því að löggjafinn gerir ráð fyrir þessu, er sú, að ráðherra gerir ekki annað en framkvæma vilja þingins, þegar hann útvegar konungsstaðfestingu á lög, sem

það hefir samþykkt. Væri þá hjer dæmi þess, að ráðherra væri vítalaus af brotum, er þingið legði fyrir hann að vinna. En þessi niðurstaða getur varla verið rjett. Ráðherra getur alment ekki verið vítalaus af því, að brjóta lög samkvæmt fyrirlagi Alþingis. Ef hann veit, að lagafrumvarp felur í sjer brot á stjórnskipunarlögum landsins, þá á hann að skýra þinginu frá skoðun sinni á því máli, og tilkynna þinginu, að hann muni beiðast lausnar, ef það samþykki frumvarpið þannig lagað. Ef hann gerir það ekki og ber síðan frumvarpið fyrir konung til staðfestingar, þá hefir hann tekið á sig ábyrgð á stjórnarskrárbrotnu. Og það verður að telja víst, að refsíákvæði a-liðs 2. gr. í rhábl. taki til þessa brots.

"Stjórnskipunarlög" í rhábl. 1. og 2. gr. virðist vera þau ein ákvæði stjórnskipunarlaganna, sem varin eru af 1. mgr. 76. gr. stjkskr. Þau fyrirmæli stjkskr., sem breyta má með almennum lögum sýnast koma undir fyrirmæli 3. gr. rhábl. Bráðabirgðalög um breytingu á fyrirmælum stjkskr., er breyta má með "lögum" væri ekki brot á þeim ákvæðum. Ráðherra gæti hafa brotið 23. gr. stjkskr. með útgáfu bráðabirgarlaga af því að nauðsynin hefði ekki verið fyrir hendi, en það brot væri refsivert eftir b-lið. A-liður virðist eingöngu taka til ályktana, sem að efni til eru andstæðar einhverju fyrirmæli stjórnskr. Þar á móti mundi bráðabirgðalög, sem brýn nauðsyn hefði rekið til að setja, vera stjórnskrárbrót og varða refsingu eftir a-lið, ef efni þeirra færi í bága við einhver ákvæði í stjkskr. sem varin væri af 1. mgr. 76. gr.

2. Brot gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum, eins og það hugtak er skýrt að framan, koma undir 3. gr. rhábl. Brotunum er lýst þar alveg eins, mut. mut., og í 2. gr. í b-lið 3. gr. eru teknar athafnir alment, sem fara í bága við lög, og vanræksla, en í a-lið eru brot, sem felast í útvegum konungsundirskriftar undir ályktanir, er fara í bága við lög, og vanræksla á útvegum konungsundirskriftar undir ályktanir, þar sem konungsundirskrift er lögmælt. Ef ráðherra veitir embætti, sem konungsveiting er á, sbr. 16. gr. stjkskr., þá varðaði það við 3. gr. rhábl.

"Lög" í 3. gr. rhábl. merkir ekki einungis lög í þrengri merkingu, heldur rjettarákvæði yfirhöfuð, svo sem analogiu laga og rjettarvenju, og fastar viðurkendar venjur í stjórnarframkvæmdum. Slíkar venjur hafa margar slíka venju á sjer sem lög og oft eigi síður mikilsverðar.

3. Í þriðja flokkinn koma brot samkvæmt 4. gr. rhábl. Og verður ráðherra sekur eftir þeirri grein, ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sje nokkuð, er ... orðið getur almenningi eða einstaklingi að tjóni, þótt ekki sje framkvæmd þess bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur ~~fast~~ farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er ... gat forðað almenningi eða einstaklingi við tjóni, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.

Þessi flokkur er mjög víðtækur, því að þangað hníga fjölda mörg brot, sem ekki komast undir hinar greinar rhábl. Brotin samkvæmt 2. og 3. gr. mega teljast formbrot. Þau eru fullframin, þegar konungsundirskrift er fengin, athöfn eða vanræksla hefir átt sjer stað, sem felur í sjer brot á lögum. Þess er ekki krafist, að brotið valdi eða geti valðið tjóni. Brotin eftir 4. gr. eru efnisbrot. Vitanlega geta líka

brot eftir 2. og 3. gr. verið löguð til að valda tjóni, en þau komast ekki fyrir það undir 4. gr. Það atriði mundi að eins valda þyngri refsingu en ekki því, að bæði 2. og 4. gr. eða 3. og 4. ætti við brotið. Brot samkvæmt 4. gr. er að vísu fullframið, jafnskjótt sem athöfnin eða vanrækslan hefir átt sjer stað. En ef hún er ekki löguð til að gera neinum mein, þá er hún ekki refsiverð. Ekki þarf vanrækslan heldur að vera alger. Óþarfur og verulegur dráttur - en það fer eftir því, hversu skjót nauðsyn hefir verið á að hefjast handa - er líka vanræksla.

Til þessa flokks er rjettast að telja það brot, er í c-lið 2. gr. rhábl. segir: ef ráðherra verður þess valdandi, að nokkuð það sje ráðið eða framkvæmt, er skert geti frelsi og sjálfstæði landsins. Hjer er skilyrðið samsvarandi sem í 4. gr. sá eiginleiki brotsins, að frelsi landsins eða sjálfstæði geti skerst fyrir það. Brotið er fullframið þegar ályktun er tekin. Þetta fyrirmæli er vafalaust sjerstaklega miðað við það ástand, sem þá var, er Ísland var í framkvæmdinni hluti Danaveldis. En ákvæðið getur þó enn átt við framkomu ráðherra gagnvart öðrum ríkjum, og verður því að telja það enn í gildi.

b. Hin innri skilyrði til refsingar fyrir brotin í 1. og 2. flokki og brot það í 3. flokki, sem nefnt er í c-lið 2. gr. rhábl. eru ásetningur eða stórkostlegt hirðuleysi. Athafnir sem hið ytra mætti koma undir aðra en 3. gr. rhábl., eru þó ekki refsiverðar, þótt meta mætti þær að vísu gáleysisbrot, en gáleysið er smáfelt (cupla levis). Í 1. gr. rhábl. eru þessi innri skilyrði sett eitt skifti fyrir öll og taka vafalaust til allra brotanna samkvæmt 2. og 3. gr. Endurtekning þessara skilyrða í b-lið 2. gr. er vafalaust fram komin fyrir misskilning eða óaðgætni á Alþingi, og væri algerð mótsögn í því, að hafa sett nefnd innri skilyrði í b-lið 2. gr. en hvergi annars í 2. og 3. gr., en ætlast þó til þess að ályktað væri e contr. af þessum skilyrðum, af því að þau standi einungis í b-lið 2. gr., en hvergi annars í 2. og 3. gr. Enda mundi þá alveg vanta fyrirmæli um innri skilyrðin, ef slík e contrario- ályktun væri rjett.

Fyrir brot samkvæmt 4. gr. rhábl. verður ekki refsað, nema verknadurinn eða vanrækslan hafi "fyrirsjáanlega" getað orðið einstaklingi að tjóni, eða ef framkvæmdin hefði "fyrirsjáanlega" getað forðað við slíku tjóni. Orðið "fyrirsjáanlega" virðist tákna hjer innra skilyrði, en ekki ytra. Ef það táknaði ytra skilyrði heyrði það til lýsingar á brotinu, þá mundi "ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi" einnig né til 4. gr. 1. gr. ætti þá að skilja eins og þar stæði: "eða að öðru leyti af ásetningi eða gáleysi fyrirsjáanlega stofnað heill almennings o.s.frv." Ef fyrirsjáanlega væri hjer ytra skilyrði, þá væri ekki hægt að reisa þótt ráðherra hefði sjeð tjónið fyrir, ef verkið er ekki svo lagað hið ytra, að aðrir hefðu getað sjeð það fyrir. En slík niðurstaða er óaðgengileg, og hjá henni verður sneitt ef orðið á við innri skilyrðin. Það er því gert ráð fyrir því, að ráðherra sje hvorki að þekkingu nje dómgreind fyrir neðan allan almennig. Hann verður að gera ráð fyrir því, að ráðherra fari að í embætti sínu sem bonus pater familias. Ef telja má, að meðalgreindur maður kunnugur því efni, sem ráða skal til lykta, hefði getað sjeð fyrir tjón, er leiða mundi af brotinu, þá virðist innra skilyrðinu hjer fullnægt. Ef ráðherra hefir samt ekki sjeð þenna eiginleika athafnar sinner, þá hefir hann ekki kynt sjer málið nægilega, og þá hefir hann gert sig sekan um hörðuleysi. Innra skilyrðið mundi því hjer hafa mátt orða svo, að ráðherra

yrði sekur, ef hann hefði sjeð það fyrir, að tjón mundi stafa af verki hans o.s.frv. (ásetningur) eða hefði átt að sjá það fyrir (cupla lata). Samræmisins vegna virðist hjer verða að staðnæmast við cupla lata eins og er eftir 2. og 3. gr., því að ekki er ætlandi, að lengra sje hjer gengið í því að refsa fyrir cupla en gert er eftir 2. og 3. gr.

d. Meðan ráðherra var einn þurfti ekki að rannsaka það, hvort reglur ráðherraábyrgðarlaganna tæki til hlutdeildar ráðherra í þeim brotum, sem þar greinir. Þórr ráðherra fengi annan mann til að fremja þar nefnd brot eða hefði að öðru leyti fjelaga um framkvæmd brots, þá varð hann einn sekur eftir ráðherraábyrgðarlögunum. Fjelagi hans var annaðhvort refsilaus eða þá, að honum hefði mátt refsa eftir einhverjum fyrirmælum hegningarlaganna. En nú, er ráðherrar eru orðnir fleiri en einn, er nauðsyn að athuga það, hvernig með skuli fara, er þeir eru samsekir um refsiverð brot, sem ráðherraábyrgðarlögin taka til. Eftir eðli málsins á að láta ráðherra bera ábyrgð á tilverknaði eða atbeina til verka eða ef hann veldur eða samþykkir vanrækslu enda þótt hann verði ekki talinn aðalmaðurinn. Sá ráðherra, sem samþykkir á ráðherrafundi löglausa eða skaðlega ályktun, sem annar ráðherra ber að vísu upp og ætlar að framkvæma, verður einnig sekur um refsivert brot, ef innri skilyrði eru fyrir hendi hjá honum. Orðin í rhábl. b-lið 2. gr., b-lið 3. gr. og 4. gr. taka alveg ótvírætt til þessa tilviks. Í 14. gr. stjkskr. er líka eindregið gert ráð fyrir því, að ráðherrar fleiri en einn geti borið ábyrgð á sömu stjórnarathöfn. Í 14. gr. er ábyrgð þess ráðherra, sem ber upp fyrir konungi mál er annar ráðherra hafi undirskrifað, takmörkuð svo, að hann skuli ekki bera aðra ábyrgð á því, en að málið sje rjett flutt, en annars ekki ábyrgð vegna flutningsins, nema hann hafi tekið á annan hátt stjórnskipulega ábyrgð á efni þess. Felst í þessu ákvæði, að ráðherra er vítalaus af því að flytja bráðabirgðalagafrumvarp fyrir konung, er annar hefir undirskrifað, ef hann segir konungi rjett frá því, hvað í frumvarpinu stendur á ríkisráðsfundi og fer að öðru leyti rjett með flutning málsins. En nú skal bera þau mál upp á ráðherrafundi, er koma skulu í ríkisráð. Hver sá ráðherra, sem samþykkir tillögur hinna er þar með orðinn samsekur, ef tillagan varðar refsingu. Og þótt ráðherra mótmæli, þá stoðar það hann ekki til hlítar, því að ef hann vill með öllu losna við ábyrgð á tillögunni og framkvæmd hennar, þá verður hann að biðjast lausnar. Þessvegna hefir sá ráðherra, sem flytur fyrir konungi í ríkisráði mál, sem annar ráðherra hefir undirskrifað, venjulega einnig tekið á sig stjórnskipulega ábyrgð á málinu, að efni til. Ráðherrar, sem samþykkja saman tillögu eða framkvæma hana saman, annaðhvort eða hvorttveggja, verða samsekir, svo og ráðherra, sem lætur samþykkt eða framkvæmd hennar viðgangast án þess að mótmæla eða ef mótmæli hans eru ekki tekin til greina, beiðist ekki lausnar, verður samsekur hinum. Annað mál er það, að refsing hans þann að verða vægari en hinna, einkum ef hann hefir synjað samþykkis síns, eða reynt til að afstýra samþykktinni eða framkvæmd hennar, sbr. 51. gr. hegnl.

e. Fyrirmæli ráðherraábyrgðarlaganna eru öll miðuð við fullfram-in brot. Um tilraun til þeirra brota segir ekkert. Ef ráðherra reynir að fá undirskrift konungs undir bráðabirgðalög, sem fela í sjer stjórnarskrárbot, en konungur neitar af þeirri ástæðu að undirskrifa lögin, þá hefir ráðherra gert tilraun til brots sem refsivert er samkvæmt a-lið 2. gr. rhábl. Annaðhvort er þessi athöfn refsilaus eða nota má analogiu 46. og 47. gr. hegnl. um tilraun til brota eftir rhábl. Það verður ekki fullyrt, að skilyrði fyrir analogiu sje hjer fyrir hendi. Brotin

eru að mörgu leyti allsólík. Sjerstaklega á þetta við um brotin eftir 2. og 3. gr. rhábl., sem eingöngu eru formbrot eða þurfa ekki að hafa annað í sjer falið en brot á formreglum. Tilraun til brota þeirra, sem rhábl. taka til verður því að telja refsilausa. Þar mundi "þinglega" ábyrgðin koma til sögunnar.

f. Reglur hegningarrjettarins um neyðarrjett, ómöguleika, concursus realis og idealis, hljóta og að gilda um embættisathafnir ráðherra. Um fyrningu gylðir sú sjerregla, að málshöfðun "getur ekki átt sjer stað", ef liðin eru 5 ár frá því er brotið var framið, án þess að Alþingi hafi tekið ályktun um málshöfðun, 8. gr. rhábl. Það skiftir ekki máli, hvenær kunnugt varð um brotið ef liðin eru 5 ár frá því það var framið, þegar málshöfðunarsamþykktin var gerð á Alþingi. Nú má vera, að málshöfðun sje samþykkt á Alþingi, en svo upplýsist í meðferð málsins, að meira var liðið en 5 ár frá því að brot var framið, og verður þá að sýkna ráðherra með sama hætti sem annars þegar sök er fyrnd.

B. Þá er að rannsaka sambandið milli ráðherraábyrgðarlaganna og almennra hegningarlaga. Þau fyrirmæli hegningarlaga, sem hjer geta komið til greina, er ákvæðin í 13. kap. um embættisafbrot. Þar af verða 120.-124. gr., 127., 128., 133. 136., 138. 139. og 143. gr. tæplega ráðherra, nema þá ef þeir væri hvatamenn að fræmningu þeirra brota. Samskonar er að segja um lög. nr. 33, 3. nóv. 1915.

1. Fyrst er álitamál um brot, sem bæði lögin taka til. Á að refsa fyrir þau eftir ráðherraábyrgðarlögunum einum, hegningarlögunum einum eða hvorumtveggja lögunum? Formbrotin eftir 2. og 3. gr. rhábl. munu sjaldan vera svo vaxin, að nokkur grein hegningarlaga taki til þeirra. Þó geta þessi brot líka falið í sjer efnisbrot. Ef brotið er framið í ávinningsskyni fyrir ráðherra eða aðra eða til að gera öðrum tjón, þá hafa ráðherraábyrgðarlögin ekki tæmt sökina, jafnvel ekki heldur 4.gr. Ef ráðherra fær konung t.ð. með fölskum skýrslum til að skrifa undir tilskipun, sem brýtur báð við lög, þá hefir 2. eða 3. gr. ekki tæmt þá sök. Hún heyrir jafnframt undir 134. eða 135. gr. hegnl. Þegar svo er ástatt, að hvorugt lagaboðið tæmi sökina, þá á að dæma eftir báðum. 5. gr. 4. mgr. rhábl. mun fyrst og fremst eiga við um þau tilvik. Er þessi regla samkvæm almennum refsirjettarreglum. Þar á móti er það andstætt fyrirmælum 63. gr. hegnl. að leggja beinlínis saman hegningarnar annarsvegar eftir rhábl. og hinsvegar eftir hegnl. Má og líka skilja svo 4. gr. ráðhábl., að hegningin skuli ákveðin með hliðsjón af viðeigandi fyrirmælum beggja lananna.

Nú má vera, að bæði lögin taki yfir brot og tæmi sökina, og er þá einsætt, að dæma skal eftir ráðherraábyrgðarlögunum, bæði af því, að þau lög eru yngri og þar að auki sjerlög.

Ef þar á móti ákvæði annara laga tæma sökina alveg, en ákvæði hinna einungis að nokkru, virðist vera sjálfsagt, að dæma eftir fyrnefnda ákvæðinu.

2. Vera má, að ráðherra hafi bæði gerst sekur um brot sem einvörðungu heyra undir hegningarlögin og önnur, sem eingöngu verða við ráðherraábyrgðarlögin, og á þá eftir 4. mgr. 5. gr. rhábl., að bæta hegningu þeirri, er sökunautur hefir unnið til eftir hegningarlögunum, við hegningu þá, er honum er gerð eftir ráðherraábyrgðarlögunum. Þetta

má skilja svo, að hegningarnar eigi að leggja saman, t.d. 1000 kr. sekt eftir hegnl. og 2000 kr. sekt eftir rhábl. En þá yrði verr farið með ráðherra en alla aðra sökunauta. Þá kæmi sem sje ekki til greina fyrir mæli 63. gr. hegnl. í þessu sambandi. Ef brotin hefði bæði eða öll verið dæmd eftir ráðherraábyrgðarlögunum, þá hefði eflaust verið heimilt að fara eftir 63. gr. hegnl. per analogiam. En ef fara á alveg bókstaflega eftir 4. mgr. 5. gr., þá væri slík meðferð ekki heimil. En líklega á að skilja tjeð ákvæði svo, sem brotið eftir hegningarl. verði sökunaut til refsiauka, sem bætist við hegninguna fyrir brotið eftir rhábl.

III. Vera má, að ráðherra hafi bakað einstaklingi eða almenn-
ingi fjártjón með broti. Og fer um skaðabótaskyldu hans eftir almenn-
um reglum. Hann ábyrgist því skaða, sem hlýst af ásetningi hans eða
gáleysi. Innri skilyrði refsingar eftir ráðherraábyrgðarlögunum eru
þrengri en skaðabótaskilyrðin, því að copula levis er alment nægileg
til skaðabótaskyldu. Um vald landsdóms og annara dómstóla til að dæma
um skaðabótakröfu vísast til greinarinnar um landsdóminn.

IV. Samkvæmt 24. gr. stj. skr. getur konungur hvorki látið sak-
sókn, sem Alþingi hefir ákveðið á hendur ráðherra, niður fella, nje
leyst hann undan hegningu, sem landsdómur hefir dæmt hann í, nema
Alþingi samþykki. Þessi regla er ný í íslenskum lögum, og er byggð á
á því, að Alþingi eigi að ráða yfir bæði málshöfðun og einnig fram-
kvæmd refsingar, með því að ákærvald þess væri í raun rjettri skert.
ef annað vald gæti ákveðið niðurfall saksóknar og eftirgjöf refsingar.

Annar þáttur.

Alþingi.

28. gr.

Almennar athugasemdir.

I. Stjórnarskráin hefir enga skilgreiningu á hugtakinu Alþingi. Hún byggir á því sem alþektu, er hún segir í 2. gr, að löggjafarvaldið sje hjá konungi og Alþingi báðum saman. Samkvæmt þessu er vafalaust, að Alþingi er einn af handhöfum ríkisvaldsins. Ennfremur sýnir stjórnarskráin það, að þessi handhafi ríkisvaldsins, er öðruvísi til kominn en hinir, konungur og dómstólar. Konungur erfir krúnuna og dómstólarnir eru skipaðir föstum embættismönnum. En Alþingi er nú eingöngu skipað mönnum, kosnum af nokkrum hluta þjóðarinnar. Þessi eru aðaleinkenni Alþingis. Má því kalla Alþingi samkomu skipaða þjóðkjörnum fulltrúum, er fer með nokkurn hluta æðsta stjórnvaldsins. Það stoðar ekki að binda skilgreininguna við meðferð löggjafarvaldsins eins, því að í landi með þingbundinni konungsstjórn ræður þingið, hjer Alþingi, því, hverir sje ráðherrar og markar því í aðaldráttum stefnu þá, sem fylgja skuli um framkvæmdir ríkisins. Þar að auki hefir Alþingi eftirlitsvald með ráðherrum og ákærvald vegna brota þeirra. Þetta eftirlitsvald kemur sjer-staklega fram í fjármeðferð stjórnarinnar, með því að þingið bæði setur fjárlög og fjáráukalög og lög um samþykkt á landsreikningnum skal leggja fyrir Alþingi, eftir að þingkjörnir endurskoðendur hafa rannsakað reikninga stjórnarinnar yfir tekjur og gjöld ríkisins um fjárhagstímabilið. Það má og búast við því, að eftirlits þingsins muni gæta meira en áður nú er fjárhagstímabilið tekur einungis yfir 1 ár, í stað 2 áður, og Alþingi kemur saman hvert ár. Auk eftirlits síns kys Alþingi ýmsa sýslunarmenn, svo sem endurskoðendur landsreikninga, banka-ráðsmenn Íslandsbanka 3, endurskoðanda í Landsbankann, stjórn Söfnunarsjóðs, dómendur um úthlutun verðlauna af Sjóði Jóns Sigurðssonar o.fl.

II. Alþingi og konungur eiga sammerkt í því, að hvorugt verður dregið til ábyrgðar fyrir athafnir sínar. Einstaka þingmenn má eftir atvikum láta sæta ábyrgð fyrir framkomu í starfi sínu á Alþingi, sbr. 45. gr. stjkskr., en samkoman, stofnunin Alþingi er friðheilög sbr. 32. gr. stjkskr. Aftur á móti situr konungur með æðri og lægri embættismönnum og sýslunar altaf, og sama er um dómstólana að segja. En Alþingi er saman kvatt venjulega einusinni á ári og seta þess takmörkuð. Ráðherrarnir verða því einatt að taka ákvarðanir á eindæmi sitt, meðan þinglaust er og eiga á hættu, hvernig þingið tekur í það mál. Konungur er sjálfur arfborinn til ríkis, og embættismenn, þar á meðal dómendur, eru flestallir fastskipaðir af konungi eða ráðherra. Alþingismenn eru þar á móti kjörnir af hluta þjóðarinnar, þeim sem hverju sinni eiga kosningarrjett til Alþingis. Konungur og ráðherar þurfa ekki að hlíta skipun annara nje heldur dómendur um efni dóma sinna. Sama er um Alþingismenn. Hver einn og þá allir saman eru aðeins bundnir við sannfæringu sína, en eigi við skipanir kjósenda sinna 44. gr. stjkskr. Embættismenn eru alment skyldir að hlýðnast löglegum skipunum yfirboðara sinna. En þótt framkvæmdarvaldið, ráðherrarnir, verði að seta aðfinslum Alþingis og ráði eigi að lögum meiru en hver kjósandi í landinu

um það, hverir verði kjörnir á þing, þá getur framkvæmdarvaldið þó swift alla kjördæmakjörna þingmenn umboði sínu, að minsta kosti í bili, með þingrofi, sbr. 20. gr. stj. skr. Að þessu leyti svipað stöðu þingmanna til embættismanna alment.

III. Þjóðin hefir alment ekki vald til að ákveða, hverir skuli gegna embættum og sýslunum hjá henni. Þessu er öðruvísi varið um Alþingismenn. Karlar sem konur, sem komnir eru til ákveðins aldurs og fullnægja að öðru leyti ~~ákveðnum skilyrðum~~ lögmæltum skilyrðum eiga rjett á að kjósa sjer Alþingismenn. En þó verður ekki sagt með fullum rjetti, að þingmenn sje fulltrúar eða umboðsmenn þjóðarinnar í heild sinni, og því síður kjósenda sinna, því að 1. Hafa ekki allir kosningarrjett, 2. Þingmenn eru ekki bundnir við vilja kjósenda sinna. heldur eru þeir bundnir við sannfæringu sína og eiga ennfremur að gæta hagsmuna óborinnar kynslóðar og 3. geta kjósendur ekki swift þingmenn þingsetu kjörtímabilið. Samt sem áður eru þingmenn mjög oft nefndir fulltrúar þjóðarinnar í daglegu tali. Stendur svo á því fyrst og fremst, að þingið var áður hugsað sem vörður þjóðarinnar gagnvart meira og minna óvinsælli erlendri stjórn, og umbótum í stjórn var einkum ætlað að koma frá Alþingi. Nú er þessu öðruvísi farið, því að nú er ekki lengur erlendri stjórn til að dreifa. Sú ein stjórn situr nú að völdum, sem meirihluti þings hefir kosið sjer eða lofar að sitja.

29. gr.

Skipun Alþingis.

I. 1. Tala Alþingismanna. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stj. skr. áttu sæti á Alþingi 40 þjóðkjörnir þingmenn. En jafnframt var ákveðið, að tölu Alþingismanna megi breyta með lögum. Þessi heimild var þegar notuð, því að með lögum nr. 11 18. maí 1920 var þingmönnum Reykjavíkur fjölgað úr 2 í 4, svo að Alþingismenn eru nú 42 að tölu.

2. Af áðurnefndum 42 þingmönnum eru 6 kosnir hlutbundnum kosningum um land alt, samkvæmt 3. mgr. 26. gr. stj. skr. ("landskjörnir þingmenn"). Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. má breyta tölu þingmanna með einföldum lögum, og samkvæmt 2. mgr. má breyta tölu þingmanna í hvorri deild með lögum. Í 3. gr. er einungis greind tala hvorra um sig, kjördæmakjörinna og landskjörinna þingmanna, eins og þeir verða eftir 26. gr. stj. skr. en þar óþarft að taka enn upp ákvæðið, að tölu þeirra mætti breyta með lögum. Heimildin um breytingar á tölu þingmanna alment og tölu þingmanna í hvorri deild þekur jafnt til landskjörinna sem þjóðkjörinna þingmanna, að öðru en því, að allir landskjörnu þingmennirnir skulu sitja í efri deild. Landskjörnum þingmönnum má fjölga með almennum lögum.

Samkvæmt 3. mgr. 26. gr. stj. skr. skyldu þingmenn kosnir í sjerstökum kjördæmum ("kjördæmakosnir þingmenn") vera 34, en samkvæmt fyrnefndum lögum nr. 11 18. maí 1920 eru þeir nú 36. Það er engum vafa bundið, að tölu kjördæmakosinna þingmanna má breyta með lögum.

3. Kjörtími þingmanna er sá tími, sem þeim er bæði rjett og skylt að sitja á þingi samkvæmt kosningu sinni. Landskjörnir þingmenn eru nú kosnir til 8 ára, þó svo að helmingur þeirra fer frá 4. hvert ár. Verða

bví, meðan tala landskjörinna helst óbreytt, jafnan 3 þeirra kosnir í einu. Kjördæma kosnir bingmenn eru kosnir til 4 ára, 27. gr. stjkskr. Þrátt fyrir þessi fyrirmæli getur kjörtími hvers bingmanns eða allra kjördæmakosinna styst. ~~Atvik~~ Atvik, er alla bingmenn varða eru þessi:

- a. Andlát.
- b. Afsæl bingmennsku. Þótt það sje ekki sagt berum orðum í stjkskr., sbr. 28. gr. þá er bingmanni hverjum vafalaust heimilt að segja af sjer bingmennsku án þess að hann þurfi að greina nokkrar ástæður fyrir þeirri ráðabreytni sinni.
- c. Missir kjörgengis, 46. gr. stjkskr.
- d. Forföll. Vitanlega missir maður ekki bingmennsku, þó að hann verði veikur um tíma, En ef veikindin varna honum bingvistar það, sem eftir er kjörtímans, þá hefir hann frá þeim tíma ekki getað neytt rjettar síns.

Atvik, sem varða kjördæmakjörna bingmenn eina, og styttir kjörtímabil þeirra, er bingrof samkv. 20. gr. stjkskr.

4. Ef landskjörinn bingmaður deyr eða fer frá áður en kjörtími hans er á enda, tekur sæti hans varamaður sá, er kosinn hefir verið á lista hans. Eru varamenn jafnmargir og aðalmenn og kosnir samtímis og á sama hátt. Ef landskjörinn bingmaður forfallast, svo að hann getur ekki setið á einhverju bingi, hvort sem það er reglulegt eða auka-Albingi, þá tekur varamaður hans og sæti hans, alt það bing eða það, sem eftir er af því, 28. gr. stjkskr. Ef sýnt er, að aðalbingmaðurinn getur ekki komið til bings, þá ber ráðherra eflaust að kveðja varabingmann til bings. En ef aðalbingmaður forfallast eftir bingsetningu, þá hlýtur það að fara eftir atvikum, hvor kveðja skuli varabingmann. Og eigi er rjett að fresta bingfundum eða draga mál á langinn í því skyni, nema alveg sjerstaklega standi á. Það má ráða það af niðurlagi 28. gr. stjkskr. að varamaður eigi að halda sæti sínu, það sem eftir er af því bingi, sem hann hefir tekið sæti á í forföllum aðalmanns. En af því leiðir aftur, að ekki ber að kveðja varamann, nema forföll varamanns sjeu svo vaxin, að líklegt megí telja, að hann fái ekki gegnt bingstörfum það bing út.

Fyrir kjördæmakosna bingmenn eru engir varamenn kosnir. Þó að kjördæmakosinn bingmaður forfallist, þá er ekki þegar kosið í stað hans. Kjördæmið og bingið verður þá án hans um stund. Ef hann deyr eða fer frá áður en kjörtími hans er á enda þá er fyrst kosið í stað hans fyrir það, sem eftir er af kjörtímanum.

II. 1. Albingi skiftist í 2 deildir, efri deild og neðri deild. Í neðri deild áttu sæti 26 bingmenn, samkv. 2. mgr. 26. gr. stjkskr., og í efri deild eiga sæti 14 bingmenn. Tölum þessum má þó breyta með lögum. Eins og fyr var sagt, var bingmönnum Reykjavíkur fjölgað ~~má~~ í 4 með lögum nr. 11, 18. maí 1920 1. gr., og tala bingmanna í neðri deild þar með hækkuð í 28. Bingmenn allir í neðri deild eru kjördæmakosnir. Efri deild er skipuð 14 bingmönnum, 6 hinum landskjörnu og 8, er sameinað Albingi kys úr flokki kjördæmakosinna bingmanna, 2. og 4. mgr. 26. gr. stjkskr. Þó að fjölgað vefði landskjörnum bingmönnum, þá skulu þeir allir sitja í efri deild. Hins vegar má fækka kjördæmakosnum bingmönnum í efri deild með almennum lögum.

2. Það er langalmennast, að Albingi starfi í áðurnefndum 2 deildum. En þessi tvískifting þingsins er þó ekki svo gagngerð sem sumstaðar annarsstaðar, þar sem þingi er skift í 2 deildir eða málstofur. Samkvæmt stjórnarskránni koma báðar deildir stundum saman í eina málstofu, og er samkoman þá nefnd sameinað Albingi, sjá stj.skr. 4. mgr. 26. gr., 34., 39. gr. 1. mgr. 41. gr. 2. og 3. mgr. 53. og 54. gr. Annars táknar Albingi í stjórnarskránni venjulega hvort sem vill: Sameinað Albingi eða báðar deildir, nema gerður sje greinarmunur. Sameinað Albingi kemur saman fyrst og fremst, þegar Albingi er ætt, þar er skorið úr um kjör og kjörgengi og kosningar þingmanna, og þegar þingi er slitið. Auk þess kys það menn í ýmsar stöður, gerir ályktanir um ýms mál, og leiðir til lykta lagafrumvörp, sem deildirnar hafa ekki orðið sáttar á, en hvorug hefir þó felt að undanteknum stjórnarskrárfrumvörpum.

30. gr.

Kosningar kjördæmakosinna þingmanna.

A. Skilyrði kosningarrjettar. I. Vikið er áður að því, að eigi fái allir landsmenn að kjósa Alþingismenn. Úr því að ekki geta allir hjerlendir menn neytt þessa rjettar að lögum, þá ver að athuga, hverir megi gera það. Kosningarrjettarskilyrðin eru talin í 29. gr. 1. sbr. 2. mgr. stj.skr. 1. gr. laga nr. 12, 18. maí 1920 og 2-5. gr. laga nr. 28 3. nóv. 1915 (kosningalaganna). Skilyrði þessi eru sum orðuð neikvætt, en önnur jákvætt. Er slíkt orðalag þýðingarlítið, því að sama skilyrðið má oftast orða með hvoru mótinu sem vill. Skilyrðin eru svo sem nú skal greina:

1. 25 ára aldur, þegar kosning fer fram. Ef maður er ekki orðinn 25 ára þegar gengið er frá kjörskrá, en verður það einhverntíma á því ári, sem kjörskrá gildir fyrir, þá er hann tekinn á skrána með athugasemd um það, hvenær hann nái aldrinum. Þetta aldurstakmark er alveg óháð hinum almenna lögaldursmarki, sem nú er 21 árs aldur, lög. nr. 60 14. nóv. 1917.

2. Íslenskur ríkisborgararjettur. Það skiftir ekki máli, með hvaða hætti menn hafa öðlast rjettinn, og samsvarandi er um missi hans að segja. Undantekningar frá skilyrðinu um þenna rjett eru þessar:

a. Samkvæmt 75. gr. stj.skr. skulu danskir ríkisborgarar hafa hjer kosningarrjett, samkvæmt dansk-íslenskum sambandslögum, sbr. og lög nr. 12, 18. maí 1920 4. mgr. Það er einsætt, að þeir verða að fullnægja öðrum kosningarrjettarskilyrðum.

b. Þeir, sem öðlast höfðu kosningarrjett hjer áður en stjórnarskrá 18. maí 1920 öðlaðist gildi (þ.e. 1. jan. 1921), 77. gr. stj.skr. þótt þeir hafi nú ekki íslenskan ríkisborgararjett ~~samkv. 75. gr.~~ eða jafnrjetti samkv. 75. gr. halda þessum rjetti, ákvæði stj.skr. um stundarsakir nr. 1 og lög nr. 12 1920 4. gr., enda fylli þeir öll önnur skilyrði. Þeir, sem nr. 1 í ákv. um stundarsakir tekur til eru 1) þeir, sem 1. jan. 1921 hafa verið hjer heimilisfastir 5 árin síðustu eða 2) hafa verið hjer heimilisfastir í kjördæmi eitt ár, árið 1920 a.m.k. og

eru einnig fæddir hjer á landi. 31. des. 1920 mundu allir slíkir menn hafa át heimtingu á því, að þeir hefðu verið teknir á kjörskrá hjer samkvæmt 10. gr. stjórnskipulaga nr. 12, 19. júní 1915. Það mætti ef til vill orka tvímælis, hvort þessi rjettur ætti að falla í skaut kvenna, sem æsku vegna hefðu ekki fengið kosningarrjettinn 31. des. 1915, samkv. 10. gr. stjkskl. 1915, en voru þó 25 ára gamlar. Ef þær hafa ekki þá náð þeim 1. aldri, þá virðist augljóst, að þær geta ekki fengið hjer kosningarrjett fyrr en þær eru íslenskir ríkisborgarar orðnar eða njóta góðs af 75. gr. stjskr. En það verður einnig að ætla, að þær konur sem ekki hafa fengið rjettinn áður en stjskr. 1920 kom til framkvæmdar, fái hann ekki heldur samkvæmt nr. 1, því að þær fylla ekki skilyrðið, það að hafa fengið rjettinn, þegar stjskr. 1920 kom til framkvæmdar. Samsvarandi athugasemdir eiga einnig við þá annara ríkja borgara, sem hjer höfðu dvalist 5 ár 31. des. 1920, en eigi höfðu þá kosningarrjett t.d. af því að þeir voru ekki fjár síns ráðandi, höfðu ekki óflekkað mannorö o.s.frv., en nú er eigi lengur sá ljóður á ráði þeirra.

3. Búseta í landinu síðustu 4 árin áður en kosningar fara fram. Þetta tímamark er miðað við kosningardaginn, svo að aðili hefir kosningarrjett, þótt hann hafi hann ekki þegar kjörskrá er gerð, af því að hann hafði þá ekki fullnægt dvalarskilyrðinu, ef hann hefir gjört það á kjördegi. Kjörstjórn skal því setja athugasemd um það hvenær aðili hefir fyllt 5 árin á ári því, sem kjörskrá gildir, ef því er að skifta. Aðili skal hafa verið fast búsettur hjer 5 síðustu árin. Það er ekki nægilegt, að hann hafi verið búsettur hjer samtals 5 ár. Búsetan á að hafa verið óslitin 5 ár. Auðvitað hefir maður ekki slitið heimilisfangi sínu, þótt hann fari af landi snöggva ferð, dveljist erlendis í erindum ríkisins, t.d. sem konsúll, sendiherra, eða er haldið móti vilja sínum erlendis, t.d. í fangelsi á spítala o.s.frv. Samsvarandi gildir hjer um danska ríkisborgara. Þeir hafa því ekki heldur fyllt búsetuskilyrðið, þótt þeir hafi dvalist hjer í erindum ríkis síns, í fangelsi o.s.frv. sbr. síðustu mgr. 9. gr. ríkisborgaral.

4. Aðili skal hafa verið búsettur í kjördæminu 1 ár. (LHB.143-45).

Ef ágreiningur verður um það, hvort aðili fullnægi skilyrðunum nr. 1-4, þá hvílir sönnunarábyrgðin á þeim, sem heimtar sig tekinn á kjörskrá. Honum stendur nær og hann á jafnan hægra með að sanna sitt mál en kjörstjórnin.

5. Aðili skal hafa óflekkað mannorö (LHB 145-51).

6. Aðili á að vera fjár síns ráðandi (LHB 151-55).

7. Aðili má ekki standa í skuld fyrir beginn sveitarstyrk. í 4. gr. kosningarl., sem ekki hefir verið breytt í samræmi við ákvæði 10. gr. stjkskl. 1915 og 29. gr. stjskr., er orðalagið miðað við eldra ~~fyrirkomulagið~~ fyrirmælið í 6. gr. stjórnskipul. nr. 16 3. okt. 1903. Ákvæði 29. gr. stjkskl. stjskr. hefir nú og sömu reglu sem stjkskl. 1. 1903 og 4. gr. kosningarl. einungis sagða í styttra máli. Sá, sem stendur í skuld fyrir beginn sveitarstyrk hvort sem hann hefir begið styrkinn fyrr eða síðar, er þá "ásveit" og hefir ekki kosningarrjett. Þar á móti skiftir ekki máli, þó að hann hafi begið sveitarstyrk, ef hann stendur ekki í skuld fyrir hann, þegar kjörskrá er gerð, hvort sem hann hefir endurgoldið styrkinn eða hann hefir verið honum gefinn eftir. Í þessu sambandi þarf að svara tveimur spurningum: a) Hvað er sveitar-

styrkur og b) Hverir verða kallaðir hafa begið hann.

Um a) Hver hreppur og kaupstaður er að lögum framfærsluhjærað fyrir sig, þeirra manna sem lögum samkvæmt eiga heimtingu á framfari af hreppnum (kaupstaðnum). Sá styrkur, sem manni er veittur úr sjóði hrepps (kaupstaðs) honum til framfæris eða annarar hjálpar, er sveitarstyrkur í viðtækasta skilningi. Stjórnarskráin hefir enga skilgreiningu á hugtakinu, og felur því almenne löggjafnaum að ákveða, hvað teljast skuli sveitarstyrkur. Fátíl. nr. 44, 10. nóv. 1905 hafa ákveðið, að sumar styrktegundir úr sveitarsjóði skuli ekki talðar sveitarsyrkur og ekki koma styrkbega að boga. Þetta gildir samkvæmt 53. gr. fatíl. um kenslu-kaup fyrir barn í barnaskóla eða hjá farkennara eða gjald fyrir nauðsynlegar bækur og önnur kensluáhöld og um greiftrunarkostnað þurfamanna. Framfæranda er ekki skylt að endurgreiða þenna styrk. Sama gildir um kostnað af spítalavist eftir fyriræmum læknis, lög nr. 57, 30. júlí 1909 (vist á höldsveikraspítala), lög nr. 43, 27. júní 1921 16. gr. (berklaveikir), og lög nr. 61 23. júní 1921 1. gr. (almennir sjúklingar). Almenna löggjafarvaldið getur ákveðið, að ein tegund styrks úr sveitar-sjóði skuli ekki hafa verkanir sveitarsturks. Þar á móti mundi það vera stjórnarskrárbrót, ef almenna löggjafarvaldið mælti svo fyrir, að veit-ing einhvers styrks úr sveitarsjóði skyldi hafa sveitarstyrks verkanir í allar áttir, nema um kosningarrjett til Alþingis.

Um b) Samkvæmt 53. gr. fatíl. nr. 44 1905 er styrkur veittur til uppelðis og framfæris barna innan 16 ára ekki talinn sveitarstyrkur því til handa, heldur foreldri þess, ef það er á lífi. Barn innan 16 ára getur því að lögum aldrei komist í skuld fyrir þeginn sveitarstyrk, nema það síðar taki að sjer greiðslu hans, enda mundi sú skuld þó ekki hafa aðrar verkanir á hag skuldunauts en hver almenn skuld. Skuld vegna styrks, sem hjón hafa fengið í fjelagi eða annað þeirra meðan þau voru í hjónabandi, hvílir á báðum, og verður eflaust talin sveitarstyrkur til beggja innan takmarka 54. gr. fatíl.

Sönnunarbyrgðin fyrir því, að maður skuli missa kosningarrjett vegna annmarka þeirra, sem getur í nr. 5-7, hvílir á kjörstjórn. Ef nú sannað er, að aðili hafi orðið sekur að lagadómi um verk svívirðilegt að almenningssáliti, hafi mist fjárráð eða begið af sveit, þá verður það hans að sanna, að annmarki þessi standi honum ekki lengur fyrir kosningarrjetti, t.d. af því að hann hafi fengið uppreist æru sinnar, hafi aftur fengið lögræði eða galdið sveitarstyrkinn o.s.frv.

II. Kosningarrjettarskilyrði Stjórnarskr. 29. gr. eru vafalaust algerlega tæmandi. Almenna löggjafarvaldið getur því alls ekki bætt við skilyrðum. Og ef skilyrði væri eldra en stjkskr. 1920, en ekki tekið í hana, þá merkir það, að það skilyrði er afnumið. Konur jafnt sem karlar, hjú sem húsráðendur, ríkir sem fátækir o.s.frv. hafa því nú kosningarrjett. Af þessu leiðir líka, að ákvæði 115. gr. alm. hegnl. um missi kosningarrjettar fyrir atkvæðasölu getur ekki valdið missi kosningarrjettar, nema hún verði talin verknaður svívirðilegur að almenningssáliti. Þá missir sá kosningarrjett, sem dæmdur verður eftir 115. gr. en annars ekki.

B. Kjörgengi. Kjörgengir eru allir þeir, sem kosningarrjett hafa, þar á meðal þeir, er í 75. gr. stjkskr. og 1. ákvæði hennar um stundarsakir greinir, 30. gr. 1. mgr. stjkskr. Tvær undantekningar eru þó frá þessari reglu:

1. Kjósa má þingmann fyrir kjördæmi, þótt hann hafi ekki verið heimilisfastur ár í kjördæminu og þó hann eigi þar ekki heima á kjördegi. Maður getur því vel verið löglega kjörinn þingmaður kjördæmis, þótt hann hafi aldrei komið þangað.

2. Þeir dómendur, er ekki hafa umboðsstörf á hendi, eru ekki kjör-gengir, 2. mgr. 30. gr. stjkskr. Hjer er eflaust einungis átt við dóm-endur, sem eru embættismenn, en ekki menn, sem einungis sitja í dómum eftir skipun formanna dóma, eins og dómendur í fasteignamálum og sjó-dómi og guðfræðingar í synodalrjetti, eða þótt menn sje fastir dómendur, þar sem dómarasýslan er aukaverk, eins og lóðamerkjadómi Reykjavíkur. Einnig tekur þetta ekki til neinna sýslumanna landsins nje prófasta, sem eiga sæti í prófastadómi. Einungis kynni að orka tvímælis um bæjar-fógetann í Reykjavík. Hann hefir þó nokkur umboðsstörf með höndum, sjá augl. nr. 16 30. mars 1918 8. Og hefir Alþingi þegjandi skorið úr kjör-gengi hans með því að hann hefir setið á Alþingi sían bæjarfógetaembætt-inu var skift. Eftir verða þá ókjörgengir hæstarjettardómendurnir 5. Enda þótt eigi sje alveg örgrant um það, að umboðsstörf sje undir þann dóm lögð, sbr. 56. gr. laga nr. 22 6. okt. 1919, þá eru þau svo fá, að jafnan hefir verið talið, að þeir sje dómendur, sem ekki hafa umboðs-störf með höndum. Og ef svo væri ekki, þá væri ákvæði 2. mgr. 30. gr. og hefði altaf verið - því að sama gildi um dómendur í Landsyfirdómi samkvæmt 11. gr. stjkspl. nr. 12 1915 - í lausu lofti, því að hann hefði aldrei átt við neina menn í landinu.

C. Kosningar. 1. Kjördæmaskifting. Hinir 36 kjördæmakjörnu þingmenn eru kosnir í 26 kjördænum. Þar af eru 5 kaupstaðir: Reykjavík með 4 þingmenn, Vestmannaeyjar, Seyðisfjörður, Akureyri og Ísafjörður með sinn þingmanninn hver. 7 kjördæmi kjósa 2 þingmenn hvert: Gullbringu- og Kjósarsýsla (með Hafnarfirði), Árnessýsla, Rangárvallasýsla, Suður-Múlasýsla, Norður-Múlasýsla, Eyjafjarðarsýsla, Skagafjarðarsýsla. Hin 14 eru einmenningskjördæmi: Vestur-Skaftafellssýsla, Austur-Skaftafells-sýsla, Norður-Þingeyjarsýsla, Suður-Þingeyjarsýsla, Austur-Húnavatns-sýsla, Vestur-Húnavatssýsla, Strandasýsla, Norður-Ísafjarðarsýsla, Vestur-Ísafjarðarsýsla, Barðastrandarsýsla, Dalasýsla, Snæfellsnessýsla Mýra- og Borgarfjarðarsýsla, sjá 18. gr. laga nr. 16, 14. sept. 1877, lög nr. 36, 6. nóv. 1902, lög nr. 19 3. okt. 1903, lög nr. 11, 18. maí 1920 1. gr. og lög nr. 17 19. júní 1922.

2. Kjörstjórnir. (LHB. 163-164).

3. Kjörskrár (LHB. 164-68).

4. Fyrirskipun kosninga (LHB. 168).

5. Kosningarathöfnin. (LHB. 168-70) við bætist:

Frá þeirri aðalreglu að aðili verði sjálfur að vera á kjörstaðnum til þess að neyta kosningarrjettar síns, er gerð mikilsverð undantekni-ing með lögum nr. 47 30. nóv. 1914. Samkv. 1. gr. 1. 1914 hafa sjó-menn og aðrir, sem staddir eru utan þess hrepps eða kaupstaðar, þar sem þeir ættu að kjósa, þá er kosning fer fram, heimild til að greiða atkvæði á þann hátt, að þeir senda hreppstjóra í sveitum og bæjarfó-geta í kaupstöðum, þar sem þeir standa á kjörskrá atkvæði sitt. Þó ~~xx~~

að sjómenn sje nefndir sjerstaklega, þá taka lögin vitanlega að eins til þeirra sjómanna, sem fjarverandi eru frá kjörstað á kjördegi. Sá maður, sem ætlar úr umdæmi sínu, og væntir þess, að hann verði þaðan brott, þegar kosning fer fram, getur notað heimild laga nr. 47/1914. Sá er kjósa vill, samkvæmt þessum lögum, snýr sjer til hreppstjóra eða bæjarfógeta, eða ef hann er á skipi til skipstjóra, og fær hjá þeim kjörgögnin, auðan seðil, þar sem hann ritar nafn þingmannsefnisins, sem hann kys, - eða listabókstaf, ef hlutbundin kosning er sbr. l. nr. 12 18. maí 1920 - og lætur seðilinn síðan í þar til gert umslag. Þar næst skal kjósandi rita nafn sitt og gefa að öðru leyti grein fyrir sjer, og auk þess skal hreppstjóri eða sýslumaður (bæjarfógeti) eða skipstjóri rita vottorð sitt á fylgibrjefið um að undirskrift og dagsetning sje rjett og að kjörseðillinn sje útfylltur í einrúmi. Brjefið með kjörseðlinum og fylgibrjefið skal stíla til hreppstjóra eða bæjarfógeta, þar sem kjósandi er á kjörskrá og láta í þar til gert umslag, og sendir kjósandi það síðan, ef með þarf á sinn kostnað, sjá 3. og 4. gr. l. nr. 47/1914.

Hreppstjóri eða bæjarfógeti skal innfæra í sjerstaka skrá kosningabrjef þau, er þeir veita móttöku, í áframhaldandi töluröð, og sendir þau kjörstjórn svo tímanlega, að þau sje komin í hendur hennar áður en kjörfundur er settur, l. 1914 5. gr. Kjörstjórnin rannsakar svo fylgibrjefin og merkir á kjörskrá við nöfn þeirra kjósenda, sem þannig hafa kosið, en atkvæðaumslögin, þau sem eigi verða ógild af því, að kjósandi sje eigi á kjörskrá, eru lögð í atkvæðakassann. Umslög sem kjörstjórn eru afhent eftir að atkvæðagreiðsla er byrjuð, eru rannsökuð með sama hætti og atkvæðaumslögin lätin í kassann áður en atkvæðagreiðslu er lokið, l. nr. 47/1914 6. gr.

Heimild laga nr. 47/1914 tekur einungis til manna, sem fjarverandi verða frá kjörstað á kjördegi vegna burtfarar úr umdæminu (hreppi eða kaupstað), en eigi til manna, sem eigi geta sótt kjörfund vegna forfalla, en eru þó í umdæminu á kjördegi. Vera má, að maður hafi kosið samkvæmt lögum 1914, en sje þó kominn heim á kjördegi. Þá fær hann auðvitað ekki að kjósa á kjörstaðnum, þótt hann gefi sig þar fram, ef brjef hans hefir þegar verið rannsakað og merkt við nafn hans á kjörskrá. Ef hann hefir kosið áður en brjef hans er rannsakað, þá kemur atkvæði hans í brjefinu ekki til greina. Sama er, ef kjörstjórn veit, að kjósandi er látinn síðan hann kaus. En ef hann er látinn, en kjörstjórn veit ekki um það, þá getur svo farið, að atkvæði látins manns ráði úrslitum kosningar.

Samkvæmt 4. mgr. 26. gr. stjkskr. má ákveða með lögum, að þingmenn reykjavíkur skuli kosnir hlutbundnum kosningum. Þessi heimild er notuð með setningu laga nr. 11, 19. maí 1920, um leið og þingmönnum kaupstaðarins var fjölgað. Um kosningar í Reykjavík gilda sömu reglur sem um kjördæmakosningar almennt, þar á meðal lög nr. 47/1914, að svo miklu leyti sem ekki er öðruvísi mælt í lögum 1920, sjá 2. og 11. gr. þeirra. En afbrigði laga 1920 frá almennum lögum um kjördæmakosningar eru sem vænta má allmörg, því að kosningin er að nokkru leyti byggð á alt öðrum grundvelli. Afbrigðin hin helstu eru þessi:

1. Afhenda skal yfirkjörstjórn áður en framboðsfrestur er liðinn lista með nöfnum framboðinna þingmannaefna. Tala listanna er óákveðin, og ef fleiri listi en einn kemur, þá merkir yfirkjörstjórnin þá hvern

sínum bókstaf (A B C o.s.frv.) eftir röðinni, sem þeir berast í. Skriflegt leyfi allra þeirra, sem á lista eru, þarf, því ella er nafn hans strikað út. Eigi mega fleiri frambjóðendur vera á lista, en þingmenn skal kjósa, en rjett er, þótt færri sjeu. Yfirlýsing a.m.k. 100 kjósenda um stuðning skal fylgja hverjum lista, 1. 1920 3. og 4. gr.

Yfirkjörstjórn skal síðan úrskurða gildi framkominna lista, en að því loknu auglýsa í Lögbirtingablaðinu, hverir sje í kjöri. Ef að eins einn listi er fram kominn eða gildur tekinn, fer engin kosning fram, heldur lýsir yfirkjörstjórn þá kosna, er listinn greinir, 5. gr.

Yfirkjörstjórn lætur gera kjörseðla, og eru allir listarnir teknir á kjörseðilinn hver við annars hlið eftir bókstöfum sínum. Kjósandi merkir við þann lista, sem hann vill kjósa eða við eitthvert nafn á þeim lista, en rjett er honum að færa nöfn upp eða niður á lista eða strika þau út með öllu, 6. og 7. gr. Þegar atkvæði allra listanna hafa verið talin, þá skal finna hversu marga þingmenn hver listi fær. Er atkvæðatölu hvers lista fyrst deilt með 1, síðan með 2, o.s.frv. Ef t. d. kjósa á 4 þingmenn og komið hafa fram 5 gildir listar A B C D E, og hafa fengið atkvæði þannig:

A	B	C	D	E
2000	2200	1800	1000	1200
1000	1100	900	500	600
666	733	600	333	400
500	550	360	250	300

verður útkoman þessi:

A fær 1 þingmann, B fær 2, D engan, og E 1. Ef þingmenn hefði átt að kjósa 5, þá hefði hlutkesti ráðið um 5 manninn milli A og D.

Þar næst þarf að finna það, hver eða hverir kosnir eru á hverjum lista. Vegna heimildarinnar til að flytja nöfn upp eða niður á lista má ekki byggja á því, að menn verði kosnir í sömu röð, sem nöfn þeirra eru í á listanum. Efsti maður á lista, enda sje hann ekki niður færður, telst hafa fengið eitt atkvæði fyrir hvert atkvæði, sem listinn hefir fæga fengið, og sama er um þann, sem talan 1 er takmörkuð við. Hinir fá hver um sig brot úr atkvæði jafnt tölu þeirra þingmanna, sem kjósa á, að frádreginni tölu þeirra þingmannaefna, sem framar standa á lista eða færðir hafa verið upp á listanum, deilt með tölu þingmanna, sem kjósa á. Nr. 1 á lista fær því jafnmörg atkvæði og listi hans, ef hvergi hefir verið flutt til á honum nr. 1 í óhag. Ef engin breyting er nr. 2 í óhag á seðli og kjósa skal 4 þingmenn, þá aflar hvert atkvæði, sem listi hans fær, honum $\frac{4-1}{4} = 3/4$ atkvæðis, nr. 3 fær með sama hætti $\frac{4-2}{4} = 1/2$ atkvæði o.s.frv. Ef fleiri fá jafnmörg atkvæði á lista, sem vel getur borið við og ekki geta báðir orðið þingmenn, ræður hlutkesti, 9. og 10. gr.

31. gr.

Kosningar landskjörinna þingmanna.

A. Kosningarrjettarskilyrði, eru öll hin sömu sem til kjördæmakosninga, nema aldursskilyrðið er 35 ár, 29. gr. 3. mgr. stjkskr.

C. Kosningar. Kosningaraðferðin og flest, sem þar að lýtur, er mjög svo önnur en við kjördæmakosningar. Lög nr. 47 30. nóv. 1914 gilda óskorað um landskosningar, að eins er athugandi, að kjósandi ritar bókstaf listans á kjörseðilinn, eins og við hlutfallskosningar í Reykjavíkarkjördæmi. Fyrirmælin um landskosningar eru í II. kafla kosningarlaganna, 58.-78. gr. Eru reglurnar um þær í aðalatriðum þær, er nú ~~þær~~ skal greina.

1. Landið er alt eitt kjördæmi, sbr. 3. mgr. 26. gr. stjkskr. Ráðherra skipar fyrir hverjar kosningar landskjörstjórn 3 menn og 2 til vara, og situr hún í Reykjavík, og framkvæmir störf þau, er falin eru yfirkjörstjórnunum við kjördæmakosningar, sbr. 59. gr. ksnl.

2. Til landskjörs skal semja sjerstaka kjörskrá og fer um reglur þar að lútandi sem um kjörskrá til kjördæmakosninga, 62. gr. ksnl.

3. Framboð. 8 vikum fyrir kjördag, sem að jafnaði skal vera 1. júlí, á að afhenda yfirkjörstjórn lista með nöfnum allra þeirra sem í kjöri eru. Um prófun lista, umboðsmenn og sambykki þingmannaefna og merking lista fer með sama hætti sem sagt var um Reykjavík, sjá 61.-63. gr. ksl. En til þess að listi verði tekinn gildur, þarf að fylgja honum yfirlýsing að minsta kosti 170 kjósenda til landskjörs um að þeir styðji þann lista, ~~30 úr fyrverandi Austuramti~~ og sje þar af að minsta kosti 60 úr fyrverandi Suðuramti, 30 úr fyrverandi Austuramti og 40 úr fyrverandi Norður- og Vesturamti hverju um sig, 4. mgr. 61. gr. ksnl.

4. Landskjörstjórn auglýsir lista með frambjóðendum á í Lögbirtingablaðinu. Hún skal og annast útbúning kjörseðla, sem eins er hagað og í Reykjavík, og er tala seðlanna miðuð við tölu kjósenda til landskjörs, samkvæmt skrá yfir þá, sem Stjórnarráðið á að senda yfirkjörstjórn. Landskjörstjórn sendir svo sýslumönnum og bæjarfógetum seðla til kosninga í umdæmi þeirra, en þeir senda svo aftur ~~til~~ undirkjörstjórnunum, 64.65. gr. ksnl.

5. Kosið er í hreppi hverjum eða kaupstað, eins og við kjördæmakosningar, enda sömu undirkjörstjórnir. Kosningin fer fram í hverju umdæmi eins og við hlutfallskosningar í Reykjavík. Kjörgögn öll sendir undirkjörstjórn sýslumanni eða bæjarfógeta, og lætur hann alla seðlana saman í einn kassa og kemur sendingunni síðan til landskjörstjórnar, sjá 66. gr. ksnl.

6. Landskjörstjórn auglýsir með viku fyrirvara að minsta kosti stað og stund atkvæðatalningar. Starf hennar er að öllu verulegu eins og starf yfirkjörstjórnar í Reykjavík, sbr. 70. gr. ksnl. Einnig gilda alveg sömu reglur um það, hvaða listar komi að manni og hvernig finna skuli atkvæðatölu hvers einstaks manns á lista, sjá 71. og 72. gr. ksnl. Að eins verður að athuga það, að hver listi sem þingmann fær skal einnig fá jafnmarga varabíngmenn og sá listi, sem engan þingmann fær, getur ekki heldur fengið neinn varabíngmann, 73. gr. ksnl. Landskjörstjórn gefur loks út kjörbrjef til handa þeim, sem kosningu hafa náð.

7. Aukakosningu þarf, ef autt verður sæti aðalþingmanns og enginn varamaður er til í það. Skipar Stjórnarráðið fyrir um kosningu á þeim þingmönnum og varabíngmönnum, sem vantar, 76. gr. ksnl. Um uppkosningu vegna þess að Alþingi ónýtir kosningu landskjörins þingmanns segir

ekki í lögunum, vegna þess, að hann skorti kjörgengi, sbr. 76. gr. ksnl. En kosning getur vel orðið feld úr gildi vegna þess, að landskjörstjórn hafi tekið of mörg atkvæði til handa lista gild, sbr. 71. gr. ksnl., og ekki getur verið vafi á því, að Albingi á úrskurðarvald um það, sbr. 42. gr. stjkskr. Ef kosning manns er feld úr gildi af því að hann vanti kjörgengi, virðist eðlilegast, að þá verði farið svo með, að varamaður á listanum komi í hans stað. Á kosningunni eru ekki gallar í sjálfu sjer og listanum hafa ekki verið reiknuð of mörg atkvæði, svo að engum er rangt gert, þó að listinn fái sinn varamann í stað hans, sem kjörgengi skorti. Til stuðnings þessu virðist og vera 28. gr. stjkskr. per analogíam. Ef svo verulegir gallar eru á kosningunni, hvort sem þeir varða atkvæði eins lista eða fleiri, að ekki bykir takandi mark á niðurstöðu þeirri, sem tengist hefir, þá getur Albingi ónýtt kosninguna alla, því að hún er öll ein heild, enda væri þeim gert rangt til, ef svo væri ekki, sem að þeim lista standa, er gallarnir varða. Og þar með væri að óþörfu einatt brotin sú meginregla, sem hlutbundnar kosningar eru byggðar á, að hver flokkur fái fulltrúa eins og honum ber eftir atkvæðamagni sínu.

Um uppkosningar verður að fara eftir sömu reglum sem um kosningar landskjörinna alment.

Aths. Um atkvæðagreiðslu samkvæmt 2. og 3 mgr. 76. gr. stjkskr. um breytingu á sambandslögum Íslands og Danmerkur og um breytingar á kirkjuskipaninni samkvæmt 53. gr. stjkskr. segir ekki annað en það, að málið skuli leggjast undir atkvæði "allra kosningarbærra" manna í landinu til "samþyktar eða synjunar". "Allir kosningabærir" menn er tvírætt og að atkvæðagreiðslan skuli vera leynileg. Það getur bæði tekið til þeirra, sem atkvæðisrjett eiga við kjördæmakosningar eða einungis til þeirra, sem kosningarrjett eiga til landskjörs. Það er því varla efasamt, að málið á að leggja undir þá kjósendur, sem eiga kosningarrjett til kjördæmakjörs. Það hefir verið tiletlnunin og eðli málsins mælir eindregið með því. Einnig orðalagið "allir kosningarbærir menn" bendir fremur í sömu átt.

Á atkvæðaseðlana á að skrá í stuttu máli, um hvað eigi að greiða atkvæði og prentað á seðil hvern "já" og "nei" og kjósendi merkir svo við annaðhvort orðið. Tilhögunin hefir verið svipuð og við almennar kosningar. Þó má víkja frá kosningarreglum, enda sje ekki fyrirmæli stjórnarskrárinnar þar með brotin. 1918, er greidd voru atkvæði um dansk-íslensk sambandslög, var forfölluðum mönnum t.d. leyft að greiða atkvæði á heimili sínu.

Svipaðar athugasemdir gilda um atkvæðagreiðslu samkvæmt 18. gr. sambandslaganna. Þó er ekki boðið þar, að atkvæðagreiðslan skuli vera leynileg. En sjálfsagt er, að atkvæðagreiðslan sje leynileg. Um atkvæðagreiðslu vísaðt annars til þjóðrjettarsambands Íslands og Danmerkur.