

Einar Arnórsson - Íslenzk Þjóðfélagsfræði (1915)

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 Borgarbókasafnsins (almennt útlán).

Skrifað inn á bls. 63.

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

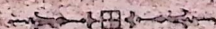
Ein

EINAR ARNÓSSON.

ÍSLENZK ÞJÓÐFÉLAGSFRÆÐI.

STUTT AGRIP

GEFID ÚT AF SAMBANDI U. M. F. I.



REYKJAVÍK.
FÉLAGSRENTSMÍÐJAN.
1915.

352

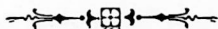
8
lin.

EINAR ARNÓRSSON:

ÍSLENZK ÞJÓÐFÉLAGSFRÆÐI.



GEFIÐ ÚT AF SAMBANDI U. M. F. Í.



REYKJAVÍK.
FÉLAGSPRENTSMÍÐJAN.
1915,

FORMÁLI.

BÆKLINGUR sá, er hér kemur fyrir almennings sjónir, og saminn er fyrir Samband U. M. F. Í., hefir að geyma örstutt ágrip helztu atriða þjóðfélagsskipunar vorrar, stjórnarskipunar, dómsvalds og framkvæmdarvalds, svo og um atvinnuvegi og þjóð. Mun hér vera gerð fyrsta tilraun í þá átt hér á landi, þó að ritað hafi verið ýmislegt í heild um einstök atriði. Af íslenskum ritum annara höfunda hefi ég einkum að ýmsu stuðzt við Íslenzka stjórnlagافرæði eftir próf. Lárus H. Bjarnason og Íslandslýsingu próf. Þorvalds Thoroddsens, auk Landhagsskýrslna og hagskýrslna Hagstofu Íslands.

Þar sem hér er um frumsmíði að tefla, og þar að auki að eins örstutt ágrip af hinu helzta, er einsætt, að margir muni vera gallar á bæklingi þessum. Bæði er það, að álitamál er einatt, hvað taka beri og hverju skuli slept, og svo það, að efnisskipun kann betri að finnast en sú er, sem hér hefir höfð verið. En allt slíkt eru menn beðnir að virða á betri veg.

Í öðrum löndum eru til margar bækur um samskonar efni og kver þetta er. Og mun víða kænd samskonar ágrips-lýsing á þjóðfélags högum í alþýðuskólum. Sjálfsagt virðist og, að slík kensla ætti að fara fram í alþýðuskólum hér á landi. En engum getum skal um það leitt, hvort bæklingur þessi yrði að nokkuru

IV

notaður við þá kenslu. En ef svo yrði, þá er hann betur ritaður en ekki.

Í reglugjörð lærdómsdeildar Mentaskólans almenna frá 13. marz 1908 segir, að þar skuli veitt kensla í „félagsfræði“. Og eiga nemendurnir að fá þekkingu á „landshögum Íslands, stjórnarskipun, landsstjórn og héraðsstjórn nú á tímum“. En engin kenslubók hefir verið til í þessari grein. Kenslan hefir því að eins verið fólgin í því, að nemendurnir hafa verið látnir lesa stjórnarskrána, sveitarstjórnarlögin, landsdóms og ráðherraábyrgðarlögin. En í rauninni hlýtur þetta að vera mjög litilsvirði, því á þann hátt er nær ómögulegt að veita nemendum nokkurt sæmilegt yfirlit yfir stjórnarskipun og stjórnframkvæmdarétt Íslands. Og eigi sést, að nemendur mentaskólans séu fræddir neitt um atvinnuvegi eða þjóðhag landsmanna.

Til kenslu í Mentaskólanum mun hver þetta eigi verða haft, þegar af því, að það mun alls eigi fullnægja þeim skilyrðum, sem reglugjörð skólans setur. En vel væri, ef það gæti vakið einhvern færan mann til að bæta úr skorti á kenslubók handa Mentaskólanum í þessari grein.

Hr. cand. polit. Georg Ólafsson, aðstoðarmaður á Hagstofu Íslands, hefir lesið með mér eina prófórk af miklum hluta kversins, og þakka ég honum ýmsar góðar bendingar.

Reykjavík 22. febr. 1915.

Einar Arnórsson.

EFNISYFIRLIT.

I. KAFLI.

Yfirlit yfir stjórnskipunarsögu Íslands.

I. Fornöldin	bls. 1—4
II. Ísland 1262—1662	— 4—6
III. Einveldið 1662—1871	— 6—10

II. KAFLI.

Sammál og sérmál.

I. „Sérmálin“	— 10—15
II. Sammál Íslands og Danmerkur	— 15—20

III. KAFLI.

Meðferð sérmálanna.

I. Stjórnskipunarlög Íslands	— 21—23
II. Stjórnarfyrrirkomulagið	— 23—25

A. Löggjafarvaldið.

I. Skipun alþingis	— 25—32
II. Réttindi alþingis o. fl.	— 32—37
III. Lagasetning	— 37—41
IV. Ýms lögvarin réttindi borgaranna	— 41—47

B. Dómsvaldið.

I. Dómstólar og framkvæmdarvald	— 47—49
II. Dómskipun landsins	— 50—53

C. Framkvæmdarvaldið.

I. Yfirlit	— 53—54
----------------------	---------

II.	Konungsvaldið	bls.	54—57
III.	Ráðherrann	—	57—61
IV.	Landritari og stjórnarráðið	—	61—62

IV. KAFLI.

Ýmsar greinir framkvæmdarvaldsins.

I.	Fjármálefni landsins (fjárlög, landsreikningur, tekjur, gjöld, eignir, skuldir, skattar og tollar)	—	63—85
II.	Kirkjumál landsins	—	85—91
III.	Kenslumálin	—	91—98
IV.	Söfn. — Listir. — Vísindi	—	99—100
V.	Lækna- og heilbrigðismál	—	100—107
VI.	Héraðastjórn og kaupstaða	—	107—114
VII.	Samgöngumál	—	114—121
VIII.	Lögreglustjórn o. fl.	—	121—124

V. KAFLI.

Land, þjóð og atvinnuvegir.

I.	Landið	—	124—126
II.	Landsfólkið	—	126—130
III.	Alment um atvinnuvegi Íslendinga	—	131—136
IV.	Landbúnaður	—	136—141
V.	Sjávarútvegur	—	141—144
VI.	Verzlun, siglingar og iðnaður	—	145—151
VII.	Lánsstofnanir og bankar	—	151—157
VIII.	Vátryggingarstarfsemi	—	157—161

I. KAFLI.

Yfirlit yfir stjórnskipunarsögu Íslands.

I. Fornöldin.

Ísland var, sem kunnugt er, í öndverðu numið og bygt af Norðmönnum. En alment er talið, að landið hafi bygst á árunum 874—930. Og er það tímabil venjulega nefnt *landnámsöldin*. Eftir því sem næst verður komist, var allsherjarstjórn sett á stofn í landinu árið 930. Þá var alþingi sett, og þar með stofnað *lýðríkið íslenska*. Um *elztu* stjórnskipun landsins eru eigi glöggvar heimildir. Það er þó víst, að alþingi fekk í hendur löggjafarvaldið, jafnskjótt sem það var sett á stofn, og dómar hafa farið þar fram. En eigi er fullvíst, hvernig skipulag dóms- eða löggjafarvalds hefir þá verið.

Árið 965, eftir því sem alment er talið, var landinu skift í fjórðunga. En hverjum fjórðungi var aftur skift í þingsóknir, þrjár í hverjum fjórðungi, nema Norðlendingafjórðungi. Þar urðu þingsóknir fjórar. Þingsóknir á öllu landinu urðu því þrettán. Í hverju þingi voru þrjú *goðorð*, og goðorð voru því lögmælt 39 á landinu. Fyrir hverju goðorði stóð höfðingi, er *goði* var nefndur, en þeir, er undir hann hnigu, voru nefndir *þingmenn* hans. Goðar höfðu á hendi héraðsstjórn, þar á með eftirlit með verzlun við kaupmenn, er út-

lendan varning seldu. Í hverju þingi voru tvö þing haldin árlega: *Vorþing* og *haustþing* (leiðir, leiðarþing). Vorþingin voru *dómsþing*, en á haustþingunum fóru aðallega fram ýmsar *tilkynningar*, svo sem laga. Goðar skyldu veita þingmönnum sínum vernd gegn árásum, styðja þá í málaferlumi o. s. frv., enda var þingmönnum skylt að fylgja goðum sínum að málum og jafnvel til herfara og vígaferla. Í heiðnum sið stóðu goðar og fyrir hofum og blótum. Skyldu þrjú höfuðhof vera í þingi hverju, og skyldu menn gjalda til þeirra toll (*hoftoll*).

Alþingi hafði, svo sem áður er getið, bæði *löggjafarvald* og *dómsvald*. Löggjafarvaldið hafði *lögrétta*. Í lögréttu sátu allir 39 goðar landsins og 9 menn aðrir, er einir höfðu atkvæðisrétt um löggjafarmál. En auk þess kjöru þessir 48 menn sér tvo menn hver til umráða. Ennfremur áttu biskupar báðir og lögsögumaður setu í lögréttu. Og var hún því alls skipuð 147 mönnum. Auk löggjafarstarfsins hafði lögréttan vald til að veita leyfi og undanþágur frá lögum landsins, t. d. sýknuleyfi sakamönnum, o. s. frv. Loks kjöri lögrétta *lögsögumann*.

Dómsvaldið var í höndum *dómsstóla* þingsins. Þar var dómur skipaður fyrir hvern fjórðung landsins, og voru þeir dómur nefndir *fjórðungsdómar*. Nefndu goðar dómendur í þá dóma. Í hverjum þessara dóma sátu að sumra ætlan 36 menn, en aðrir ætla, að þeir hafi eigi verið fleiri en 9. Til fjórðungsdóma var skotið málum, er eigi höfðu orðið útkljáð á vorþingum, enda var oft heimilt að stefna til fjórðungsdóms málum, án þess að þau hefðu verið lögð fyrir vorþing.

Nokkuru eftir 1000 (1004 er alment talið) var stofnsettur nýr dómstóll á *alþingi*. Hann var nefndur *fimmtardómur*. Nefndu goðar þangað dómendur, 48 menn, en þar af áttu aðiljar að ryðja úr dómi 12, svo að þrennar tylftir manna

dæmdu. Til fimtardóms mátti skjóta málum þeim, er eigi lukust í fjórðungsdómum, og svo málum, er risu af þingsafglöpun eða mútum á alþingi, auk ýmissa annara mála.

Lögsögumaður var æðsti veraldlegur embættismaður landsins í fornöld. Hann var formaður þingsins, og eini veraldlegi embættismaðurinn, sem sameiginlegur var fyrir land alt. Hann var kjörinn til þriggja ára í senn, en endurkjósa mátti hann. Aðalstarf hans var *lagauppsagan*. Á hverju þingi skyldi hann segja upp þingsköp alþingis, en lokið skyldi hann hafa uppsögu allra laga á þremur þingum.

Auk löggjafarstarfa og dómsathafna fóru margskonar *tilkynningar* fram á alþingi. Birtingastaður þingsins var að *Lögbergi*. Þar var t. d. lýst veðum, sökum o. s. frv.

Um það leyti sem lýðrikið var sett á stofn, sýnist landinu hafa verið skift í *hreppa*. Í hverjum hreppi voru menn kjörnir til hreppstjórnar, þeir er bezt þóttu til fallnir. Aðalhlutverk hreppanna var *fátækraframfærslan*. Auk þess myndaði hver hreppur gagnkvæmt *vátryggingarfélag* á húsum og nautgripum.

Ekkert allsherjarframkvæmdarvald var til í landinu. Hver goði var í þeim efnum hér um bil alveg einráður í héraði sínu. En af þessu leiddi það, að einstaklingarnir, eða ef til vill öllu heldur *ættin*, varð að reka réttar síns, hvaða mál sem að höndum bar. Ef t. d. maður var veginn, urðu ættlingjar hans að höfða mál gegn veganda og annast um framkvæmd refsingar eftir að dómur var genginn um málið. Þessi megingalli, skortur allsherjarframkvæmdarvalds í landinu, átti ef til vill drýgsta þáttinn í því, að lýðrikið leið undir lok og að landið gekk konungi á hendur.

Árið 1000 var kristin trú lögtekin á Íslandi. Skömmu eftir miðja 11. öld var biskupsstóll reistur, og skömmu eftir 1100 urðu biskupsstólar á landinu tveir. Til 1152 hafði Ís-

land lotið Hamborgar- og Brima erkistóli og siðar erkistólnum í Lundi, en 1152 var erkistóll reistur í Noregi (Þrándheimi), og laut Ísland honum alt til siðaskifta. Árið 1096 var það í lög leitt, að menn skyldu telja fram alt fé sitt (*tiund*) og gjalda skatt af. Gekk tiundin að þrem fjórðu til kirkjuparfa (*biskups- prests- og kirkjutíund*), en að einum fjórða til hreppsparfa (*fátækratiund*).

Í fornöld var islenzka kirkjan að mestu háð ríkinu. Lög-gjafarvald og dómsvald í kirkjumálum var að mestu leyti á sama hátt fyrir komið sem í öðrum málum. En á siðari helm-ingi 13. aldar náði kirkjan sjálfstæðri stöðu. Kirkjan fékk þá einræði um stjórn, löggjöf og dómsvald fjölda mála, svo sem allra þeirra, er beinlínis vörðuðu skipulag hennar sjálfrar, hjúskaparmál, okur o. fl. Þessum sérréttindum var kirkjan aftur að mestu svift eftir siðaskiftin um miðja 16. öld.

II. Ísland 1262—1662.

Lýðrikið islenzka stóð til 1262. Það ár gerði mikill hluti landsmanna samning við konung Norðmanna (Hákon gamla Hákonarson) um það, að þeir skyldu vera þegnar hans, en hann konungur þeirra. Og næstu 2 árin eftir (1263 og 1264) gengu þeir af landsmönnum á hendur Noregskonungi, er eigi höfðu gert það 1262.

Í samningi þeim, sem nefndur var, voru sett skilyrði þau af hálfu Íslendinga, er trúnaðarskylda þeirra gagnvart kon-ungsvaldinu var bundin. Samningnum má að efni til skifta í tvent: Heit Íslendinga og heit konungs.

Konungur lofaði þessu:

1. Að halda friði yfir landinu.
2. Að Íslendingar skyldu ná islenzkum lögum.
3. Að 6 skip, að minsta kosti, skyldu árlega ganga til landsins hin næstu 2 ár, en siðan svo mörg skip, sem

konungur og beztu menn landsins teldu landinu hentast.

4. *Að* erfðir skyldu uppgefast islenzkum mönnum í Noregi, hversu lengi sem þær hefðu staðið.
5. *Að* landaurar (er voru einskonar nefskattur, er gjaldast skyldi af Íslendingum, er til Noregs sigldu) skyldu uppgefast.
6. *Að* Íslendingar skyldu hafa þann rétt (þ. e. þau réttindi) í Noregi, sem þeir hefðu beztan haft.
7. *Að* jarl[inn] skyldu þeir hafa yfir landinu, meðan hann héldi friði við landsmenn, en trúnaði við konung. Og ef til vill er hér að eins átt við Gizur Þorvaldsson. Og loks segir svo:
8. *Að* Íslendingar og niðjar þeirra skyldu lausir við trúnað sinn gagnvart konungi og örfum hans, ef sáttmálinn yrði rofinn að beztu manna yfirsýn.

Heit Íslendinga:

1. Skattgjald. Og hefir það verið annað hvort 8 eða 10álnir.
2. Trúnaður, samkvæmt því er áður segir í 8. lið.

Síðar var þessum skilyrðum viðbætt af hálfu Íslendinga, og sýnist konungsvaldið hafa óskorað gengið að þeim:

1. *Að* utanstefningar skyldu engar vera framar en lögbók (þ. e. Jónsbók) vottaði. Þar með vildu Íslendingar fyrirgirða það, að þeim yrði utan stefnt í dómsmálum, til herþjónustu eða af öðrum ástæðum, nema heimild væri til þess í landslögum þeirra.
2. *Að* islenzkir væru lögmenn, sýslumenn og allir valdsmenn á landinu.

Samkvæmt sáttmálum þessum varð Ísland að lögum *konungsríki* undir sömu krúnu sem Noregur. En í framkvæmdinni skorti mjög á, að konungur efndi heit sín, þau er hann gaf í sáttmálunum og talin voru.

Árin 1271—1273 var ný lögbók (Járnsíða) lögtekin á Ís-

landi. Lögðust landslögin fornu þá niður. Lögsögumanns-embættis hvarf úr sögunni, en í staðinn komu *lögmenn*, og höfðu þeir aðallega dómssvald. Alþingi hélt að visu löggjafarvaldi sínu fram til 1700, og lögréttan stóð, en hún hafði jafnframt dómssvald. Alþingisdómstólarnir fornu voru lagðir niður og Lögberg gleymdist, því að tilkynningar fóru eftir þetta fram í Lögréttu. Goðorð og goðar hurfu og, en konungur skipaði *valdsmenn*, er síðar nefndust *sýslumenn*, yfir landið. Sýslumenn heimtu tekjur konungs af landinu, stýrðu dómsmálum heima í héraði og höfðu á hendi löggæzlu (lögreglustjórn). Yfir landið setti konungur svo aðalumboðsmann sinn, er fyrst frameftir var venjulega nefndur *hirðstjóri*, en síðan *höfuðsmaður*, og síðast *stiftbefalingsmaður* og stiftamtmaður. Æðsti umboðsmaður konungs hafði eftirlit með stjórn landsins yfir höfuð.

Lögmaður var æðsti dómari innlendur, þar til 1593. En skjóta mátti dómum hans til konungs, og var konungur því, ásamt beztu mönnum, er varð sama sem rikisráð hans, æðsti dómandi í íslenskum málum. 1593 var settur yfirréttur á Alþingi, og mátti þangað skjóta lögmennsúrskurðum, en dómum yfirréttar varð svo skotið til konungs.

Árið 1380 komu ríkin Noregur og Danmörk undir eina krúnu, og Ísland einnig. Síðan hafa Ísland og Danmörk lotið sama konungi.

III. *Einveldið 1662—1871.*

Á Kópavogspingi 28. júlí 1662 — 400 árum eftir að Íslendingar gengu fyrst undir konungssvald — sóru þeir Friðriki þriðja Norðmanna- og Danakonungi trúnaðareiða, og seldu konungi jafnframt í hendur löggjafarvald sitt og önnur stjórnskipuleg réttindi sín, er alþingi hafði haft og ósamrímaleg voru fullveldi konungs. Og hefst þá *einveldið* á

Íslandi. Konungur fékk þá í hendur rétt til þess að skipa fyrir um stjórn landsins, löggjöf, skattamál og dómsvald eftir því, sem honum þótti hlýða. Alla 17. öldina hélt alþingi þó áfram að gera samþykktir löggjafareðlis, og á innanlandsstjórn varð engin breyting fyrr en 20 árum eftir að einveldið var á komið. 1683 var höfuðsmannsdæmið lagt niður, en í staðinn var settur *stiftbefalingsmaður*, er átti að hafa eftirlit með allri stjórn landsins undir yfirumsjón stjórnarráða konungs (lengstum kansellis og rentukammers). Þá var og stofnað *amtmansembætti*, og *landfógeta* litlu síðar. 1770 var landinu skift í ömt, og voru amtmenn lengstum 3 á þessu tímabili. Árið 1800 var alþingi hið forna lagt niður, en í stað þess settur á stofn *landsyfirrættur*. Æðsti dómstóll í íslenskum málum er *hæstirættur* Dana í Kaupmannahöfn orðinn um 1700 eða þó nokkru fyrr.

Árið 1814 leystist Noregur frá Danmörku, en Danmörk og Ísland héldu þó áfram sambandinu, enda þótt Ísland hefði að réttu lagi átt að losna við Danmörk, því að það laut konungi sem konungi Norðmanna, en eigi sem konungi Dana.

Árið 1830 gekk allmikil frelsisalda yfir Norðurálfuna, og gætti hennar nokkuð bæði í Danmörku og hér á landi. Voru þá stofnuð *ráðgjafarþing* svo nefnd í Danmörku, og átti Ísland að senda fulltrúa á þing Eydana, sem háð var í Hróarskeldu. Voru Íslendingar mjög óánægðir með þetta skipulag og vildu fá sérstakt ráðgjafarþing á Íslandi. Varð það og loks að ráði, því að með tilsk. 8. marz 1843 var alþingi endurreist, og skyldi nú háð í Reykjavík. Kom það fyrsta sinni saman 1845 og hélt ráðgjafaratkvæði um íslensk mál, þar til það fékk löggjafaratkvæði, og nýtt skipulag með stjórnarskránni 1874.

Árið 1848 gekk önnur frelsishreyfingin yfir Norðurálfuna. Í Danmörku leiddi hreyfing þessi til þess, að stjórnartilhögun

þar var gerbreytt. Með grundvallarlögunum 5. júní 1849 var þar sett á stofn þingbundin konungsstjórn. Konungur slepti öllum rétti til hluttöku í dómsvaldi, ríkisþing Dana varð annar liður löggjafarvaldsins og stjórn landsins komst í hendur ráðherrum, sem bera ábyrgð stjórnarathafna sinna fyrir ríkisþinginu og konungi.

En réttarstaða Íslands breyttist ekkert við þetta. Grundvallarlög Dana voru eigi þá lögleidd á Íslandi og hafa eigi náð þar gildi síðan. Einveldi konungs yfir Íslandi hélt því áfram þrátt fyrir stjórnarskipunarbreytinguna í Danmörku. Jafnframt því sem konungur hét Dönum að afsala sér einveldi yfir Danmörku, gaf hann Íslendingum heitorð um það í konungsbr. 23. sept. 1848, að eigi skyldi tekin ákvörðun um stöðu þeirra fyrr en þeim yrði gefinn kostur á að láta uppi álit sitt um það mál á þjóðfundi í landinu sjálfu. Þá var efnt til þjóðfundarins nafnkunna, og kom hann saman sumaríð 1851. Konungsfulltrúi sleit fundi þessum þó fyrr en útrætt yrði stjórnarfyriðkomulag það, er meiri hluti fundarins hafði stungið upp á.

Samt sem áður endurnýjaði konungur það heit, er hann hafði gefið Íslendingum 1848, bæði 1852 og síðar, um það, að eigi skyldi fullnaðarákvörðun tekin um réttarstöðu landsins fyrr en þingið hefði fengið að segja álit sitt um málið. Íslendingar skildu stöðu sína alment svo, að þjóðfundur í landinu ætti að hafa ályktunarvald í málinu, og að engin lög yrðu að réttum lögum sett um stöðu landsins, án samþykkis slíkrar samkomu. Þeir töldu sér jafnan rétt um þetta mál og Danir höfðu haft um stjórnarskipunarlög sín 1848—1849.

Samkomulag milli Íslendinga og konungs um stjórnarmálið náðist ekki. Var þá loks tekið til bragðs, að ríkisþing Dana samþykkti „*lög um stöðu Íslands í ríkinu*“, er konungur staðfesti síðan. Lög þessi ganga nú alment undir nafn-

inu „stöðulögin“, og eru útgefin 2. jan. 1871. Þau voru eigi borin undir alþingi Íslendinga eða þjóðfund til samþykktar, og hafa Íslendingar því flestir talið þau ólöglega sett, því að ríkisþingi Dana hafi enginn réttur borið til hluttöku í laga-setningu handa Íslandi. Alþingi 1871 tók lögum þessum því með eindregnum mótmælum, og eru þau svo látandi:

„1. Þingið getur ekki viðurkennt, að lög 2. jan. 1871 séu bindandi fyrir Ísland eins og þau liggja fyrir.

2. Þingið tekur fyrir Íslands hönd á móti þeim 50000+20000 rd., sem eftir lögum 2. jan. 1871 eiga að greiðast úr ríkissjóði Danmerkur í hinn íslenska lands-sjóð, en getur þar á móti ekki viðurkennt, að öll skuldas-kift milli ríkissjóðs og Íslands séu [á] enda kljád.

3. Jafnframt og þingið þannig geymir Íslandi óskert-an rétt um framangreind atriði, ræður það allraþegn-samlegast til, að um þau verði leitað samkomulags við Íslendinga á sèrstöku þingi hér á landi, er hafi fullt samþykktaratkvæði fyrir þjóðarinnar hönd“.

Mótmæli þessi voru endurnýjuð á alþingi 1911.

Stöðulögin hafa því ekki orðið lögformlega bindandi fyrir Ísland, eftir skoðun Íslendinga. Danir halda því þar á móti fram, að þau hafi verið sett með fullri heimild, og að þau séu því að öllu leyti skuldbindandi fyrir landið. Og stjórn þess hefir síðan fyrir venju farið fram á sama grundvelli sem stöðulögin ákveða. Um mál þau, er stöðulögin taka yfir og „sérmaal“ hafa verið kölluð, setti konungur svo stjórnarskrána 5. jan. 1874, án þess að alþingi hefði þar um atkvæði. Bygg-ist stjórnarskráin á skilgreiningu „sammála“ og „sérmaala“, þeirri er stöðulögin hafa að geyma; en fyrirmæli stjórnar-skrárinnar eiga að eins við sérmaalin, en þeim verður jafnt beitt, hvernig sem hinum málunum, „sammálunum“ er stjórnað.

Samkvæmt stjórnarskránni er hér þingbundin konungsstjórn í þeim málum öllum, er stjórnarskráin tekur yfir, en í öðrum málum landsins er konungur enn einvaldur að réttum lögum, þó að danskir ráðherrar og danskt löggjafarvald fari með þau í framkvæmdinni.

II. KAFLI.

Sammál og sérmál.

I. „Sérmálin“.

Þó að stöðulögin hafi ekki náð lagagildi á Íslandi, virðist rétt að gera grein fyrir efni þeirra, með því að stjórn landsins hefir í framkvæmdinni byggt á skilgreiningu þeirra milli „sammála“ og „sérmála“ landsins. „Sérmál“ er hér haft til þess að tákna þau mál, er stjórnarskrá Íslands 5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlög nr. 16, 3, okt. 1903 taka yfir. En „sammál“ táknar hér öll önnur mál landsins.

Í stöðulögunum 2. jan. 1871, 3. gr. eru berum orðum talin upp þau mál, er skuli vera „sérmál“ landsins. Þessi talning á að vera tæmandi, og leiðir af því, að öll önnur mál en þau, er telja má til einhverra þeirra málaflokka, er stöðulögin segja, að vera skuli „sérmál“, heyra undir hinn flokkinn, „sammálin“. Þess vegna er hagfeldast að telja fyrst „sérmálin“ og setja síðan yfirlit yfir „sammálin“.

Samkvæmt 3. gr. stöðulaganna eru „sérmálin“ þessi:

1. „*Hin borgaralegu lög, hegningarlögin og dóm.*

gæzlan, er hér að lýtur“. Undir „*borgaraleg lög*“ heyra öll réttarákvæði um ættarréttindi, svo sem stofnun hjónabands, skyldur og réttindi hjóna, hjúskaparslit, samband foreldra og barna o. s. frv., erfðaréttindi, á hvaða grundvelli sem þau eru, fyrirmælin um fjár- og sjálfsforræði („myndugleika“), fyrirmælin um réttindi yfir fjármunum, svo sem eignarrétt, veðrétt, afnotaréttindi o. s. frv., fyrirmæli um kröfuréttindi og skuldaskipti allskonar, um félög, rithöfundarétt, vörumerki og önnur einkaréttindi. Undir „*hegningarlögin*“ heyra fyrirmælin um það, hvaða verk skuli refsiverð, hvaða refsingum skuli beitt, hvernig refsingar skuli framkvæmdar, um sakhæfi o. s. frv. Engum verður því refsað hér, nema heimild sé til þess í íslenskum lögum. — Svo er að visu að orði kveðið, sem aðeins sú dómgæzla, er að borgaralegum lögum og refsilögum lýtur, skuli vera sérmál. En aldrei hefir þó verið vafi um það, að íslenskir dómstólar hefðu lögsögu yfir hverjum þeim manni, er sóttur verður samkvæmt íslenskum varnarþingsreglum hér fyrir dómstólum, enda þótt málið varðaði eigi beinlínis þessi efni, t. d. mál út af stjórnskipulegum réttindum, t. d. kosningarrétti til alþingis. Enn fremur er öll dómaskipun landsins sérmál og réttarfarslöggjöf.

Þó er gerð sú mikilsverða undantekning frá því, að lög-gæzlan skuli vera sérmál, að sérmála löggjarvaldið getur enga breytingu gert á stöðu hæstaréttar sem æðsta dóms í íslenskum málum án þess að löggjafarvald Dana („hið almenna löggjafarvald ríkisins“, eins og það er orðað í stöðulögunum) taki þátt í því.

2. „*Lögreglumálefni*“, svo sem lög og samþykktir um gott skipulag í þjóðfélaginu, viðurlög við brotum gegn þeim og um meðferð mála, er af þeim brotum risa.

3. „*Kirkju- og kenslumálefni*“. Hér undir heyra allar réttarreglur um trúfrelsi, skipun kirkjumála, svo sem skipun

prestakalla, laun presta, embættislaun o. s. frv., skólar og alt, er þar að lýtur, bæði æðri og lægri mentastofnanir o. s. frv.

4. „*Lækna- og heilbrigðismálefni*“. Hér undir heyrir skipun læknishéraða, skilyrði til þess að mega stunda lækningar, sóttvarnir, um yfirsetukonur, heilbrigðissamþyktir, yfirstjórn allra slíkra mála o. s. frv.

5. „*Sveita- og fátækramálefni*“. Hér til telst skifting landsins í sýslur og hreppa og stjórn þeirra, ákvæði um sveitfesti og framfærsluskyldu, framfærslu o. s. frv.

6. „*Vegir og póstgöngur á Íslandi*“ („det stedlige postvæsen“ heitir það í danska texta stöðulaganna). Hér undir heyra vegamál, hverju nafni sem nefnast og stjórn þeirra. Stjórn póstmála innan lands er og skýlaust sérmál landsins. En póstgöngur milli Íslands og annara landa, þar á meðal annara landa Danakonungs en Íslands, er eftir orðalagi stöðulaganna ekki sérmál. Löggjafarvald og stjórn Íslands ætti eftir því eigi að hafa afskipti af þeim málum. En svo er þó eigi. Íslenzkt fjárveitingavald hefir veitt fé til póstgangna milli Íslands og annara landa og stjórn Íslands samið um það við einstaka menn, án þess að Danir hafi þar nærri komið. En að því leyti sem póstmál milli Íslands og annara landa byggjast á samningum við önnur ríki, hafa íslenzk stjórnarvöld eigi, samkvæmt stöðulögunum, heimild til þess að gera slíka samninga fyrir landsins hönd, af því að utanríkismálin eru eigi talin meðal sérmálanna.

3. gr. stöðulaganna er þó eigi tæmandi. 1871 var ekkert ritsímasamband milli Íslands og annara landa, en nú er það komið. 1905, 24. maí, fekk „Stóra norræna ritsímafélagið“ leyfi til að stofna og starfrækja neðansjávarsíma milli Hjallands, Færeyja og Íslands. Yfir sæsima þessum hafa stjórnarvöld Dana yfirhöfuð forræði. Þar á móti hafa íslenzk stjórnarvöld og íslenzkt löggjafarvald öll yfirráð yfir sínum landsins.

7. „Landbúnaður, fiskiveiðar, verzlun og aðrir atvinnuvegir“. Undir „landbúnað“ heyra fyrirmæli um bygging og notkun jarða og annara fasteigna, er hafðar eru til viðhalds þessum atvinnuvegi, ráðstafanir til eflingar þeim atvinnuvegi, kvaðir og höft á fasteignum í almenningsparfir, t. d. bann við sölu eða leigu fossa til útlendinga o. s. frv.

Þar sem „fiskiveiðar“ eru „sérmaal“, þá felst í því réttur til þess að ákveða skilyrði til fiskiveiðaréttar í landhelgi Íslands, svo sem bann við botnvörpuveiðum í landhelgi, og bann við því, að aðrir en búsettir menn á Íslandi eða þegn- ar Danakonungs stundi hér fiskiveiðar í landhelgi. Þar sem „lögreglumálefni“ eru sérmaal Íslands, þá leiðir einnig af því, að íslenzku löggjafarvaldi er heimilt að setja reglur um landhelgisgæzlu og hvernig hún skuli framkvæmd. Og Þegar landið hefir fengið löggiltan fána, sýnist það ennfremur hafa heimild til þess að láta gæzluskip, er undir þeim fána sigldi, gæta landhelginnar við Ísland.

Með því að „verzlunin“ er „sérmaal“, þá er íslenzku löggjafarvaldi heimilt að setja skilyrði fyrir rétti til verzlunar hér á landi, hvernig vera skuli tilhögun á verzlun, um útflutnings- og innflutningsbann, sbr. t. d. áfengislöggjöfina, um bókhald o. s. frv. Einnig getur landið sent verzlunarerindreka hvert sem það vill, en slíkir erindrekar verða þó eigi settir á bekk með verzlunarræðismönnum (konsúlum) ríkja, því að þau mál heyra undir utanríkismálin, en þau eru eigi talin meðal „sérmaalanna“ í stöðulögunum.

Að því leyti sem „siglingar“ heyra undir „fiskiveiðar“ eða „verzlunarmálefni“, er áður um þær talað. En þar fyrir utan eru þær sérstaklega taldar með „sérmaalunum“. Löggjafarvald og stjórn hefir því samkvæmt stöðulögunum fult vald yfir þeim málum í landhelgi og hvarvetna annarsstaðar, þar er eigi koma milliríkjasamningar til, á borð við hvert

annað ríki. Með íslenskum lögum eru því sett fyrirmæli um það, er að sjórétti lýtur, svo sem skipströnd, árekstur skipa o. s. fr. Með konungsúrði 22. nóv. 1913 var enn fremur svo fyrir mælt, að Ísland skyldi hafa löggiltan sér fána til afnota á skipum í landhelgi og á landi. Og er íslenskum skipum því frjálst að sigla undir þeim fána í landhelgi Íslands, en gerð hans er enn eigi ákveðin.

Undir „aðra atvinnuvegi“ heyrir t. d. allskonar iðnaður í smáum og stórum stíl, lánsstarfsemi (bankar, sparisjóðir), víxlarastarfsemi, málflutningur, flutningur á sjó og landi, útgáfa bóka, veitingar, námugróftur, o. s. frv. Alt það, sem undir „atvinnuvegi“ telst, er því „sér-mál“.

8. „*Skattamál beinlínis og óbeinlínis*“. Hér undir heyra fyrirmæli um það, hvaða skattar og tollar skuli greiddir, um innheimtu þeirra, hverir skuli greiða þá o. s. frv. Það nær jafnt til skatta til landssjóðs, sveitar- og sýslufélaga, kirkju eða til hvers sem skatturinn eða tollurinn rennur. *Skatta-álöguvaldið* er með öðrum orðum „sér-mál“ landsins.

9. „*Þjóðeignir og opinberar stofnanir*“. Þar til teljast fyrst og fremst þjóðjarðirnar svo nefndar. Eru þær upphaflega svo til komnar, að konungur tók jarðir í sektarfé af stórbrotamönnum fyrr á öldum eða þannig, að hann tók þær undir sig um siðaskiftin, því að þá lagði konungur undir sig allar klaustraeignir í landinu um leið og klausturlífnaður var niður lagður. Loks eru kirkjujarðir, að undanskildum jörðum bæðakirkna, einnig í raun réttir alþjóðareign, þótt leigu eftir þær eigi einvörðungu að verja til þess að launa prestum landsins. Því næst eru opinberar byggingar, svo sem safnahúsið, stjórnarráðshúsið með lóðum, landsskólar og landsspítalar, vitar o. s. frv. þjóðeignir eða opinberar stofnanir. Þá eru „sjóðir“. Þar af er helztur landssjóður („Jarða-bókarsjóður“). Samkvæmt þessu ákvæði stöðulaganna var

fjárskilnaður gerður milli Íslands og Danmerkur og eignir þessar lagðar undir sérmálastjórn landsins.

10. Samkvæmt 57. gr. stjórnarskrárinnar eru landvarnir á Íslandi sérmál, enda þótt hermál séu sammál samkvæmt stöðulögunum. Sjá nánar II. 4 í þessum kafla.

Í stöðulögunum er ekkert berum orðum um það sagt, að tilhögun á löggjafarvaldi eða stjórn sérmálanna eða fjárveitingarvald í þeim skuli vera „sérmál“. Það sést þó, að stöðulögin ætlast til þess, að landið hafi sérstakt löggjafarvald, sérstaka stjórn og sérstakt fjárveitingarvald og að öllu aðgreindan fjárhag í þessum málum öllum. Í lögunum er talað um í 4. gr. gjöld til „alþingis“ og landsstjórnar, er snertir þau málefni, sem nefnd voru í 3. gr. að þau skuli vera „sérstakleg“ gjöld Íslands. Á tilsværandi hátt er talað í 5. gr. um „hinar sérstaklegu tekjur Íslands“ o. s. frv. Það hefir eigi heldur verið nokkur vafi um það, að skipun löggjafarvalds og stjórnar í þessum málum væri sérmál. Nægir í því efni að benda á stjórnskipulagabreytinguna og breytinguna á æðstu umboðsstjórn landsins, sem gerð var með lögum nr. 16. og 17 3. okt. 1903, lög um kosningar til alþingis, skipun landsdóms, ráðherraábyrgðarlög og lög um þingsköp alþingis.

II. „Sammál“ Íslands og Danmerkur.

Í 1. gr. stöðulaganna er svo að orði kveðið, að Ísland sé „óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstöku landsréttindum“. Í því, að landið hefir sérstök landsréttindi, felst það, að það ræður yfir þeim málum sínum, er í stöðulögunum eru kölluð „sérstakleg“ málefni þess. Hitt, að landið sé „óaðskiljanlegur hluti Danaveldis“, hefir eigi verið viðurkennt af Íslendingum, heldur hefir það beinlínis sætt mót-mælum, eins og fyr er sagt. En í samræmi við það fyrir-

mæli stöðulaganna, að Ísland sé óaðskiljanlegur hluti Dana-
veldis, er það, að öll þau mál, sem eigi eru talin með sérmálunum
í stöðulögunum, séu sammál þess og Danmerkur, eða „*alrík-
ismál*“, eins og Danir nefna þau stundum. Eins og áður
greinir, lætur konungur þingbundna, danska ráðherra og
danskt löggjafarvald fara með öll þessi mál, einnig að því
leyti sem þau varða Ísland, enda eigi gerður greinarmunur
á því, hvort málið varðar Ísland að einhverju leyti eða engu.
Þó mun leitað álits islenzkra stjórnarvalda um utanríkissam-
ninga, áður en Danir gera þá, ef ætla má, að þeir varði Ís-
land beinlinis. Að öðru leyti tekur Ísland engan þátt í stjórn
eða löggjöf þessara mála. Þó gera stöðulögin, í 2. gr., ráð
fyrir því, að Ísland geti orðið aðnjótandi hluttöku um meðferð
þessara mála, því að þar segir, að bæði þurfi samþykki hins
sérstaklega löggjafarvalds Íslands og „hins almenna löggjaf-
arvalds ríkisins“ í lagaformi til þess að Ísland geti sent full-
trúa til ríkispings Dana.

Hins vegar verður þess eigi krafist, að Ísland leggi neitt
til „hinna almennu þarfa ríkisins“ (þ. e. sammálanna) með-
an það tekur engan þátt í meðferð þeirra. Danir hafa með
þessu ákvæði skuldbundið sig til þess að heimta eigi skatta
eða önnur framlög, t. d. menn til herþjónustu, til þessara
mála, meðan Ísland á engan þátt í stjórn þeirra eða löggjöf.

Sammálin verða eigi talin til hlitar. Skulu hér að eins
nefnd hin helztu þeirra. Eru þau þessi:

1. Konungur, konungserfðir og konungsett.

Utanríkismál. Þar til heyra samningagerðir og fyrir-
svar alt gagnvart öðrum ríkjum, sendiherrar, verzlunarræðis-
menn o. s. frv. Samkvæmt því skipulagi, sem nú er uppi
haldið, eru stjórnarvöld Íslands eigi bær til þess að vera í
fyrirsvari fyrir landið gagnvart öðrum ríkjum. Þó má nefna
sem undantekning ákvæðið í lögum nr. 17, 11. júlí 1911 um

það, að ráðherra Íslands skuli vera heimilt að semja við stjórnir annara ríkja um vitagjald af skipum þeirra hér við land. Enntremur má nefna ýms fyrirmæli í íslenskum lögum, þar sem kveðið er á um það, hvað danskir verzlunarræðismenn skuli gera, og snertir þetta að nokkuru utanríkismálin. Slik ákvæði eru bæði í lögum landsins um skrásetning skipa og í siglingalögunum.

Ráðstafanir um þessi mál ber þó að birta á Íslandi á lögmetan hátt eins og aðrar ráðstafanir um sammál, ef ætlast er til, að íslenskir þegnar skuli hlýðnast þeim. Og eigi getur Danmörk bundið Ísland til fjárframlaga með utanríkissamningi. Fjárveitingarvald Íslands eitt getur það.

3. *Fæðingjaréttur*. Til þess að geta orðið hér aðnjótandi ýmsra réttinda þarf maður að hafa „*fæðingjarétt*“ svo nefndan eða „*réttindi innborinna manna*“. Þessa þarf t. d. til þess að öðlast konungsveitingu fyrir embætti, samkvæmt 4. gr. stjórnarskr. 1874, til þess að geta fengið skirteini sem skipstjóri á íslensku skipi, til þess að vinna sér hér framfærslusveit o. s. frv. En danskt löggjafarvald ákveður, hvaða skilyrðum þurfi að fullnægja til þess að öðlast þann rétt. Þeir, sem hafa hann í Danmörku samkvæmt ákvæðum þess ríkis, hafa hann einnig hér á landi. Hins vegar sýnist sérlöggjafarvald Íslands setja ákvæði um þýðingu hans hér á landi og getur það því mælt svo fyrir, að eigi þurfi framar fæðingjarrétt til þess að verða einhverra þeirra réttinda aðnjótandi, sem áður þurfti fæðingjarétt til. Það gæti t. d. slept þessu skilyrði úr fátækralögum sínum eða lögum um atvinnu við siglingar. Fæðingjaréttur yrði þá eigi lengursveitfestisskilyrði á Íslandi eða skilyrði til þess að ráða fyrir íslensku skipi. Annars felst það í þessum rétti, að allir þegnar konungs skuli hafa jafnan rétt til þeirra gæða, sem við hann eru bundin, ef þeir fullnægja þar til settum skilyrðum að öðru leyti, t. d. búsetu

í landinu til þess að eignast foss, próf við mentastofnun, er þjóðfélagið tekur gilda, til þess að verða skipaður embættismaður eða starfsmaður í alþjóðar þarfir. Annað en þetta felst eigi í orðunum: „*jafnrétti þegnanna*“.

4. *Hermál.* Þessi mál eru í raun rétttri nokkur hluti af utanríkismálunum. Samfélag Danmerkur og Íslands um hermál skiftir máli á margar lundir. Ef Danmörk lendir í styrjöld, þá verður Ísland eigi, samkvæmt stöðulögnum, skoðað hlutlaust. Íslenzk skip eiga þá á hættu að verða tekin hernámi af óvinaríki alveg eins og dönsk skip. Ísland gæti þá orðið fyrir herkvíun (blokade) alveg eins og Danmörk sjálf. Óvinaher gæti samkvæmt herlögnum vaðið inn í landið og tekið það herskildi o. s. frv. Meðan Danmörk er hlutlaus, er Ísland líka skoðað hlutlaust, og þarf það eigi sérstaklega að lýsa hlutleysi sínu. Hins vegar verður engum refsað hér fyrir brot á hlutleysisreglum, nema íslenzk refsíakvæði séu til um þau efni, enda hafa þau verið sett með lögum nr. 16, 20. okt. 1905. Ennfremur verður íslenska stjórnin að birta það hér fyrir almenningi, hverskonar verknaður sé talinn brot á hlutleysisreglum, og hefir það verið gert, síðast í haust sem leið. Eins og áður er sagt, verður þess eigi krafist samkvæmt stöðulögnum, að Ísland leggi neitt fram til hermála.

Þótt hermálin séu sammál samkvæmt stöðulögnum, er ákvæði sett í stjórnarskrána 57. gr., er skapar Íslandi rétt til þess að hafa sín eigin hermál. Og er þar með í raun rétttri bætt við einum flokki mála, er íslenzkt löggjafarvald og íslenzk stjórnarvöld ráða yfir. Í 57. gr. stjórnarskrárinnar segir, að *hver vopnfær maður sé skyldur til að taka þátt í vörn ættjarðarinnar eftir þeim nánari ákvæðum, sem þar um kunna að verða sett með lögum.* Alþingi og kongur getur því sett lög um herþjónustuskyldu hér, en að eins í því skyni, að verja landið, hvort sem það er gegn útlend-

um eða innlendum mönnum. Þetta ákvæði stjórnarskrárinnar hefir eigi verið notað enn þá.

5. *Peningaslátta*. Ísland hefir aldrei slegið peninga. Dönsk peningalög frá 23. maí 1873 hafa verið birt hér, og dönsk mynt, svo og mynt annara Norðurlanda, Noregs og Svíþjóðar, er hér löglegur gjaldmiðill.

6. *Fáni*. Eins og áður er að vikið, var svo ákveðið í konungsúrskurði 22. nóv. 1913, að Ísland skyldi hafa sérstakan fána til afnota í landhelgi og á skipum í landhelgi. En gerð þessa fána er eigi ákveðin enn þá. Jafnframt segir þó svo í téðum konungsúrskurði, að á húsi eða lóð stjórnarráðsins skuli flaggað með dannebrogsfánanum klofnum (Split-flag) á eigi óveglegri stað en íslenzki fáninn er dreginn upp á, og að dannebrogsfáninn skuli eigi heldur minni vera en íslenzki fáninn. Jafnframt segir í úrskurðinum, að réttur sá, er einstakir menn hafi nú til þess að flagga með dannebrogsfánanum skuli að engu skertur með löggildingu íslenzka sérfánans. Á landi og í landhelgi Íslands eru því í raun réttir með úrskurðinum 22. nóv. 1914 löggiltir tveir fánar, sem menn mega nota eftir vild. Þegar landhelginni sleppir, þá er danski fáninn einn talinn lögmætur samkvæmt stöðulögunum. Að vísu eru siglingar sérmál eftir nefndum lögum, en fáninn þarf viðurkenningar annara ríkja, en hæpið að sú viðurkenning fengist fyrr en Danir hefðu veitt hana af sinni hálfu.

7. *Hæstiréttur*. Sjá bls. 11.

Það er auðvitað, að sammálin verða eigi talin til hlítar. Bæði geta ný mál komið upp, sem menn hefir eigi órað fyrir, og svo eru hin svo margvísleg, að erfitt er að greina þau öll. Ef máli verður eigi skipað í einhvern hinna níu sérmálaflokka stöðulaganna eða undir 57. gr. stjórnarskrárinnar, þá hnigur það undir sammálin samkvæmt stöðulögunum. Og um ný mál gildir sama, að erfitt verður að ná þeim undir

löggjafarvald og stjórn sérmálanna, ef þeim verður eigi skipað í sérmálaflokk stöðulaganna. Þó hefir tekist að ná manntalinu alveg til landsins. Áður voru frumskýrslurnar að manntalinu sendar til Kaupmannahafnar og þar úr þeim unnið, en nú er það gert hér, og skýrslurnar eru einnig geymdar hér á Landsskjalasafninu. Og verður þetta mál þó varla heimfært undir neinn sérmálaflokk stöðulaganna.

Ekkert fyrirmæli er um það í stöðulögunum, hvernig farið skuli að, ef ágreiningur verður um það milli Danmerkur annars vegar og Íslands hins vegar, hvort mál sé sammál eða sérmál. En það var tilætlun Dana, að þeir einir skyldu hafa úrskurðarvaldið. Kom það fram á ríkisþingi þeirra, þá er stöðulögin voru sett. Eftir skoðun Íslendinga á konungur úrlausn þessa máls, því að hann er enn einvaldur að þeirra skoðun yfir öllum málefnum landsins, þeim er stjórnarskráin tekur eigi yfir.

Sérmál landsins, þau er ákveðin eru í stöðulögunum, verða eigi af því tekin að réttum lögum, nema alþingi samþykki það, því að stjórnarskráin 5. jan. 1874 tekur yfir þau öll með tilvísun sinni til stöðulaganna í 1. gr., en hvorki þeirri grein stjórnarskrárinnar né öðrum greinum hennar, sem hún tekur eigi sérstaklega undan, verður breytt eða þær afnumdar, nema samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar. Með því að setja landinu stjórnarskrána og tryggja það, að henni verði ekki breytt, nema samþykki alþingis komi til, hefir konungur trygt því sérmálin. Auk þess skoða sumir Dani hafa fyrir sitt leyti afhent sérmálin bindandi og hafi þeir eigi rétt til þess að rifta þá afhendingu.

III. KAFLI.

Meðferð sérmálanna.

I. Stjórnskipunarlög Íslands.

Í þessum kafla skal sett yfirlit yfir það, hvernig farið er með þau mál, er sérmál-landsins eru samkvæmt því, sem áður er sagt, og stjórnskipunarlög landsins taka yfir.

Í rýmri merkingu tekur orðið *stjórnskipunarlög* til allra þeirra lagaákvæða, er hafa að geyma fyrirmæli um stjórnarskipun landsins. En í þrengri merkingu nær orðið stjórnskipunarlög að eins til þeirra lagaákvæða, er eigi verður hagg- að við, er hvorki verða afnumin né þeim breytt, nema samkvæmt fyrirmælum 61. gr. stjórnarskrárinnar 5. jan. 1874. En aðferðin til þess að breyta stjórnskipunarlögunum er þessi eftir 61. gr. stjórnarskrárinnar: Frumvarp til breytinga á stjórnskipunar- lögunum má bera upp jafnt á auka-alþingi sem reglulegu alþingi, enda getur bæði stjórnin og einstakir þingmenn borið slíkt frumvarp upp. Ef þingið samþykkir frumvarpið, þá skal það þegar rofið (þjóðkjörinn hluti þess) og efnt til nýrra kosninga. Ef hið nýkjörna þing samþykkir á næsta þingi eftir kosningarnar frumvarpið óbreytt og konungur staðfestir það síðan áður en næsta reglulegt alþingi þar á eftir kemur saman, þá er það orðið að lögum. Það mun og álit- ið, að stjórnarskrárfrumvörp geti eigi orðið löglega lögð fyrir sameinað alþingi vegna þess, að þess er krafist í 61. gr. stj. skr., að *báðar deildir* alþingis samþykki það óbreytt. Ef stjórnskipunarlögum landsins þeim, er 61. gr. stjórnarskrár- tekur til, er breytt eða ef þau eru afnumin með venjulegum

lögum þá væru það ógild lög, og dómstólarnir mættu þá eigi dæma eftir þeim.

Viðauka við stjórnskipunarlögin verður og á að setja á sama hátt, ef hann felur í sér ákvæði, sem ætlast er til að verði vernduð við afnámi eða breytingum samkvæmt 61. gr. stjórnarskrárinnar. En ef viðaukinn á að gilda að eins sem almenn lög, og ef hann breytir að engu ákvæðum stjórnarskipunarlaganna, sem lögvarin eru eftir 61. gr. stjórnarskr., þá er nóg, að hann sé settur á sama hátt sem almenn lög.

Þau lög, sem eigi verður löglega breytt né þau afnumin, nema með aðferð þeirri, er lýst var, eru stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. jan. 1874 og lög nr. 16, 3. okt. 1903 um breytingu á stjórnarskránni 5. jan. 1874.

Stjórnarskráin 5. jan. 1874 var sett af konungi einum „af frjálsu fullveldi“ hans, eins og það er orðað í auglýsingu konungs til Íslendinga 14. febr. 1874. Stjórnskipunarlög nr. 3, 16. okt. 1903 voru þar á móti auðvitað sett eftir reglunni í 61. gr. stjkskr. 1874.

Stjórnarskráin 5. jan. 1874 kom til framkvæmdar 2. ágúst 1874, og fekk alþingi þá löggjafarvald það, er það hefir nú, með konungi. Þá var og samkvæmt 2. gr. stjkskr. og konungsúrskurði 14. júlí 1874, stofnað í Kaupmannahöfn sérstakt ráðuneyti fyrir Ísland. En ráðherra Íslands var jafnframt dómsmálaráðherra Dana, og skoðaði sig óháðan því, hvort hann hefði meiri hluta alþingis Íslendinga sér til stuðnings eða eigi. Þetta skipulag hélst, þar til 1. febr. 1904, er sérmálastjórnin fluttist til Reykjavíkur samkvæmt stjórnskipunarlögunum nr. 16, 3. okt. 1903. Þá var og landshöfðingjaembættið lagt niður, en það stóð frá 1872, og var landshöfðingi æðsti innlendur embættismaður og gegndi embætti sínu á ábyrgð Íslandsráðherra,

Sumum fyrirmælum ofan nefndra tveggja stjórnskipulaga má breyta með einföldum lögum samkvæmt heimild í stjórnskipunarlögum. Þar sem svo segir í þeim, að ákvæði megi breyta með „lögum“, merkir það það, að þá þurfi eigi að fara að samkvæmt fyrirmælum 61. gr. stjórnarskrárinnar til þess breyta því ákvæði. Í 14. gr. stjórnarskr. 1874 segir til dæmis, að tölu þjóðkjörinna þingmanna megi breyta með „lögum“, og merkir það, að almenna löggjafarvaldið geti fjölgað eða fækkað þjóðkjörnum þingmönnum með almennum lögum.

II. Stjórnarfyrrirkomulagið.

Stjórnarskráin 5. jan. 1874 er sniðin að miklu leyti eftir hinum endurskoðuðu grundvallarlögum Danmerkurrikis frá 28. júlí 1866. Ríkisvaldinu er skift í þrjár greinar:

1. Löggjafarvald
2. Dómsvald og
3. Framkvæmdarvald.

Konungur tekur þátt í *löggjafarvaldinu* ásamt alþingi og stundum án tilstyrks alþingis („bráðabirgðalög). Í *dómsvaldinu* á hann engan þátt annan en þann, að hann skipar dómendur og veitir þeim lausn, að því leyti sem þeir eru konunglegir embættismenn. Þar á móti er konungur handhafi *framkvæmdarvaldsins* yfir höfuð. Sjálfur getur hann þó eigi farið með það vald. Veldur því bæði það, sem öllum er einsætt, að einn maður getur eigi framkvæmt allt það verk, sem þar til þarf, og svo hitt, að konungur er *ábyrgdarlaus*, en engin stjórnarathöfn má fara fram, nema einhver beri að lögum ábyrgð á henni. Fyrir því segir í stjórnskipunarlögum nr. 16, 3, okt 1903 1. gr., að konungur láti ráðherra Íslands framkvæma vald sitt yfir sémálum Íslands. Ráðherra ber ábyrgð á stjórnarathöfninni fyrir alþingi, og

engin stjórnarráðstöfun getur fengið gildi, þótt konungur undirriti hana eða ákveði, nema ráðherra undirskrifti hana einnig eða ákveði.

Konungur skipar að visu ráðherra Íslands og veitir honum lausn frá embætti. En sú venja er á komin, og henni hefir verið fylgt síðan 1903, að engin geti orðið ráðherra, nema hann hafi stuðning meiri hluta þjóðkjörinna þingmanna eða jafnvel meiri hluta alls þingsins, nema þá að eins til bráðabirgða til þess að fara með venjuleg og hversdagleg stjórnarstörf („Forretningsminister“). Og jafnframt hefir sú venja myndast, að ráðherra eigi að biðjast lausnar, jafnskjótt sem hann hefir mist svo traust þingsins, að eigi fylgir honum svo mikill hluti þess, sem sagt var. Mun eigi af þessu brugðið, nema alveg sérstaklega standi á, t. d., að ómögulegt sé að afla neinum manni trausts meiri hluta þings. Þegar þingið vill, að ráðherra fari frá völdum, getur það samþykkt þingsályktunartillögu, þar sem lýst er *vantrausti* á honum („*vantraustsyfirlýsing*“) og skorað á hann að biðjast lausnar frá embættinu. Ef hann gerir það eigi, þá hefir þingið eigi önnur bein ráð til þess að koma honum frá en að samþykkja ákæru á hann og láta stefna honum fyrir landsdóm, og láta á þann hátt dæma hann til að hafa fyrirgert embætti. En auk þess getur þingið auðvitað gert honum erfitt að sitja í embætti með því að fella fyrir honum mikilsvarandi lög, einkum fjárlög.

Ráðherra þarf eigi að biða þess, að þingið votti honum vantraust sitt. Ef hann telur sýnt, að hann hafi eigi fylgi meiri hluta þings til þess að vera í embættinu eða hann hefir eigi styrk þingsins til þess að koma fram málum, er mikils þykir um vert, þá getur hann sagt af sér embætti. Og er slíkt jafnvel síður í löndum með sama stjórnarfyrikomulagi og hér er, t. d. í Frakklandi og Englandi. Hins vegar getur

sá ráðherra, sem kominn er í minni hlula í þinginu, fengið konung til að rjúfa það, setið svo fram yfir næstu kosningar og freistað þess, hvort hann fær betri byr við þær kosningar en hann hafði á þinginu síðasta, Ennfremur er það venja, að sá ráðherra, er ósammála er orðinn konungi um eitthvert mikils vert mál, segi af sér embætti, t. d. ef ráðherra leggur til, að eitthvað sé gert, en konungur synjar um það.

Stjórnarskipun sú, er hér hefir lýst verið í aðaldráttum, er nefnd **þingbundin konungsstjórn**. Þingið ræður því í raun rétttri, hver fer með æðsta framkvæmdarvaldið í landinu, eða að minsta kosti, úr hvaða stjórn málafllokki sá maður er. Þar á móti verður eigi sagt, að *þjóðin* ráði þar algerlega („*þjóðræði*“). Fyrst og fremst er nokkur hluti þingsins eigi kjörinn af þjóðinni, heldur af konungi (*konungkjörnir* eða *stjórnkjörnir þingmenn*), en þeir þingmenn hafa sömu þingmannsréttindi sem aðrir þingmenn, og hafa jafnvel einu sinni myndað meiri hluta til ráðherrastuðnings ásamt minni hluta þjóðkjörinna þingmanna. Í annan stað hefir að eins lítill hluti allrar þjóðarinnar kosningarrétt til alþingis. Í þriðja lagi geta kjósendur eigi tekið umboðið af þingmanni sínum, enda þótt sannað væri, að meiri hluti þeirra væri honum algerlega andvígur í skoðunum á aðalmálum.

A. Löggjafarvaldið.

I. Skipun alþingis.

Alþingi skiftist í tvær *deildir* eða *málstofur*: *Efri deild* og *neðri deild*. Í efri deild eiga sæti 14 þingmenn, en í neðri deild 26. Tölum þessum má þó breyta með lögum. Alþingismenn eru því nú alls 40. Þar af eru 34 þjóðkjörnir, en 6 konungkjörnir. Tölu þjóðkjörinna þingmanna má

breyta með lögum, en tölu konungkjörinna þingmanna verður eigi breytt, nema með stjórnskipulagabreytingu samkvæmt 61. gr. stjórnarskr. 1874. *Kjörtímabilið*, bæði konungkjörinna og þjóðkjörinna þingmanna, er venjulega 6 ár, og aldrei lengra, en styttra getur það orðið, ef þingrof fer fram áður en 6 ár eru liðin frá því, er kosningar þjóðkjörinna þingmanna fóru síðast fram. Þar á móti hefir þingrof engin áhrif á kjör konungkjörinna þingmanna. Hins vegar gildir sama um konungkjörna þingmenn sem um þjóðkjörna, að ef þeir sleppa þingmensku áður en kjörtímabil er úti, þá skal sá að eins, er í stað hans kemur, halda því sæti, samkvæmt því kjöri eða kosningu, það kjörtímabil út, og eigi lengur en sá, er hann er kosinn eða kjörinn í staðinn fyrir, hefði haldið sætinu, ef hans hefði eigi mist við.

Í efri deild eiga 6 konungkjörnu þingmennirnir sæti. Þjóðkjörnu þingmennina 8, er sitja skulu í efri deild, kys sameinað alþingi óbundnum kosningum fyrsta sinni, er þingið kemur saman eftir nýjar kosningar, og gildir sú kosning fyrir allan kjörtímann. En ef einhvers þeirra 8 þjóðkjörnu þingmanna, sem kosnir hafa verið til efri deildar, missir við áður en kjörtími er á enda, þá ganga báðar þingdeildir, þegar nýr þingmaður hefir verið kosinn í stað hans, saman til þess að velja mann í hið auða sæti meðal þjóðkjörnu þingmannanna fyrir þann hluta kjörtímabilsins, sem eftir er.

Í orðinu *þjóðkjörinn* þingmaður, sem haft er til aðgreiningar *konungkjörnum* þingmanni, felst það, að þjóðin eða einhverir hlutar hennar kjósi þingmanninn. Þeir, sem hafa rétt til þess að kjósa alþingismenn, eru kallaðir *alþingiskjósendur*. Til þess að hafa þenna rétt, kosningarrétt til alþingis, verða þeir að fullnægja ýmsum skilyrðum. Samkvæmt núgildandi ákvæðum stjórnarskrár 5. jan. 1874. og stjórnskipunarlaga nr. 16, 3. okt. 1903 hafa kosningarrétt til alþingis:

a. Allir *bændur*, sem grasnyt hafa og gjalda nokkuð til allra stétta. Þó skulu þeir, er með sérstakri ákvörðun kynnu að vera undanskildir einhverju þegnskyldugjaldi, eigi fyrir það missa kosningarrétt sinn.

b. Allir *karlmenn*, sem ekki eru öðrum háðir sem hjú, ef þeir gjalda að minsta kosti 4 krónur á ári sem aukaútsvar.

c. *Embættismenn*, hvort heldur þeir hafa konunglegt veitingarbréf eða eru skipaðir af yfirvaldi því er konungur hefir veitt heimild til þess.

d. Þeir, sem tekið hafa *lærdómspróf* við háskólann eða við prestaskólann eða læknskólann í Reykjavík, eða eitthvert annað þessháttar opinbert próf, sem nú er eða kann að verða sett, þó að ekki séu þeir í embættum, ef þeir eru ekki öðrum háðir sem hjú. — Hér undir heyra próf frá Kaupmanna-hafnarháskóla, háskóla Íslands og embættaskólunum þremur, presta- lækna- og lagaskóla, er lagðir voru niður 1911, þegar háskóli Íslands var settur á stofn.

Kjösendur þeir, sem í c- d-lið eru taldir, hafa kosningar-rétt, hvort sem þeir gjalda eitthvað eða ekkert í almenn-ings þarfir.

Enda þótt maður fullnægi skilyrðunum, sem í a til d-lið greinir, á hann þó eigi kosningarrétt, ef hann:

1. Er eigi fullra 25 ára, þegar kosningin fer fram. Þar sem stjórnarskráin setur berum orðum 25 ára aldur, sem nú er almennur lögaldur til fjárrforræðis, að kosningarréttarskil-yrði, þá leiðir af því, að menn fá eigi kosningarrétt, þó að lögaldurstakmarkið yrði fært niður, t. d. í 21 ár, fyrri en þeir eru 25 ára, né heldur mundu þeir missa kosningarrétt-inn, þó að lögaldurstakmarkið yrði hækkað. Af sömu ástæðu stoðar það mann eigi heldur í þessu efni, þó að hann fái lögaldursleyfi svo nefnt.

2. Hefir eigi *óflekkað mannorð*. En eftir kosningarlögum telst enginn hafa óflekkað mannorð, sem að lagadómi er sekur orðinn um verknað, sem er svivirðilegur að almenningsáliti, nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar.

3. Hefir eigi verið *heimilisfastur* í kjördæminu eitt ár. Og hlýtur hér að vera átt við það, að maðurinn hafi átt lögheimili í kjördæminu *síðasta* árið fyrir kosninguna. Sá, sem á lögheimili á fleirum en einum stað, segi sjálfur til, á hverjum staðnum hann vill neyta kosningarréttar síns.

4. Er eigi *fjár síns ráðandi*. Nær þetta bæði til þeirra, er sviftir hafa verið fjártorræði, og svo, samkvæmt skýringu kosningalaganna á þessu fyrimæli stjórnskipunarlaganna, til þeirra, er bú þeirra er undir skiftameðferð sem gjaldþrotabú. En eftir að skiftameðferðinni er lokið, eru þessir menn þó taldir hafa kosningarrétt, enda þótt bú þeirra hafi eigi verið framselt þeim til frjálsra umráða.

5. Hefir *þegið af sveit* eða þiggur af sveit, og sveitastyrkurinn er eigi gefinn upp eða endurgoldinn.

Eftir þessum ákvæðum stjórnskipunarlaganna eru allar *konur* undanskildar kosningarétti og öll *hjú*. Skilyrðum kosningaréttarins verður að engu breytt, né heldur verður þeim fækkað eða fjölgað, nema með stjórnskipunarlagaþreitingu samkvæmt 61. gr. stjórnarskr. 1874. Þó má afnema skilyrðið um greiðslu aukautsvars með lögum.

Kosningar til alþingis. Landinu er skift í *kjördæmi*, og eru þau 25 alls. Í 9 kjördæmum eru kosnir 2 þingmenn („*tvímenningskjördæmi*“), en í hinum 16 einn þingmaður („*einmenningskjördæmi*“). Að meðaltali kemur 1 þjóðkjörinn þingmaður á hverja 2500 landsbúa, en á 394 kjósendur, eftir skýrslum um kjósendatöluna við síðustu kosningar til alþingis (1914). Af landsbúum eiga nú hér umbil 15⁰/₀, eða

milli 6. og 7. hvers manns, kosningarrétt til alþingis, og voru kjósendur við síðustu kosningar 13400 alls. Þar af greiddu atkvæði alls 7475 kjósendur, eða 70% allra kjósenda í þeim kjördæmum, þar sem atkvæðagreiðsla fór fram. En í 7 kjördæmum, er 6 fulltrúa sendu á þing, fór engin atkvæðagreiðsla fram, því að frambjóðendur voru eigi fleiri í hverju kjördæmi en þeir, er á þing skyldu sendir.

Annars er alljafnt skift þingmönnum á kjördæmi eftir mannfjölda og kjósendatölu. Seyðisfjarðarkjördæmi hafði t. d. að eins 234 kjósendur við síðustu kosningar, en Reykjavíkurkjördæmi 2267, og þó sendir Reykjavík að eins 2 fulltrúa á þing, en Seyðisfjörður 1. Árnessýsla hafði 6072 kjósendur, en Rangárvallasýsla 4024, og senda bæði kjördæmin jafnmarga fulltrúa. Hafa og komið fram frumvörp á þingi um breytingu á þessu skipulagi, en þau hafa eigi fengið byr.

Áður en til kosninga er gengið skal hreppsnefnd eða bæjarstjórn semja skrá yfir alþingiskjósendur í hverjum hreppi eða kaupstað. Þessar skrár eru kallaðar „kjörskrár“. Í skrána eru rituð nöfn allra þeirra manna í stafrófsröð, er kosningarrétt hafa þar í hreppi, ásamt heimilisfangi, atvinnu og aldri. Skráin í hverjum hreppi skal samin fyrir janúar-mánaðar lok ár hvert, og skal vera í tvennu lagi. Og skal annað eintakið sent oddvita yfirkjörstjórnar fyrir 1. apríl ár hvert. Hitt eintak kjörskrárinnar skal lagt fram 1. febrúar á einhverjum hentugum stað í hreppnum, og skal vera til sýnis 14 daga. Sá, er eitthvað hefir við skrána að athuga, getur skýrt hreppsnefnd eða bæjarstjórn frá því, og skal hún síðan úrskurða um það, hvort kæra skuli tekin til greina eða eigi. Ef manni er synjað um kosningarrétt (þ. e. synjað um að taka hann á kjörskrá), þá getur hann fengið dómsúrskurð um málið. Enginn getur fengið að kjósa, nema hann

standi á kjörskrá, hvort sem hann hefir að lögum átt rétt á að vera þar eða eigi. Hins vegar getur kjörstjórn eigi mein- að neinum að kjósa, sem á kjörskrá stendur, þótt t. d. sann- að væri, að hann fullnægði eigi kjörgengisskilyrðunum. Kjör- skrá gildir jafnan frá 1. júlí það ár, er hún var samin og til 30. júní næsta ár á eftir.

Kosningin er *leynileg* og fer þannig fram, að kjörstjórn fær kjósanda miða með áprentuðum nöfnum þingmannaefna, og stimplar kjósandi með þar til gerðum stimpli, er kjörstjórn fær honum í hendur, fyrir framan nafn þess eða þeirra, er hann ætlar að kjósa. Er kjósandi eigi skyldur að skýra frá því, hvorki fyrir rétti né annarstaðar, hvern eða hverja hann kaus, og þagnarskylda hvílir á kjörstjórn, ef hún kemst að því, hvern einhver kjósandi kaus. Kjósandi getur eigi neytt kosningarréttar síns, nema hann komi *sjálfur* á kjörfund og gefi sig fram við kjörstjórn. Þó gildir þetta því að eins, að hann sé staddur í hreppnum eða kaupstaðnum, þegar kos- ningin fer fram. Ef svo er eigi, þá getur hann fengið þar til gerðan kjörseðil hjá hreppstjóra eða lögreglustjóra, þar sem hann er staddur, og ritað á hann þá eða þann, er hann kys og sent svo kjörstjórn í þeim hreppi eða kaupstað, þar er hann skal kjósa.

Í hverjum hreppi er þriggja manna kjörstjórn (*undir- kjörstjórn*), og stýrir hún kosningunni. Þegar kos- ingu þar er lokið, þá sendir undirkjörstjórn atkvæðaseðlana í þar til gerðum kassa til yfirkjörstjórnar kjördæmisins. Í *yfirkjörstjórn* sitja 3 menn, sýslumaður eða bæjarfógeti venju- lega og einn maður úr sýslunefnd eða bæjarstjórn og annar utan sýslunefndar eða bæjarstjórnar, og kys sýslunefnd eða bæjarstjórn báða. Yfirkjörstjórn telur síðan atkvæðin og gef- ur út *kjörbréf* þeim til handa, er hún lýsir kjörna þingmenn fyrir kjördæmið.

Kjörgengisskilyrði, eða skilyrði til þess að geta orðið þingmaður, eru öll hin sömu, sem þarf til þess að hafa kosningarrétt, að því undanteknu, er hér segir:

Þingmannsefni þarf eigi að fullnægja búsetuskilyrðinu (bls. 28, 3.). Að þessu leyti eru kjörgengisskilyrðin vægari en kosningarréttarskilyrðin. Hins vegar er þessum skilyrðum bætt við kosningarréttarskilyrðin:

1. Að þingmannsefni sé ekki *þegn annars ríkis* eða að öðru leyti í *þjónustu* þess. Þingmannsefni má því eigi vera ræðismaður eða hafa þegnrétt annarstaðar en í löndum Danakonungs.

2. Þingmannsefni skal að minsta kosti *5 síðustu árin fyrir kosninguna hafa verið í löndum þeim í Norðurlálfunni, sem liggja undir Danaveldi*, eins og það er orðað í stjórnarskránni. Þeir menn, sem verið hafa þenna tíma á Íslandi, Færeyjum eða í Danmörku, eru því kjörgengir á Íslandi til alþingis, ef þeir fullnægja öðrum kjörgengisskilyrðum.

3. Þingmannsefni skal vera orðinn *fullra 30 ára gamall*, þegar kosningin fer fram. Eftir því er eigi nauðsynlegt, að hann sé orðinn 30 ára, þegar hann býður sig fram, ef hann er að eins orðinn það kjördaginn.

Sá, er býður sig fram til þingmensku, skal venjulega hafa gert það 4 vikum fyrir kjördag. Skulu að minsta kosti 12 kjósendur í kjördæminu hafa mælt með honum. Ella mun svo verða litið á sem hann geti eigi komið til greina við þær kosningar í því kjördæmi. Enginn má heldur bjóða sig fram við sömu kosningar í fleirum kjördæmum en einu. Verður þá kosning hans í báðum eða öllum ónýt. Ekki þarf þingmannsefni að sanna það fyrir yfirkjörstjórn, að hann fullnægi kjörgengisskilyrðum, því að hún á ekki úrskurðarvald um það efni. Það úrskurðar alþingi. Undir það ber, samkvæmt stjórnarskr. úrskurður um alt það, er lögmati kosningar varðar.

Og verður úrskurði alþingis eigi haggð. Hins vegar er ekkert ákvæði til um það, hvernig skera skuli úr því, hvort þingmaður, er kosning hans hefir áður verið samþykkt af alþingi, hafi síðan mist kjörgengi og ætti því að láta af þingmennsku. Má telja vist, að alþingi eigi einnig úrskurð þessa máls, því að það er svo skylt hinu atriðinu.

II. Réttindi alþingis o. fl.

Alþingi skal koma saman annaðhvert ár, hvort sem konungur kveður það til þess eða eigi. Er það kallað *reglulegt alþingi* til aðgreiningar *auka-alþingi* eða *aukaþingi*, eins og það er kallað oftast í daglegu máli. Reglulegt alþingi skal koma saman fyrsta virkan dag í júlímánuði, en rétt er konungi að tiltaka einhvern annan samkomudag, en þó skal það vera á sama ári. Reglulegt þing er jafnan haldið á hverju ári, er ártalið endar á oddatölu, t. d. 1909, 1911, 1913 o. s. frv. Samkomudegi þingsins má þó breyta með lögum. Þingið má eigi setu eiga lengur en 8 vikur, nema konungur samþykki. Er nú algengt, að þingtíminn sé lengdur, því að 8 vikna tíminn hefir reynst ónægur til þess að koma af málum, er þingið verður að afgreiða, og er þar helzt til að telja fjárlögin. Því fyrirmæli, að reglulegt alþingi skuli koma saman annaðhvert ár og að það megi eigi eiga setu lengur en 8 vikur án samþykkis konungs, má breyta með lögum.

Konungur getur rofið þing, og skylt er að gera það samkvæmt 61. gr. stjórnarskrár 1874 fyrra skiftið, sem samþykkt er breyting á stjórnskipunarlögum landsins. Þingrof nær, eins og áður er sagt, að eins til þjóðkjörinna þingmanna. Þegar þing er rofið, þá eru þjóðkjörnir þingmenn sviftir umboðum sínum, er þeir fengu til þingsetu við síðustu kosningar fyrir þingrof í kjördæmum sínum, og skal þá efnt til nýrra

kosninga áður en tveir mánuðir séu liðnir frá því, er þing var rofið, og alþingi stefnt saman næsta ár eftir að þingrof fór fram.

Konungur getur ennfremur *frestað* fundum reglulegs alþingis um tiltekinn tíma, en samt eigi lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykkist það, og eigi nema einu sinni sama árið.

Ennfremur getur konungur kvatt þingið saman til *auka-funda* (*auka-alþingi*, *aukaþing*). Ræður konungur, hversu langa setu það skuli eiga. Aukaþing hafa yfir höfuð sömu réttindi sem reglulegt alþingi. Þó eru þar frá nokkurar undantekningar. Þær helztu eru:

1. Aukaþing hefir engan lögmæltan samkomudag.
2. Aukaþing getur aldrei komið saman, nema samkvæmt sérstakri konungs skipan.
3. Aukaþingi er eigi lögmæltur neinn ákveðinn stytsti setutími, eins og reglulegu alþingi.
4. Frumvörp til fjárlaga er eigi skylt að leggja fyrir aukaþing, heldur að eins fyrir reglulegt þing.

Skylt er að efna til aukapings jafnan þegar þing er rofið, enda þótt það sé gert á sama ári sem reglulegt alþingi er háð, því að alþingi skal jafnan stefnt saman til aukafundar einhvern tíma á næsta ári eftir að það hefir verið rofið. Ef alþingi er t. d. rofið á árinu 1915, þá er skylt að kveðja til aukapings 1916.

Hvor þingdeild kys sér *forseta*, *varaforseta* og *skrifara*. Sama er um *sameinað alþingi*. Hvor þingdeild getur *skipað nefndir* af þingmönnum til þess, meðan þing stendur yfir, að rannsaka málefni, er hún telur áriðandi fyrir almenning. Þingdeild getur veitt nefndum þessum rétt til þess að heimta skýrslur, munnlegar eða skriflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Sem dæmi slíkra nefnda má nefna

bankarannsóknarnefndir deildanna 1911. Ekki hafa nefndir þessar nein ráð til að þvinga menn til þess að láta í té skýrslur, og ef þeir gera það eigi góðmótlega, er eigi annað ráð en að snúa sér til dómara og fá hann til að stefna mönnum fyrir sig, að því leyti sem réttarfarsreglur heimila slíkt.

Nefndarkosningar, svo og aðrar kosningar, er eigi eru sérstaklega undanskildar, geta farið fram eftir reglunum um *hlutfallskosningar*. Er sú aðferð höfð til þess að tryggja öllum flokkum eða sem flestum flokkum þingsins eða deildarinnar áhrif á skipun nefnda. Sú aðferð, sem höfð er á alþingi, er kend við de Hondt. Aðferðin er þessi: þeir, er komið hafa sér saman um að kjósa sömu mennina í nefnd, afhenda forseta miða með nöfnum þeirra manna á, er þeir ætla að kjósa. Síðan merkir forseti listana, t. d. A, B- og C lista. Síðan er gengið til atkvæða um listana. Ef nú t. d. skal kjósa 7 manna nefnd í neðri deild og 3 listar (A, B og C) hafa komið fram, og listarnir hafa fengið atkvæði þannig, að A hefir hlotið 10, B 8, og C 7 atkvæði, þá verður útreikningurinn þannig:

A 10	B 8	C 7
5	4	$3\frac{1}{2}$
$3\frac{1}{3}$	$2\frac{2}{3}$	$2\frac{1}{3}$
$2\frac{1}{2}$	2	$1\frac{3}{4}$

A-listinn fær fyrst 1, B-listinn síðan 1, C-listinn því næst 1., þá A 2., B. 2., þá C 2. og A loks 3., og eru þá komnir 7. Fyrst er deilt í atkvæðatölu hvers lista með 1, síðan 2, þá 3 o. s. frv. Svo eru nefndarmenn teknir eftir töluhæðunum, eftir því sem þær koma fram við deilinguna. Í dæminu eru tölurnar, sem veita hverjum lista fulltrúa í nefndinni: 10, 8, 7, 5, 4, $3\frac{1}{2}$ og $3\frac{1}{3}$. Ef nefndin hefði verið skipuð 5 mönnum, þá hefði A-listinn fengið 2, B-listinn 2 og C-listinn 1. Ef hún hefði verið skipuð 3 mönnum, þá hefði sinn listi

fengið hvern mann. Ef 9 manna nefnd hefði verið, þá hefði A fengið 4, B 3, og C 2.

Hvorug þingdeild má taka við neinu málefni, nema einhver þingdeildarmanna taki það að sér til flutnings. Hér verður þá eflaust að gera eina þýðingarmikla undantekningu. Stjórnin er skyld að leggja fyrir þing fjárlagafrumvarp og ýms önnur mál. En ráðherra gerir þetta, þótt hann sé eigi þingmaður, og hlýtur þá deild að taka málið til meðferðar, ef hann flytur það. Hverjum þingmanni er heimilt að bera upp í þeirri deild, er hann situr í, sérhvert opinbert málefni, ef hún leyfir það, t. d. fyrirspurn til ráðherra, og beiðast þar um skýrslu. Hins vegar þarf þingdeild eigi að taka ákvörðun um málefni, sem borið er upp í henni. Hún getur *vísad því frá sér til ráðherra*, eða afgreitt það með *rökstuddri dagskrá* svo nefndri, látið það *daga uppi*, sem kallað er o. s. frv.

Til þess að lögleg ályktun verði gerð um nokkurt málefni, þarf meira en helmingur þingdeildarmanna að vera á fundi og greiða þar atkvæði. Í Neðri deild verða því að minsta kosti að vera á fundi 14 þingmenn, auk forseta, því að hann greiðir eigi atkvæði. Samþykkt má því gera í Neðri deild með 8 atkvæðum gegn 6. Í Efri deild þurfa 8 að vera á fundi auk forseta, og má þar gera löglega samþykkt með 5 atkvæðum gegn 3. Ef atkvæði eru jafnmörg með og mót, t. d. 4:4, telst tillaga fallin.

Til þess að lögleg ályktun verði gerð um mál í *sameinuðu alþingi* — en sameinað er alþingi kallað, þegar báðar deildir ganga saman í eina málstofu — þarf meira en helmingur hvorrar deildar um sig að vera á fundi og eiga þátt í atkvæðagreiðslu. Úr Efri deild þurfa því að vera 8, en úr Neðri deild 14, eða alls þurfa að minsta kosti 22 að vera á fundi í sameinuðu þingi.

Hvor deild um sig getur sett og samþykkt *ávarp* til konungs, en stjórnskipunarlögin heimila ekki sameinuðu þingi að gera það.

Fundir beggja þingdeilda og svo fundir sameinaðs alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða 9 þingmenn, ef fundur er í sameinuðu þingi, eða 6 þingmenn, ef fundur er í neðri deild, og 3 í efri deild, krafist þess, að öllum utanþingsmönnum sé vísað brott, og skal þá þing það, önnurhvor deildin eða sameinað alþingi, er í hlut á, skera úr því, hvort málefnið skuli rætt í heyranda hljóði eða á heimulegum fundi.

Þingsköp alþingis skulu sett með lagaboði. Um þau gilda nú lög nr. 45, 10. nóv. 1905.

Meðan þingið á setu hafa þingmenn ýms *sérrettindi*. Nýir þingmenn eiga að vinna eið að stjórnarskránni, og undirrita þeir venjulega á fyrsta þingfundi, er þeir sitja á, eiðstaf þann, jafnskjótt sem þingið hefir úrskurðað gilda kosningu þeirra. Þingmenn eru eigi bundnir við neinar reglur frá kjösendum sínum, og sama hlýtur að gilda um konungkjörna þingmenn, að þeir eru eigi heldur bundnir við neinar reglur frá stjórninni.

Meðan þing stendur yfir, má eigi taka neinn alþingismann fastan fyrir skuldir, nema sú deild samþykki, er hann á setu í. Skuldafangelsi er nú að visu úr lögum numið, en kyrrsetning til tryggingar skuldakröfu án undangengins dóms eða sáttar ekki. Ekki má heldur taka þingmann fastan fyrir glæp né höfða mál gegn honum fyrir glæp, nema hann sé staðinn að glæpnum.

Loks verður enginn þingmaður krafinn til reikningsskapar utan þings fyrir það, sem hann hefir talað á þinginu (þ. e. á þingfundi), nema deildin, sem í hlut á, leyfi. Ef um sameinað þing er að ræða, þarf þá samþykki þess til þess að

krefja þingmann reikningsskapar fyrir orð sín þar. Auðvitað gerir það engan mun í þessu efni, þótt orðin séu birt í þingtiðindunum. Ef t. d. meiðyrðamál væri höfðað gegn þingmanni fyrir ummæli hans í þingræðu, mundi því verða vísað frá dómi, nema samþykki þingsins eða þingdeildar kæmi til. Stjórnarskráin segir að eins, að þingmenn verði eigi krafðir utan þings til reikningsskapar fyrir það, sem þeir hafi „talað“ á þingi. En ástæðan, sem til grundvallar þessu fyrirsmæli liggur, nær eigi síður til þess, er þingmenn skrifa á þingi, þ. nefndarálita og þesskonar.

Samkvæmt 96. gr. almennra hegningarlaga 26. júní 1869, sbr. 86. og 88. gr., varðar það refsingu, ef ráðist er á frelsi alþingis eða sjálfræði.

Alþingismenn fá kaup 8—10 kr. á dag meðan þeir eru, vegna alþingissetunnar, fjarverandi frá heimili sínu, svo og fastákveðinn ferðakostnað.

Þingmenn eru skyldir að sækja þingfundi og lúta úrskurðum forseta um innandeildaratriði eða atriði í sameinuðu þingi, svo og að greiða atkvæði. Engin viðurlög eru þó sett, þótt þingmenn brjóti þessar skyldur sínar. Eina ráðið, sem forseti hefir, er að slita fundi, eða fresta, ef þingmenn beygja sig eigi undir ákvarðanir hans eða koma ósæmilega fram á þingfundum. Svo er honum auðvitað heimilt að taka orðið af mönnum, er þeir hlíta ekki þingsköpum í ræðum sínum, þrátt fyrir aðfinslur forseta.

III. Lagasetning.

Uppástungurétt til laga hefir bæði konungur (landsstjórnin) og svo hver einstakur þingmaður. Þau lagafrumvörp, sem konungur lætur leggja fyrir þingið (*stjórnarfrumvörp*), eru samin að tilhlutun stjórnarinnar og borin, áður þau eru lögð fyrir þingið, upp fyrir konungi í ríkisráði Dana í Kaupmanna-

höfn. Ber ráðherra þau svo upp í annari hvorri þingdeildinni, ef konungur samþykkir það, að þau skuli lögð fyrir þingið. Sérstaklega er þess að geta, að stjórnin er *lögskyld* að leggja fyrir hvert reglulegt þing frumvarp til fjárlaga fyrir næsta fjárhagstimabil, svo og frumvarp til laga um samþykkt á landsreikningnum. Frumvörp þessi, svo og frumvörp til fjáraukalaga, skulu ávalt lögð fyrst fyrir neðri deild. Annars er heimilt að leggja lagafrumvörp fyrst fyrir hvora deild sem vill, og hvenær sem vill, meðan þing situr. Þó þarf samþykki þeirrar þingdeildar, er frumvarp er lagt fyrir hana, til þess að það verði tekið þar til meðferðar, ef liðnar eru 4 vikur frá þingsetning, þegar frumvarpinu var útbýtt í deildinni. Þó gildir þetta eigi um frumvörp til laga um breyting á stjórnarskipunarlögunum eða lögum um þingsköp alþingis.

Lagafrumvarp hvert skal rætt í hvorri deild í 3 umræðum áður það sé samþykkt til fullnaðar. Nú er frumvarp samþykkt við 3. umræðu, og skal það þá sent til forseta hinnar deildarinnar með beiðni um að hann leggi það fyrir hana. Síðan skal það rætt þar í 3 umræðum. Ef sú deild breytir ekki frumvarpinu, er það afgreitt þaðan til ráðherra sem „lög“ frá alþingi. Nú breytir sú deild frumvarpinu, er síðar hafði það til meðferðar, og er frumvarpið þá sent hinni deildinni, og skal hún þá ræða það í einni umræðu. Samþykki sú deild frumvarpið óbreytt, eins og hin deildin gekk frá því, er það einnig afgreitt til ráðherra sem „lög“ frá Alþingi. En ef deild breytir frumvarpi við eina umræðu, er það enn sent til hinnar deildarinnar. Ef hún samþykkir það nú óbreytt, er það afgreitt til ráðherra sem „lög“ frá Alþingi. En ef sú deild breytir enn frumvarpinu, þá skal það sent forseta sameinaðs þings með beiðni um, að hann leggi það fyrir sameinað þing. Í sameinuðu þingi ræður þá afl atkvæða um einstök málsatriði, en til þess að frumvarp í heild sinni nái

lögmætu samþykki, verða að minsta kosti $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða að vera með frumvarpinu. Þetta gildir þó ekki um frumvarp til fjárlaga og fjáráukalaga. Þar er einfaldur meirihluti nægur.

Þó að svo sé að orði kveðið, að frumvörp séu afgreidd sem „lög“ frá alþingi til ráðherra, hafa þau alls eigi náð laga-gildi fyrr en konungur hefir staðfest þau. Frumvörpin eru, eftir að alþingi hefir samþykkt þau, þýdd á dönsku fyrst og látin fylgja þeim skrifleg umsögn ráðherra og tillögur um, að konungur staðfesti þau. Frumvörpin eru svo borin upp fyrir konungi í ríkisráði Dana. Fallist hann á tillögur ráðherra, ritar hann nafn sitt undir frumvarpið, ásamt ráðherra, og það er þá orðið lög. Ef konungur getur eigi fallist á tillögur ráðherra um staðfesting á lögum, verður afleiðing þess í þingræðislöndum vanalega sú, að ráðherra biður um lausn frá embætti sínu, með því að hann hefir ekki komið fram vilja þingsins og er kominn í andstöðu gagnvart konungsvaldinu, og vill því eigi bera ábyrgð á staðfestingarsynjun konungs á lagafrumvarpinu. Ef konungur hefir eigi staðfest lagafrumvarp, sem alþingi hefir fallist á, á undan næsta reglulega alþingi, er frumvarpið fallið niður. Það er auðvitað skylda ráðherra að leggja frumvörp svo snemma fyrir konung, að þau geti öðlast staðfesting á lögmæltum tíma, og vanræksla í því efni mundi venjulega baka ráðherra ábyrgð samkvæmt ráðherraábyrgðarlögunum.

Lögum verður þó venjulega eigi þegar beitt, þótt þau hafi fengið staðfestingu konungs. Ef eigi er öðruvísi fyrir mælt í lögunum sjálfum, má fyrst beita þeim, er liðnar eru 12 vikur frá því er útkoma þeirra er birt í B-deild stjórnartíðindanna. En oft er í lögunum sjálfum ákveðið, hvenær þau skuli koma til framkvæmda, t. d., jan. næstan á eftir. Lög eru alment eigi látin verka á atburði, sem gerst hafa áður en þau

voru sett, enda mundi slíkt skapa hina mestu réttaróvissu og ranglæti. Þó er venjulega gerð undantekning um refsilög. Þau eru látin gilda um eldri atvik, ef sakborningi er það til hagnaðar, t. d. vægari refsing.

Samkvæmt framanskráðu er almenna reglan sú, að samþykki eins alþingis, reglulegs eða aukapings, þarf til þess að eitthvað geti orðið að lögum, og staðfestingu konungs.

En frá þessari reglu eru tvær undantekningar. Þær eru þessar:

a. Til breytinga á stjórnskipunarlögum landsins þarf samþykki alþingis, síðan þingrof og nýjar kosningar, þar næst samþykki næsta þings og síðan staðfestingu konungs. Frumvörp til laga um breytingar á stjórnarskipunarlögunum fara ekki í sameinað þing. Ef deildirnar geta ekki orðið á eitt sáttar, eru þessi frumvörp því fallin.

b. Þegar *brýna nauðsyn* ber til, getur konungur einn (auðvitað á ábyrgð ráðherra) sett lög samkvæmt 11. gr. stjórnarskrár 5. jan. 1874. Þessi réttur er honum aðeins veittur *milli þinga*. Þegar þing situr, er slík lagasetning óheimil. Þessi lög eru nefnd *bráðabirgðalög* í stjórnskipunarlögunum. Aldrei meiga bráðabirgðalög brjóta bág við stjórnskipunarlögin. Getur konungur því aldrei breytt þeim með bráðabirgðalögum. Ennfremur skulu bráðabirgðalög ávalt lögð fyrir næsta alþingi, hvort sem það er reglulegt eða aukaping. Hafi það þing eigi samþykkt bráðabirgðalögin áður en þingi er slitið, falla þau úr gildi.

Frumvarp má afgreiða á ýmsan hátt á alþingi, með því að *samþykkja* það, *fella* það berum orðum, *vísa því til stjórnarinnar*, afgreiða það með *rökstuddri dagskrá*, og er máli líka oft á þann hátt vísað til stjórnarinnar.

Auk hins eiginlega löggjafarstarfs hefir hvor deild rétt til þess að samþykkja *þingsályktunartillögur*, t. d. um að skora

á stjórnina að gera eitthvað, eða ályktanir um eitthvað, er deildin eða þingið vill sjálft gera, t. d. skipa nefnd til að rannsaka eitthvert málefni. Slikar tillögur má einnig bera upp í sameinuðu þingi. Hvor deild getur og samþykkt ávarp til konungs, trausts- eða vantraustsyfirlýsing til ráðherra o. s. frv. Þá hefir þingið ýms framkvæmdarstörf með höndum, og verður getið hinna helztu á sínum stöðum.

IV. Ýms lögvarin réttindi borgaranna.

Hér skal sett stutt yfirlit yfir þau réttindi, sem borgurum landsins eru beinlínis lögvarin með stjórnarskránni og eigi verða af þeim tekin réttilega að lögum, nema stjórnarskránni sé áður breytt í þá átt.

1. *Mannréttindi.* Auðvitað getur engin löggjöf bannað að taka menn fasta eða hefta á annan hátt frelsi þeirra, að því leyti sem slíkt er nauðsynlegt til þess að afstýra glæpum eða til þess að komast fyrir það, hver eða hverir séu sekir um unninn glæp eða óréttmætar og refsiverðar athafnir. En valdinu til þess að hefta menn má misbeita, og því segir stjórnarskráin í 48. gr., að sérhver sá, sem fastur er tekinn, skuli leiddur fyrir dómara svo fljótt sem auðið er. Á dómari þá að rannsaka mál hans, og ef sýnt er, að maðurinn er saklaus, þá á auðvitað að láta hann lausan þegar í stað, enda gerir stjórnarskráin ráð fyrir þessu í 48. gr. En mjög oft er svo ástatt, að eigi verður þegar í stað skorið úr því, hvort maðurinn sé saklaus eða sekur. Fyrir því býður stjórnarskráin dómara að kveða upp úrskurð („varðhaldsúrskurð“) svo fljótt sem unt er og eigi síðar en þrír dagar séu liðnir frá því er sá, er tekinn var fastur, var leiddur fyrir dómara, um það, hvort hann skuli settur í gæzluvarðhald eða hvort honum skuli slept lausum. Skal úrskurðurinn bygður á tilgreyndum ástæðum. Og ef dómari telur að vísu gerlegt að láta manninn

lausan, en að eins gegn því, að hann setji tryggingu fyrir því, að hann fari eigi brott úr því takmarki, er dómariinn ákveður, þá skal ákveðið í úrskurðinum, hvort og hverja tryggingu hann skuli setja.

Varðhaldsúrskurði má skjóta sér í lagi til æðra dóms. Nú hefir maður verið settur í gæzluvarðhald, en er síðan sýkn dæmdur eða mál hefir eigi verið höfðað á hendur honum, getur hann fengið skaðabætur fyrir gæzluvarðhald að ósekju, ef álita má eftir málavöxtum, að hann sé saklaus af glæp þeim, er olli því, að hann var tekinn höndum, nema hann hafi með framferði sínu sérstaklega orðið þess valdandi, að hann var sviftur frelsi. Og ef maður hefir afplánað refsingu fyrir glæp, er hann hefir verið dæmdur fyrir, en upp kemst að hann er saklaus, getur hann fengið bætur fyrir þjáningu, smán og fjártjón, er hann hefir beðið.

Engan má setja í gæzluvarðhald fyrir yfirsjón, er að eins varðar sektum eða einföldu fangelsi. Ekki má heldur setja börn undir 14 ára aldri í gæzluvarðhald, enda þótt sakamálsrannsókn sé hafin gegn þeim, nema tilganginum með rannsókninni verði eigi náð á annan hátt. Börnum undir 14 árum verður eigi refsað, en þar fyrir verður eigi hjá því komist, að rannsaka mál þeirra, ef þau eru borin saknæmum verkum, og gera ráðstafanir til þess, að uppeldi þeirra verði bætt, ef til vill með því að taka þau frá foreldrum sínum og koma þeim fyrir hjá góðu fólki.

2. *Friðhelgi heimilisins.* Í stjórnarskránni 49. gr. segir, að heimilið sé friðheilagt, og að eigi megi gera húsleit, né kyrrsetja eða rannsaka bréf og önnur skjöl, nema eftir dómsúrskurði, ef lögin gera eigi sérlega undantekning.

3. *Friðhelgi eignarréttarins.* Í 50. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda

til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagaboð, og komi fult verð fyrir.“

„*Eignarréttur*“ í 50. gr. stjórnarskrárinnar nær yfir fjárréttindi alment, hvort sem er yfir hlutum, svo sem eignarréttur í þrengri merkingu, veðréttur, ítak í jörð, o. s. frv., eða kröfuréttindi eða einkaréttindi, t. d. uppfundningaréttur eða rithöfundaréttur o. s. frv. Til þess að skylda mann til að láta þessi réttindi af hendi þarf *lög*. Löggjafarvaldið ákveður sjálft, hvort almenningsþörf krefji afhendinguna, t. d. afhendingu lóðar undir mannvirki. Endurgjaldið er venjulega greitt eftir samkomulagi eða, ef það næst eigi, eftir mati óvilhallra manna.

4. *Félagafrelsi*. Samkvæmt 55. gr. stjórnarskrárinnar eiga menn rétt á að stofna félag í sérhverjum löglegum tilgangi án, þess að leyfi þurfi að sækja til þess. Löggjafarvaldið ákveður, hvaða tilgangur sé löglegur eða ólöglegur. Það er t. d. löglegur tilgangur, ef félag er stofnað í því skyni að hjúkra mönnum, fræða um almenn efni o. s. frv. En það væri t. d. ólöglegur tilgangur, ef félag væri stofnað í því skyni að hvetja menn til þess að fremja glæpi eða aðrar ólögmatar athafnir, jafnvel þótt eigi væri refsiverðar, t. d. félagstofnun til að hvetja menn til að greiða eigi opinber gjöld. Félag til þess að þjóna guði hefir stjórnarskráin eitt skifti fyrir öll lýst lögmæt (46. gr.), og þyrfti stjórnarskrárbreytingu til þess að lýsa slíkan tilgang ólöglegan.

En þótt félag þyki hafa ólöglegan tilgang, má þó eigi slíta því með stjórnarráðstöfun, heldur þarf dóm til þess. Má um sinn banna félagið, en bann það verður að réttlæta með málssókn og fá síðan dómsúrskurð um það, að félagið skuli upp leyst.

5. *Trúfrelsi*. Hverjum einstökum manni er fyrst og fremst heimilt að hafa þá trú, er hann fær bezt felt sig við.

Lög og réttur nær eigi til trúarskoðana einstaklinga. Þetta er að visu eigi berum orðum sagt í stjórnarskránni, en ákvæði hennar um það, að mönnum sé heimilt að stofna félög til þess að þjóna guði á þann hátt, sem bezt á við sannfæringu þeirra, byggist á þessu, og svo hitt ákvæði stjórnarskrárinnar, að enginn megi neins í missa af borgaralegum eða þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarskoðunar sinnar. Af því, sem sagt var, leiðir það og, að enginn fulltiða og heilbrigður maður verður neyddur til að vera í þjóðkirkju landsins, enda þótt eitt trúarfélag (hið evangeliska lúterska) sé sérstaklega lögvarið hér á landi.

6. *Ritfrelsi*. Samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar á hver maður rétt á að láta í ljós hugsanir sínar á prenti. „Prent“ er hér nefnt sem tíðasta aðferðin til þess að breiða út hugsanir sínar meðal manna, og gildir greinin því einnig um aðrar aðferðir til þess, er setja má á bekk með prenti, t. d. steinprentun svo nefnd. Ritskoðun og aðrar tálmanir fyrir prentfrelsi má aldrei innleiða. Í þessu felst bann við því, að útkoma rits sé heft af framkvæmdarvaldinu, en ákvæðið er eigi skilið svo, að óheimilt sé að leggja fógetabann við útkomu rits, ef sannað er að efni þess sé hneyxlanlegt eða andstætt góðu siðferði eða lögum, t. d. meiðyrði. Einnig er rétt að gera rit upptækt eftir að það er komið út, ef dómsúrskurður er um það fenginn. Bannið gegn ritskoðun nær eigi til leiksýninga og þesskonar. Lögreglan getur bannað þær án dómsúrskurðar eða fógetabanns, ef þær hafa eitthvað ósæmilegt að geyma.

7. *Samkomu- eða fundafrelsi*. Um samkomur verður að greina milli

a) *samkomur vopnaðra manna*.

b) *samkomur vopnlausra manna*.

Um a), Samkvæmt stjórnarskránni, sbr. 56. gr. hennar,

eiga menn eigi stjórnskipulega lögvarinn rétt til þess að koma saman *vopnaðir*. Lögreglustjórnin getur því bannað slíkar samkomur, ef henni þykir þess þörf.

Um b). Um samkomur *vopnlausra manna* verður að greina milli:

1) *mannfunda undir berum himni* og

2) *mannfunda undir þaki*.

Um 1). Mannfundi *undir berum himni* getur lögreglustjórnin bannað, er uggvænt þykir, að af þeim muni hljófast óspektir. Bann þetta getur lögreglustjórnin gefið út hæði áður en fundurinn skyldi hefjast og eftir að hann er byrjaður. Ef menn óhlyðnast þá boði lögreglustjóra um að skiljast, getur það varðað refsingu.

Um 2). Mannfundi *undir þaki* getur lögreglustjórnin alment eigi bannað. En ef t. d. félag hefði verið leyst upp samkvæmt dómi, myndi lögreglustjóri geta bannað öll fundahöld í því. Annars er um þessar samkomur greint á milli:

a) *hvort þær eru almennar*, eða

b) *einkasamkomur*.

Um a). Ef samkoman er *almenn*, þá á lögreglustjórnin rétt á að vera við. Samkoman er almenn, þegar hver sem vill getur fengið að komast inn á hana, t. d. stjórnsmálafundir oft, leiksýningar, þar sem hver getur fengið inngöngu, sem leysir aðgöngumiða o. s. frv. Annars eru engin föst takmörk fyrir því, hvað telja megi *almennar* samkomur.

Um b). *Einkasamkomur* eru þær, er haldnar eru af takmörkuðum fjölda manna, t. d. fundir í hlutafélagi, bókmentafélagi, brúðkaupsveizla. Lögreglustjórnin á eigi rétt á að vera við þessar samkomur.

Til þess að talað verði um fund eða samkomu í skilningi stjórnarskrárinnar, þarf að vera *stjórn* á fundinum. Ef svo er eigi, þá heyrir hann eigi undir ákvæði stjórnarskrárinnar.

8. *Atvinnufrelsi.* Í 51. gr. stjórnarskrárinnar segir svo, að öll bönd, er hamla frelsi um jafnrétti manna til atvinnu og eru eigi bygð á almenningsheillum, skuli af taka með laga-boði. Þess vegna hefir löggjafarvaldið t. d. heimilað mönn-um, þeim er hér eru búsettir, alment að reka verzlun í lög-giltum verzlunarstöðnm. Hins vegar fá menn eigi að reka sveitaverzlun, nema sýslunefnd telji þá hæfa til þess. Kaup-mönnum er alment leyft að verzla með hvaða vörutegund sem þeir vilja, en þó er þeim sérstaklega bönnuð verzlun með ýms læknislyf og eiturefni, meðal annars af því að öðrum þykir eigi trúandi til að fara með þau en mönnum, sem hafa sérþekkingu á því sviði. Almenna löggjafarvaldið dæmir um það, hvaða bönd, er hamla jafnrétti manna í þessu efni, séu nauðsynleg vegna almenningsheilla, og hver séu það ekki.

9. *Réttur til framfærslu og fræðslu.* Sá sem eigi getur séð fyrir sér og sínum og eigi er skylduómagi annars manns, skal eiga rétt á að fá styrk úr almennum sjóði, en háður skal hann vera skyldum þeim, sem lög setja þar um (52. gr.). Fátækralöggjöfin geymir fyrirmæli um framfærsluskyldu einstak-linga, hver framfærslu skuli láta í té, þegar enginn einstak-lingur er framfærsluskyldur eða fær um að inna hana af hendi, hverjar ráðstafanir megi gera til skipulags fatækramálum og gagnvart þurfamönnum. Meginreglan er, að engan megi láta liða nauð vegna skorts á fæðu eða öðrum nauðsynjum, og að fatækra stjórnin (hrepparnir) skuli hlaupa undir bagga, þegar þörf gerist.

Loks er svo fyrir mælt í 53. gr. stjórnarskrárinnar, að „hinu opinhera“ sé skylt að sjá þeim börnum fyrir uppfæð-ingu og framfæri, er foreldrar þeirra hafa eigi efni á því, eða ef börnin eru munaðarlaus og öreigar. Almenna löggjafar-valdið ákveður, hverja fræðslu skuli veita, og hvernig henni

skuli hagað. Eru fyrirmaelin um það í löggjöfinni um fræðslu barna og unglinga.

10. Í sambandi hér við má nefna ákvæðið í 60. gr. stjórnarskrárinnar, er segir svo, að öll sérstakleg réttindi, sem lögin hafa bundið við aðal, nafnbætur og tign skuli vera af numin.

Aðall er enginn til á Íslandi. Þar á móti eru til nafnbætur og lögtign. Á fyrri tímum voru ýms sérréttindi bundin við lögtign og nafnbætur, sem nú eru horfin. T. d. áttu þeir menn, sem skipuðu einhvera 3 efstu metorðaflokkanna sérstakt varnarþing í málum. Nokkur réttindi fylgja þó lögtign enn, þótt þeirra gæti mjög litið, enda eru nokkurar skyldur, sem á þeim mönnum, er hana hafa, hvila sérstaklega.

Stjórnarskráin bannar eigi að veita mönnum enn þá lögtign og nafnbætur, enda er slíkt daglegir viðburðir, t. d. krossar og „ráð“ ýmiskonar.

B. Dómsvaldið.

I. Dómstólar og framkvæmdarvald.

Samkvæmt 1. gr. stjórnarskrárinnar er *dómsvaldið hjá dómendunum*. Með dómsvaldi er táknað lögbundið vald til þess að skera úr um það, hvað rétt skuli vera í hverju einstöku tilfelli, svo að bindandi sé fyrir málsaðilja. Þetta vald er ein grein ríkisvaldsins, og því verður einungis beitt af þeim mönnum, sem til þess hafa fengið löggildingu framkvæmdarvaldsins, eða aðra löggildingu af hendi þeirra, er löggjöfin felur dómnefni. Lögin hafa enga almenna reglu um það, hvaða mál skuli sæta úrlausn dómstólanna, en það er þó gömul venja og eindregin, að borgunum sé rétt að leita úrlausnar dómstólanna um öll mál, er eigi eru sérstaklega frá skilin, svo sem mál um svifting fjárforræðis, sveitfesti

þurfalings o. s. frv. Sjónarskráin segir í 43 gr., að dómendur eigi rétt á að skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvaldanna. Í þessu felst það:

1) að hvervetna þar sem vafi leikur á um það, hvort málefni eigi að sæta úrlausn dómsvalds eða framkvæmdarvalds, þá er heimilt að bera það undir úrlausn dómstólanna, og þeim skylt að skera úr því,

2) að framkvæmdarvaldið er bundið við úrskurð dómstólanna um það mál, og

3) að dómstólarnir eru hins vegar eigi bundnir við það, þótt framkvæmdarvaldið hafi áður tekið sér úrskurðarvald um málið. Þeim er jafnrétt og skylt að skera úr málinu sem áður.

Þessi regla er til þess að tryggja borgunum svo sem kostur er á réttlát úrslit mála þeirra. Má búast við því, að framkvæmdarvaldið verði fremur hlutdrægt, einkum ef það á sjálft hlut að máli, og svo eru menn eigi í þau embætti, að minsta kosti eigi öll, skipaðir með sérstakri hliðsjón til dómarahæfileika. Þar á móti eru dómendur, að minsta kosti í yfirdóm landsins og í hæstarétt, skipaðir með hliðsjón til þeirra hæfileika, er ætlandi er, að þeir hafi til dómsstarfa.

Hér á landi hafa allir héraðsdómarar jafnframt umboðsstörf á hendi, Þar á móti hafa hinir reglulegu dómendur í landsyfirrétti og hæstarétti eingöngu dómstörfum að gegna. Þeim dómendum, er eigi hafa auk dómsstarfa umboðsstörfum að gegna, getur framkvæmdarvaldið eigi vikið frá embætti til fullnaðar, nema samkvæmt dómi. Það þarf því fyrst dómsúrskurð til þess, að slíkum dómanda verði vikið úr embætti. Hins vegar getur framkvæmdarvaldið vikið þessum dómendum frá um stundarsakir, ef þörf þykir, en þá verður það jafnframt að leita dómsúrskurðar um það, hvort vikja beri þeim frá embætti fyrir fult og alt. Ekki verða þeir dómendur

ur, er eigi hafa jafnframt umboðsstörfum að gegna, heldur fluttur úr embætti sínu í annað mót vilja sínum, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Ef hér væri t. d. settur á stofn hæstiréttur, þá væri yfirdómendunum skylt að taka sæti í honum. Ennfremur má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti án vilja hans og án dómsúrskurðar, en eigi skal hann þá missa neins í af launum sínum.

Enn segir stjórnarskráin, *að skipun dómsvaldsins verði eigi ákveðin, nema með lagaboði*. Þetta felur það í sér, að eigi verður dómsvald aðgreint frá neinu embætti, nema með heimild í lagaboði, né heldur verður dómsvald lagt til neins embættis, nema með heimild í lagaboði. Hins vegar skipar framkvæmdarvaldið þá menn, er samkvæmt embættisstöðu sinni fara með dómsvaldið, og veitir þeim lausn samkvæmt reglum löggjafarinnar.

Loks segir í stjórnarskránni, *að dómendur skuli í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögunum*, þ. e. gildandi, skráðum og óskráðum, réttarákvæðum. Þetta er í sjálfu sér einsætt, en lýtur að því, að framkvæmdarvaldið hafi engan rétt til þess að fyrirskipa dómara, hvernig hann skuli skera úr hverju einstöku máli.

Allar þessar reglur stjórnarskrárinnar miða til þess, að gera dómara sem allra óháðasta stjórninni. Samkvæmt anda þessarar reglu er það og, að dómendur, þó einkum þeir, sem hafa eigi umboðsstörfum að gegna, fáið sem minnst við annarleg opinber störf, séu sem allra óháðastir fjárhags- og siðferðislega, og að þeir séu sem allra lausastir við opinberar deilur. Því var það ákvæði sett í stjórnarskrárfrumvarp þingsins 1913 og 1914, að dómendur í yfirdómi skyldu eigi kjörgengir til alþingis.

II. Dómskipan landsins.

Menn greina milli þeirra dómstóla annars vegar, er fara með mál öll, nema þau, er sérstaklega eru undan tekin dómsvaldi þeirra (*almennir dómstólar*), og annars vegar hinna dómstólanna, er einungis fara með þau mál, er þeim er sérstaklega veitt lögsögn yfir (*sérdomstólar*). Þessi skifting byggist stundum á því, að sérþekkingar þykir þurfa til þess að dæma mál, t. d. sjódomar og prófastsdómar, eða sérstakrar rannsóknar eða rannsóknaraðferðar þykir þörf, t. d. landamerkjadómur, eða málið þykir lítilsvert og því ástæða til að vanda miður til dómenda en ella, t. d. mál, er sáttanefndir úrskurða, o. s. frv.

A. *Almennir dómstólar* á landi hér eru þessir:

1. Í *héraði* dæma sýslumenn og bæjarfógetar öll þau mál, er eigi eru sérstaklega undan skilin. Landinn er skift í 22 lögsagnarumdæmi, 17 sýslur og 5 kaupstaði, en alls eru hinir reglulegu undirdómar 19. Þeir eru launaðir úr landssjóði, og eru föst embættislaun sýslumanna og bæjarfógeta 2000—3500 kr. Þar að auki hafa þeir aukatekjur fyrir gjaldheimtur o. fl.

2. *Landsyfirdómurinn* er almennur yfirdómur alls landsins, og er háður í Reykjavík. Hann skipa 3 fastir dómendur. Er einn dómstjóri (*justitiarius*). Þeir eru launaðir af landsjóði. Dómstjóri hefir 4800 kr. árslaun, en dómendurnir 2 3500 hvor kr. Ef einhver hinna reglulegu dómenda í yfirdómi vikur sæti eða forfallast eða sæti losnar þar, tekur einhver kennaranna í lagadeild háskóla Íslands sæti hans eftir hlutkesti. Áður skipaði landsstjórnin mann í dóminn, þegar svo stóð á, að sæti varð autt í landsyfirdómi. Og er þessi nýja skipun í því skyni gerð, að auka sjálfstæði dómstólsins gagnvart stjórninni og tryggja það eftir föngum, að hæfir menn

sitji réttinn. Annar dómandi landsyfírréttarins er jafnframt dómsmálaritari.

3. Æðsti dómstóll í íslenskum málum er *hæstiréttur Danaveldis í Kaupmannahöfn*. Skipa hann 13 dómendur, og eru þeir launaðir af rikissjóði Danmerkur.

B. Sérstakir dómstólar eru í þeim málum, er nú skal greina:

1. *Mál, er varða dauðasakir*, dæmir hinn reglulegi héraðsdómur, en kveðja skal hann til 4 meðdómsmenn. Landsyfírréttur og hæstiréttur dæma þessi mál sem áfrýjunardómstólar.

2. Mál um *eignir* og *óðul*, svo og *landamerkjамál*, dæmir hinn reglulegi héraðsdómari ásamt 4 tilkvöddum meðdómsmönnum. Landamerkjамálum verður að eins áfrýjað til yfirdóms, en hinum málum þeim, er hér getur, má einnig skjóta til hæstaréttar.

3. Mál gegn prestum þjóðkirkjunnar út af embættismeðferð þeirra, kenningu og hneyxlanlegu liferni, dæmir *prófastsdómur* svo nefndur í héraði. Skipa hann hlutaðeigandi héraðsprófastur og sýslumaður eða bæjarfógeti. Dómi þeirra má skjóta til *synodalréttar*. Hann skipa dómstjóri landsyfírréttarins, biskup landsins og 3 prestvigðir menn íslensku þjóðkirkjunnar. Æðsti dómstóll í þessum málum er *hæstiréttur*.

4. Samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinnar getur konungur skipað, eða falið ráðherra að skipa, *dómnefndir* til þess að fara með einstök mál eða einstaka málaflokka. Dómum slíkra dómnefnda er skotið til hæstaréttar, ef málið varðar 200 kr. eða meira. Ella til landsyfirdóms.

5. *Landsdómur*. Sjá um hann síðar.

6. *Sáttanefndir* mega úrskurða skuldamál, ef krafan nemur eigi meira en 50 kr., enda sé hún viðurkend eða kærður sækir eigi sáttafund, auk annara skilyrða. Skjóta má

úrskurðum sáttanefndar til héraðsdómara og frá honum til landsyfirréttar.

7. *Sjódómur* dæmir mál, er rísa út af siglingum og skyldum efnum. Sjódóm skipa héraðsdómari og 2 meðdómsmenn, er hafa sérþekkingu á þeim málum. Þeirra dómi má skjóta til yfirdóms og síðan til hæstaréttar.

8. Í málum um *lóðamörk í Reykjavík* dæmir sérstakur lóðamerkjadómur, og skipa hann 3 menn. Dómum hans má skjóta til yfirdóms.

Uppboðs-, skifta- og fúgetagjörðir framkvæmir hinn reglulegi héraðsdómari. Þeim gjörðum verður áfrýjað til yfirdóms og hæstaréttar eftir almennum reglum.

Áður en einkamál verður lagt undir dómsúrskurð, þarf venjulega að leggja það til sátta fyrir lögsskipaða *sáttanefnd*, eða stundum fyrir dómarann. Sýslumenn skipa sáttasemjara utan Reykjavíkur. Í Reykjavík kjósa borgarar bæjarins þeir, er kosningarrétt hafa í bæjarmálum, einn sáttasemjara úr flokki 4 borgara bæjarins, er bæjarstjórnin tilnefnir.

Dómsmál greinast aðallega í tvær deildir: Einkamál og opinber mál. Einkamálum ráða aðiljar að mörgu leyti sjálfir, en opinberu málin eru mál, er valdstjórnin lætur höfða gegn mönnum til refsingar fyrir framin afbrot. Um þessi mál eru sérstök fyrirmæli í stjórnskipunarlögunum, er miða að því, að tryggja rétt sakbornings, og eru þau fyrirmæli nefnd að framan bls.41—42. Sönnunarbyrðin fyrir sekt manns hvílir óskift á ákærvaldinu, og venjulega verður sakborningur, sem sýknaður er með dómi, eigi dæmdur til að greiða kostnað málsins, og verður hann þá greiddur af almannafé. Sýslumenn hafa ákærvald í þessum málum eða stjórnarráðið, en sýslumenn rannsaka þau.

Eftir hinum opinberu dómsmálaskýrslum að dæma, sýn-

ast lögboðnar sáttatilaunir í einkamálum afstýra málaferlum að miklum mun. Árið 1910 voru alls á landinu 1195 mál lögð til sátta. Þar af varð sátt í 561 eða niðurfall sakar, 9 frestað, 625 vísað til aðgjörða dómstólanna. Árið 1911 voru sáttamál samtals 873. Þar af varð sátt eða niðurfall sakar í 436, 5 var frestað og 432 vísað til dóms. Og 1912 voru sáttamál alls að eins 485. Þar af varð sátt eða niðurfall sakar í 232, 9 var frestað og 244 var vísað til dóms. Sætt hafa því verið nálægt því helmingur þeirra mála, er til sátta hafa verið lögð. Menn skyldu ekki ráða af þessum tölum, að málaferli fari yfir höfuð minnkandi á landinu, þótt talan sé hæst 1910 og fari lækkandi 1911 og 1912. Lögin frá 20. okt. 1905 um fyrningu skulda eiga mjök mikinn þátt í hinni háu málatölu 1910 og 1911, því að fyrir áramót 1910—1911 þurftu menn alment að byrja mál um áður stofnuð kröfuréttindi til þess að afstýra fyrningu þeirra. Hitt mun nær sanni, að málaferli aukist, að öðru jöfnu, eftir því sem viðskiftalífið verður fjörugra og fjölbreyttara.

Almenn lögreglumál hafa árin 1910—1912 verið 182, 138 og 156. Í sakamálum voru alls dæmdir til refsingar 1910 28, 1911 30 og 1912 24.

Í landsyfirdómi voru dæmd 1910 50 mál, 1911 45 og 1912 31. Opinberar skýrslur um áfrýjun mála héðan af landi til hæstaréttar eru eigi til, svo að kunnugt sé, í íslenskum skjölum.

C. Framkvæmdarvaldið.

I. Yfirlit.

Svo sem áður var sagt, er framkvæmdarvaldið samkvæmt 1. gr. stjórnarskrárinnar hjá *konungi*, og lætur hann ráðherra Íslands fara með það vald. Þau störf, er undir fram-

kvæmdarvaldið heyra, eru afarmargvisleg. Þar til má telja umsjón með embættismönnum, skipun þeirra og lausn frá embætti, kirkjustjórn, kenslumál, lækna- og heilbrigðismál, gjaldheimta og fjárgreiðslur í landssjóð og úr honum, svo og í aðra opinbera sjóði og úr þeim, sýslu- og sveitastjórn, samgöngumál, atvinnumál, endurskoðun og reikningsskil, opinbera sjóði og landseignir, eftirlit með peningastofnunum landsins, framkvæmd refsidóma og fangelsi, ráðstafnir til viðhalds og eflingar atvinnuvegum landsins og ótal margt fleira. Þessi störf framkvæmir ráðherra eða lætur framkvæma í nafni konungs.

II. Konungsvaldið.

Að því leyti sem stjórnskipunarlögin láta um mælt vald konungs og segja, að konungur geri eitthvað sjálfur, er auðsætt, að framkvæmdin verður því að eins lögleg, að ráðherra beri ábyrgð á henni, að undirskrift ráðherra sé undir henni.

Samkvæmt 10. gr. stjskr. *annast konungur um, að lög-in séu birt*. Þetta merkir þó eigi annað en það, að landsstjórnin skal gefa lögin út á prenti í A-deild stjórnartíðindanna og ennfreður auglýsa í B-deild þeirra, hve nær þau hafi komið út í A-deildinni. Séu lögin eigi löglega birt, þá er auðsætt, að það getur varðað ráðherra ábyrgð.

Konungur sér ennfreður, samkvæmt 10. gr. stjskr. um það, *að lögunum verði fullnægt*, þ. e. að þær ráðstafanir verði gerðar, er lögin fyrirskipa. Um mörg lög er þess að geta, að til fullnægingar þeirra kemur ekki beinlinis af hálfu umboðsvaldsins, t. d. lög um fjárréttindi manna, en framkvæmdarvaldið á þó að sjá um, að þær ráðstafanir verði gerðar, er nauðsynlegar eru til þess að einstaklingarnir geti haft fram réttindi sín, svo sem að lögskipaðir dómendur séu til í landinu. Annars heyrir fullnægja laganna undir embættismenn

og sýslunarmenn landsins í hverri grein, undir yfirstjórn landsstjórnarinnar.

Samkvæmt 4. gr. stjórnarskrár 1874 *veitir konungur öll þau embætti, er hann hefir veitt hingað til. Svo vikur hann og þeim frá embætti, er hann hefir veitt það.* En þessu má þó breyta með lögum. Þó að konungur hafi til þessa veitt einhver embætti, þá getur almenna löggjafarvaldið ákveðið, að svo skuli eigi lengur vera. Hins vegar má og fela konungi að veita þau embætti eftirleiðis, sem hann hefir eigi veitt hingað til. Eftir ákvæðum stjórnarskrárinnar getur konungur flutt embættismenn úr einu embætti í annað gegn vilja þeirra, en þó svo, að þeir missi einskis í af embættistekjum og að þeim sé gefinn kostur á að velja á milli embættaskiftanna eða lausnar frá embætti með eftirlaunum. Undanskildir þessu ákvæði eru þó dómendur samkvæmt 44. gr. stjórnarskrárinnar. (Sjá bls, 48—49).

Engan má skipa embættismann, nema hann hafi réttindi innborinna manna og þar á ofan hafi hann fært sönnur á, að hann hafi þá kunnáttu í tungu landsins, sem heimtuð er. Sérhver embættismaður skal vinna eið að stjórnarskránni.

Þá er konungi í 12. gr. stjórnarskrárinnar veitt heimild til þess að *náða menn og veita almenna uppgjöf saka.* Náðun er í því fölgín, að einstökum manni er veitt eftirgjöf á refsingu, sem hann hefir verið dæmdur til þess að þola. En almenn uppgjöf saka (Amnesti) er samskonar eftirgjöf ákæru eða refsingar til handa fjölda manna, t. d. þeim öllum, er tekið hafa þátt í borgarastyrjöld. Þar á móti felst eigi í 12. gr. stjórnarskrárinnar heimild til þess að gefa ákveðnum einstökum mönnum upp bæði ákæru og refsingu fyrir unnið afbrot (abolition). Slik heimild getur þar á móti falist í 13. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er óæðri yfirvöldum (ráðherra) stundum veitt heimild í lögum til þess að

gefa eftir refsingar, og þó að eins fésektir, er eigi nema meira en 100 krónum. Svo er og heimilt í almennum lögreglumálum að láta sakborning sleppa með viðvörun eða gegn því að hann greiði einhverja sekt, er lægri má vera en lægsta sekt, er hann yrði *dæmdur* til að greiða, ef málið færi til dóms.

Samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinnar *veitir konungur, sumpart beinlínis* (þ. e. með undirskrift sinni) *og sumpart með því að fela það hlutaðeigandi stjórnarvöldum, leyfi þau og undanþágur frá lögum, sem tíðkast hafa eftir reglum þeim, sem farið var eftir til 1874.* Löggjöfin almenna getur takmarkað heimildina til þess að veita undanþágur frá lögum og einnig rýmkað hana. T. d. geta yngri lög en stjórnarskrá 1874 bannað að veita leyfi til áfrýjunar einkamála fram yfir lögmælt skilyrði. Þá geta ný lög veitt heimild til þess að veita undanþágu frá eldri lögum, sem fyrir 1874 hefir ekki tíðkast. Sem dæmi til *undanþágu* frá lögum má nefna leyfi til þess að ganga í hjónaband án þess að hafa svaramenn, leyfi til þess að ganga að eiga ekkju bróður síns, föður- eða móðursystur sína o. s. frv. Sem dæmi til *leyfis* má nefna leyfi til þess að stefna öllum þeim, er handhafar kynnu að vera að veðskuldabréfi, er eigandi kynni að hafa tapað úr vörzlum sínum. Annars er bæði erfitt og óþarft að greina milli leyfa og undanþágna, því að hvorttveggja er samskonar í eðli sínu og sætir sömu laga-reglum. Konungi er að eins — og þeim stjórnarvöldum, er leyfi veita og undanþágur í umboði hans — heimilt að veita leyfi og undanþágur samkvæmt 13. gr. stjkskr., ef *venja* hefir verið að veita slík leyfi fyrir 1874. Verða því að vera til nokkur fordæmi fyrir því, er öll gangi í sömu átt. Þegar leyfi þau og undanþágur, er 13. gr. stjkskr. getur, eru veitt af yfirvöldum, ráðherra eða sýslumönnum, þá úrskurða þeir

hvort skilyrði séu til þess að veita leyfið, og ef svo reynist, afhenda þeir og útfylla eyðublöð með nafni konungs, er þeim hafa verið afhent í því skyni, t. d. sýslumenn leyfi handa manni til að vera fullveðja, enda þótt hann hafi eigi náð lögaldri, 25 árum, leyfisbréf til þess að öðlast ógildingardóm á týndu veðskuldabréfi o. s. frv.

Sum leyfi veita embættismenn og í sjálfra sinna nafni, t. d. sýslumenn og bæjarfógetar leyfi til að halda hlutaveltu.

Þegar konungur er fjarverandi úr veldi sínu eða forfallaður, svo að hann getur eigi farið með ríkisstjórn, er settur maður til þess að fara með stjórnina í stað hans. Ríkisstjóri fer þá einnig, venju samkvæmt, með vald konungs yfir sérmálum Íslands.

III. Ráðherrann.

Nú sem stendur er ráðherra Íslands að eins einn. En á meðan svo er, er *landritari* einskonar vara-ráðherra. Til þess að fjölga ráðherrum þarf stjórnarskrárbreytingu. Meðan ráðherra er einn má hann eigi hafa annað ráðherraembætti á hendi. Þar með er loku fyrir það skotið, að konungur geti falið einhverjum sinna dönsku ráðherra að gegna, auk dansks ráðherraembættis, ráðherrastöðu í málum þeim, er stjórnskipunarlögum Íslands lúta. Ráðherra Íslands skal kunna að tala og rita islenzka tungu, og búsettur á hann að vera í Reykjavík. Til Kaupmannahafnar á hann að fara svo oft sem þörf er á og bera þar upp fyrir konungi í ríkisráði lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Þótt ráðherra beri upp íslenzk málefni fyrir konungi í ríkisráði, þá verður hann ekki skoðaður meðlimur ríkisráðsins í sama skilningi sem danskir ráðherrar. Hann hlítir öðru ákærvaldi fyrir embættisafbrot en þeir, undirritar sjálfur skipunarbréf sitt og lausnarbréf og hann heldur stöðu sinni, þótt ráðuneytisskifti verði í Danmörku.

Engin ráðstöfun konungs í sémálum landsins getur fengið gildi, nema ráðherra ákveði hana með konungi. Auk þess framkvæmir ráðherra fjölda embættisverka án þess að tilstyrk konungs þurfi með, t. d. veitingu allra prestaembætta landsins, bankastjórnar í Landsbankanum o. s. frv. Ráðherra á samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á alþingi, hvort sem hann er þingmaður eða ekki, og má taka þar þátt í umræðum svo oft sem hann vill, En atkvæðisrétt hefir hann þó því að eins, að hann sé þingmaður. Ráðherra er æðsti embættismaður landsins og á að hafa eftirlit með öllum öðrum embættismönnum þess. Að sjálfsögðu verður hann að láta aðra framkvæma það eftirlit að ýmsu leyti og önnur framkvæmdarstörf, því að enginn einn maður mundi komast yfir öll þau störf sjálfur. Ráðherrann annast einnig þau störf, er lúta að undirbúningi löggjafarmálefna þeirra, er stjórnin ætlast til, að þingið taki til meðferðar.

Eins og sagt var áður, skipar konungur ráðherra og veitir honum lausn frá embætti. En afstaða ráðherra er þó að því leyti gjörólik afstöðu annara embættismanna, er konungur skipar í embætti, og veitir lausn úr embætti, að *þingið* ræður í raun og veru, hver verður ráðherra og hversu lengi hann gegnir embættinu. Þegar það kemur í ljós, að ráðherra hefir eigi traust meiri hluta þingsins, þá verður hann, eins og fyrr er að vikið, og samkvæmt viðurkendum þingræðisreglum, að biðja konung lausnar. Og er ráðherra því lausastur í sessi allra embættismanna landsins. Þegar ráðherra biður um lausn, er þó vani, að hann fari með hin daglegu stjórnarstörf, þar til er annar er skipaður í stað hans. Eftir islenzkum lögum verður eigi *settur* maður til bráðbirgða í ráðherraembættið.

Ráðherra fær 8000 kr. í árslaun. Hann hefir og leigulausan bústað, meðan hann gegnir embættinu, 2000 kr. árlega

til að halda uppi risnu, og endurgjald eftir reikningi fyrir kostnað af ferðum sínum á konungsfund. Eftirlaun getur ráðherra fengið samkvæmt almennum eftirlaunalögum, en þó mega þau alt af vera 3000 kr., enda þótt honum bæri ekki slík eftirlaun samkvæmt almennum eftirlaunalögum.

Ráðherra ber auðvitað *siðferðislega ábyrgð* á öllum embættisverkum sínum á líkan hátt sem aðrir embættismenn. En staða hans er að því leyti til ólík stöðu annara embættismanna, að hann hlítir eigi að lögum skipun eða valdi neins embættismanns. Þar á móti er hann á ýmsan hátt háður boð- og bannvaldi þingsins. *Politíska ábyrgð* ber ráðherra, sem eigi hvílir á öðrum embættismönnum, og kemur þessi ábyrgð fram í því, að þingið hefir að nokkru leyti yfir honum að segja. Það hefir tök á honum til þess að víta hann fyrir verk hans og aðstaða hans er þar alt önnur en annara embættismanna. Hann er í framkvæmdinni skoðaður einskonar umboðsmaður þingsins. Loks ber ráðherra *lagalega ábyrgð* gjörða sinna í embætti sínu. Með sérstökum lögum nr. 2, 4. marz 1904 eru settar reglur um refsingar fyrir embættisafbrot ráðherra. Lög þessi eiga við þrjár höfuðgreinar brota:

- a) *brot á stjórnskipunarlögum landsins,*
- b) *brot á öðrum lögum þess, og*
- c) *brot falin í slæmri ráðsmensku.*

Málssókn út af brotum þessum fynnist á 5 árum frá því er þau voru framin.

Lög þessi munu einungis taka til politískra afbrota ráðherra. Fyrir önnur embættisafbrot má refsa honum eftir almennum reglum um refsingar fyrir embættisafbrot (eftir 13. kapitula hegningarlaganna 25. júní 1869).

Það er sérkennilegt um *ákærvaldið* fyrir afbrot ráðherra í embætti, að það er hjá *alþingi*. Í sameinuðu alþingi

skal ákveða í þingsályktunartillöguformi ákæru á hendur ráðherra. Skulu þar greind þau brot, er Alþingi kærir hann fyrir. Það er enn sérkennilegt, að embættisafbrot ráðherra dæma eigi hinir almennu dómstólar, heldur sérstakur dómur, er settur var á stofn með lögum nr. 11, 20. okt. 1905, og *landsdómur* heitir. Á þeim dómi eru gerðar nokkurar breytingar með lögum nr. 30, 2. nóv. 1914.

Landsdómur er skipaður mjög ólíkt því sem aðrir dómstólar. Í honum sitja fyrst og fremst 6 sjálfkjörnir lögfræðingar: Dómararnir reglulegu í landsyfirréttinum, og 3 elztu lögfræðingar landsins, er í öðrum embættum sitja og eru eigi á alþingi eða í stjórnarráðinu.

Því næst kjósa sýslunefndir og bæjarstjórnir í hverri sýslu eða kaupstað á öllu landinu alls 72 menn í landsdóminn. Af þessum 72 dómendum nefnir efri deild alþingis frá 24 eftir reglunum um nefndarkosningar — og eru þá eftir 48. Í sameinuðu þingi eru svo með hlutkesti dregnir út 24 og skulu þeir skipa dóminn, en hinir 24, er eftir verða, skulu vera varamenn. Þá er þingið hefir þannig gengið frá dómnum,^a verða í honum $24+6=30$. Af 6 sjálfkjörnu dómendum ryðja aðiljar, ákærður og sóknari, sínum hvor, og verða þá eftir 4 lögskipaðir dómendur. Af hinum 24 kjörnu ryður ákærður 7, en sóknari 6, og verða þá eftir $24 \div (7+6) = 11$. Alls verða þá eftir í dómi eftir ruðningar $11+4=15$ dómendur. Til þess að dómur megi ganga um mál, þurfa hið fæsta 12 dómendur að hafa verið við meðferð málsins frá byrjun og taka þátt í dómuppsögu. Landsdómur getur dæmt ráðherra til þess að hafa fyrirgert embætti sínu, í sektir, skaðabætur og málskostnað. Og ef brot hans varðar refsingu eftir almennum hegningarlögum, getur landsdómur einnig dæmt hann til refsingar samkvæmt þeim. En jafnan þarf

$\frac{2}{3}$ allra dómsatkvæða til þess að dæma ráðherra, hvort sem er til refsingar, skaðabóta eða greiðslu málskostnaðar.

IV. Landritari og stjórnarráðið.

Æðsti embættismaður landsins, næstur ráðherra, er landritarinn. Landritaraembættið var stofnað með stjórnskipunarlögum nr. 16. 3. okt. 1903. Stjórnskipunarlögin segja eigi annað um þenna embættismann en það, að hann eigi að gegna ráðherrastörfum á eigin ábyrgð, ef ráðherra deyr eða lætur af embætti. Þó að svo sé þröngt að orði kveðið. sýnist eigi geta orkað tvímælis, að landritari eigi að gegna ráðherraembætti á eigin ábyrgð til bráðabirgða, ef aðrar ástæður valda því, að ráðherra verður með öllu ófær til þess að gegna embættinu, enda þótt hann hvorki deyi né segi af sér, vegna þess að hann skortir öll innri eða ytri skilyrði til þess að geta borið ábyrgð gjörða sinna, t. d. vegna geðveiki. Einhver verður að bera stjórnskipulega ábyrgð á hverri stjórnarráðstöfun, og þegar ráðherra missir við, sýnist eigi verða önnur leið farin til bráðabirgða en sú, að landritari gegni starfanum og beri ábyrgðina.

Landritari er annars í framkvæmdinni umboðsmaður ráðherra. Þá er hann t. d. er fjarverandi eða forfallaður, sækir landritari þingfundi fyrir hann og undirritar stjórnarráðstafanir fyrir hann. Auk þess úrskurðar landritari mörg mál fyrir hönd ráðherra, t. d. úrskurði um sveitamálefni, skipun setudómara o. s. frv. Landritari hefir og í verki og framkvæmd umsjón með skrifstofumönnum stjórnarráðsins og öðrum embættismönnum landsins. Verksvið landritara er annars eigi lögákveðið.

Landritari hefir 6000 kr. árslaun og eftirlaun samkvæmt almennum eftirlaunalögum.

Í stjórnarráðinu eru 3 skrifstofur. Er skrifstofustjóri, skipaður af konungi, fyrir hverri. Skrifstofustjórar hafa 3500 kr. í árslaun, auk ýmsra aukatekna, er í framkvæmdinni hafa fylgt hverju þessara embætta. Skrifstofustjórar hafa eftirlaun samkvæmt almennum eftirlaunalögum.

Auk þessa eru veittar á fjárlögum þær upphæðir, er til stjórnarráðsins fara, til aðstoðarmanna, skrifta, viðhalds stjórnarráðshússins o. s. frv. Stjórnarráðið kostar alls um 50 þús kr. á ári.

Verkahringur hverrar skrifstofu stjórnarráðsins er í aðaldráttum þessi:

I. Skrifstofa: Dómsmál, kirkju- og kenslumál, mál, er varða listir og vísindi, kirkjujarðir, lækna- og heilbrigðimál, bóka- og önnur söfn landsins.

II. Skrifstofa: Atvinnumál (landbúnaðarmál, sjávarútvegur, iðnaður), samgöngumál (póstmal, símar, vegir, vitar, samgöngur á sjó), banka- og peningastofnanir, sveita- og sýslumálefni, verzlun og siglingar.

III. Skrifstofa: Skipskráning, reikningsmál (endurskoðun, ávisanir, landsreikningar), tollmál og skattar.

Svo má að orði kveða, að í stjórnarráðinu sameinist allar greinar framkvæmdarvaldsins í sérmálum Íslands. Grundvallarreglan í stjórn framkvæmdarmála hér er því svo kölluð „Centralisation“. Að visu hafa sýslu- og sveitarfélög allrifa sjálfstjórn, en flest alt hnígur þó að síðustu undir stjórnarráðið.

IV. KAFLI.

Ýmsar greinir framkvæmdarvaldsins.

I. Fjármálefni landsins.

Eins og fyrr var getið (bls. 38) skal landsstjórnin í upphafi hvers reglulegs alþingis leggja fyrir þingið frumvarp til *fjárlaga* fyrir það fjárhagstimabil, sem næst fer í hönd. Sjálf-sagðasta verk hverrar stjórnar er því að undirbúa fjárlög fyrir hvert reglulegt alþingi. Og jafn sjálfsagt er það, að hvert reglulegt alþingi afgreiði samþykkt fjárlagafrumvarp. Ef það brygðist, mundi enginn sæmilegur maður vilja bera ábyrgð á stjórn landsins. Meðan reglulegt alþingi er að eins haldið annað hvert ár, tekur hvert fjárhagstimabil yfir tvö almanaksár. Fyrra ártalið stendur jafnan á jöfnu, en hið síðara á stöku. Kemur það af því, að reglulegt þing ber ávalt upp á ár með ójöfnu ártali (1907, 1909, 1911 o. s. frv.), og er því ætlast til að hvert reglulegt alþingi samþykki fjárlög fyrir næstu tvö ár á eftir, þingið 1911 t. d. fyrir fjárhagstimabilið það, er tekur yfir árin 1912 og 1913, þingið 1913 fyrir árin 1914 og 1915. Og eru það hin nógildandi fjárlög.

Ef eitthvert reglulegt þing skildi svo frámunalega illa við, að það samþykkti eigi fjárlög, þá yrði sú stjórn, er að völdum sæti, að afla sér heimildar með bráðabirgðalögum til innheimtu á tekjum landsins og greiðslu á nauðsynlegum útgjöldum þess. En sá hængur er á því, að þau lög yrði að leggja fyrir næsta alþingi, hvort sem það væri reglulegt alþingi eða auka-alþingi. Og ef það þing samþykkti eigi lögin, mundi stjórnina enn skorta heimild til útgjalda það, sem eftir væri

þá af fjárhagstimabilinu. En ráðherra mætti þá jafnan búast við ákúrum af þingsins hálfu eða ef til vill öðru verra út af því máli. Og yrði hann því enn að gripa til bráðabirgðalaga.

Fjárveitingarvaldið er hjá þinginu og konungi (almenna löggjafarvaldinu). Fjárlög eru *heimildarlög* til handa stjórninni til þess að innheimta tekjur landsins og greiða lögmælt gjöld landsins og önnur gjöld þess. En fjárlögin hafa líka aðra þýðingu. Þau eru jafnframt *áætlun* um það, hverjar tekjurnar verði á fjárhagstimabilinu. Þar með fæst yfirlit, meira eða minna ábyggilegt, yfir það, hvernig landsbúskapurinn verði, að ætlun þingsins, á því og að því loknu. Á því yfirliti má að allmiklu leyti byggja, þegar ákveða skal, hversu miklu fé skuli varið til þarfa landsins og annara landsútgjalda. Það er mjög áriðandi að fjárlögin séu svo úr garði gerð, að áætlunin verði sem næst sanni og sízt of há í heild sinni. Of há tekjuætlun mundi gera það að verkum, að þingið mundi síður horfa í að veita miður nauðsynlegar fjárveitingar. En af því mundi aftur leiða, að útgjöldin yrðu í reikningslok hærri en tekjurnar (*tekjuhalli*). Á fjárlögunum hefir oftast verið allmikill tekjuhalli, eins og þingið hefir skilist við þau. En af því að tekjuáætlunin hefir venjulega verið mjög gætilega sett, hefir svo farið í reyndinni, að tekjuhalli hefir litill eða enginn orðið, og stundum hefir orðið álitlegur tekjuafgangur.

Samkvæmt 24. gr. stjórnarskrárinnar *má ekkert gjald greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum*. Þetta hefir aldrei verið bókstaflega skilið í framkvæmdinni þannig, að alt af væri vitavert, þótt gjald væri greitt af hendi úr landssjóði án heimildar í fjárlögum eða fjáraukalögum. Fyrst og fremst er það auðsætt, að fjölda útgjalda, sem skipuð eru í öðrum lögum en fjárlögum, t. d.

embættislaun, verður að greiða, enda þótt t. d. gleymst hefði að taka þau á fjárlög. Væru slík útgjöld eigi greidd, þá gæti embættismaður sá, er hlut ætti að máli, fengið aðstoð dómstólanna til þess að þau laun yrðu greidd. En þar af leiðir, að stjórnin væri ábyrgðarlaus af greiðslu þeirra.

Ennfremur eru *heimiluð* ýms útgjöld í öðrum lögum en fjárlögum eða fjáráukalögum. Og þau gjöld þarf einatt að greiða áður en tiltök geti verið að fá fjárlagaheimild til þeirra greiðslna. Stjórninni er því rétt, og eftir atvikum skylt, að greiða þau gjöld, þótt eigi sé fjárlaga- eða fjáráukalagaheimild til þess.

Loks eru margar fjárhæðir í útgjaldakafla fjárlaganna að eins *áætlunarupphæðir*, t. d. kostnaður við verk, sem eigi er farið að vinna. Getur þá farið svo, að upphæðin, sem veitt var, dugi ekki, en að hins vegar sé gersamlega ótækt að stöðva framkvæmd verksins. Verður stjórnin þá, þrátt fyrir bannið í 24. gr. stjórnarskrárinnar, að greiða hærri fjárhæð en fjárveitingarvaldið veitti til þess að fullgera verkið.

Enn má vera, að eitthvað það beri að höndum, er geri ný og óveitt útgjöld nauðsynleg eða heppileg eða jafnvel alveg óhjákvæmileg. Mundi ráðherra alls eigi verða dæmdur fyrir þá ráðstöfun, þótt hún sé ekki heimiluð í lögum, fjárlögum eða öðrum lögum. Það mundi oft öllu heldur vera óverjandi, ef eigi væri greitt nauðsynlegt fé til framkvæmda nauðsynlegum ráðstöfunum í þessu skyni.

Þrátt fyrir þetta hefir þingið þó *formlegan* rétt til að þess að neita ráðherra um samþykki sitt til fjárveitingar, sem eigi er heimiluð í fjárlögum eða fjáráukalögum. En hann mundi alt að einu alls eigi verða dæmdur í landsdómi fyrir það, að hafa greitt féð án fjárlaga- eða fjáráukalagaheimildar, þegar sýnt er, að nauðsyn var brýn. Hins vegar á ráðherra ávalt að leita heimildar fjárveitingarvaldsins til allra fjár-

greiðslna, hvort sem hann hefir þegar látið greiða féð eða ætlar sér að greiða það. Á reglulegu fjárlögin eru því tekin öll þau útgjöld, sundurliðuð nokkurn veginn, sem ætlað er að greiða á næsta fjárhagstimabili, nema þau útgjöld, er lög, samþykkt á því sama þingi, hafa í för með sér. Um þau útgjöld er það nú orðinn vani, að geta þess í einni grein fjárlaganna, að þau bætist við gjaldabálkinn, án þess að þau séu sundurliðuð. En slíkar upphæðir eru þá teknar sundurliðaðar á fjáraukalög fyrir það fjárhagstimabil eftir á. Ef sýnt er, að fjárhæðir, sem veittar hafa verið í aðal-fjárlögum, hrökkva eigi, er leitað aukafjárveitingar til þeirra, og þau því sett á fjáraukalög áður en gjalda þurfi upphæð þá, er veitt var að auki. Ef t. d. hefði verið veitt fé, t. d. 4000 kr., til að brúa á í fjárlögum fyrir árin 1912 og 1913, en svo sér stjórnin fyrir þing 1913, að upphæðin dugir eigi, þá er henni rétt að biðja um aukafjárveitingu. Og ef fé hefir verið greitt án nokkurrar heimildar í fjárlögum þá verður stjórnin að leita heimildarinnar með fjáraukalögum eftir á (*eftirveiting*).

Af þessu er ljóst, að *hvarvetna þar sem fjárgjald úr landssjóði hefir farið fram án heimildar í fjárlögum, á stjórnin að leita slíkrar heimildar í fjáraukalögum*. Ef hún gerir það ekki, þá gerir hún sig seka um vanrækslu.

Samkvæmt fyrirsögn sinni og eðli sínu er fjárlögum markaður ákveðinn aldur. Þau gilda að eins um fjárhagstimabilið, enda benda orð stjórnskipunarlaganna í þá átt. Það er líka ótvírætt tilgangur stjórnarskrárinnar, sbr. 25. gr. 2. málsg., að fjárlögin hafi eigi annað að geyma en innheimtu- og útgjaldaheimildir. Breytingar á lögum á því eigi að taka í fjárlög, og sem minnst að gera að því að setja í fjárlögum sjálfstæð ákvæði, sem ætlast er til, að standi lengur að einhverju eða öllu leyti en fjárlögin sjálf í heild sinni.

Fjárlögunum er skift í tvo aðalkafla: *Tekjubálk* og *gjalda-*

bálk. Í tekjubálkinum eru taldar tekjugreinir landsins með ákveðnum upphæðum hver, og eru þessar upphæðir vitanlega flestallar *áætlunarupphæðir*, því að eigi verður ákveðið sagt, hversu mikið hver einstakur tekjustofn muni af sér gefa í landssjóð næstu tvö árin, sem fjárlögin eiga að gilda um. Tekjurnar eru í gildandi fjárlögum áætlaðar fyrir bæði árin 1914 og 1915 3 milj. 700 þús. krónur. Þar af eru aðaltekjulindirnar *tollarnir* (útflutningsgjald af fiski o. fl. 150 þús. krónur, tóbakstollur 205 þús. krónur, kaffi- og sykur-tollur 415 þús. krónur, og vörutollurinn 300 þús. krónur), er nema yfir 1 miljón króna hvort árið. *Beinir skattar* (ábúðar- og lausafjárskattur 50 þús. kr., húsaskattar 13 þús. 500 kr., og tekjuskattur 30 þús. krónur) nema tiltölulega mjög litlu af tekjum landsins. *Aukatekjur* (réttargjöld o. þ. h.) nema 68 þús. krónum *vitagjald* 50 þús. krónur, *síma-* og *póstekjur* yfir 150 þús. krónur hvort árið. Auk þess eru ýmsar tekjur, sem minna munar um flestar, að undanskildum *tekjunum af viðlagasjóði*, er nema um 130 þús. krónur hvort árið, og *árgjaldinu* úr rikissjóði Dana, er nemur 60 þús. krónum hvort árið.

Til *útgjalda* er ætlað á síðustu fjárlögum 4 milj. 35 þús. krónur. Tekjuhalli er því áætlaður kr. 316 þús. Af útgjöldunum fara 450 þús. krónur í afborganir og vaxtagreiðslur af lánum, sem landið hefir tekið til þess að koma upp ýmsum fyrirtækjum, aðallega sínum. Er þetta fé eigi að skoða sem eyðslueyrir væri, heldur hefir landið tekið lánin til þess að koma sér upp arðberandi eign (mestmegnis sínum), er einnig hefir mikla menningar- og fjárhagsþýðingu. Til þess að launa starfsmönnum landsins og til alþingiskostnaðar fara um 1 milj. bæði árin saman lagt, eða nálægt hálf milj. á ári. En þar með eru taldir allir starfsmenn, í hverri grein sem er. Til eftirlauna og annars samskonar styrktar

fjár, þar á meðal tillag í ellistyrktarsjóð, fara um 160 þús. krónur bæði árin samanlagt. Þessar fjárhæðir, sem til starfsmanna fara og eftirlauna, eru, þótt háar kunni að þykja, samt að tiltölu lægri en í nágranna löndunum. Og gerir nokkuð um, að hér er engin herkostnaður. Til vegagerða fara um 330 þús. krónur bæði árin. Til annara verklegra fyrirtækja fara um 350 þús. krónur, þegar frá eru talin starfsmannalaun þau, sem í því skyni eru greidd og nefnd beinlínis í fjárlögunum.

Eignir landsins og skuldir. Hér er að eins átt við eignir *landssjóðs*, allrar landsheildarinnar, þjóðfélagsins í heild sinni, og skuldir *landssjóðs*. Um *skuldir* landssjóðs er hægt að segja, því að þær eru allar stofnaðar með lánum og bókaðar í fjárlögum. Samkvæmt 23. gr. stjórnarskrárinnar *má eigi taka lán, er skuldbindi landið, nema slíkt sé með lagaboði ákveðið.*

Lán þau, er landið hefir tekið eru þessi :

4 ⁰ / ₁₀₀ lán úr rikissjóði Danm.	kr.	500.000,	eftir af því 1913 kr.	366.666
4 ¹ / ₂ ⁰ / ₁₀₀ lán hjá dönskum bönkum	—	1500.000	— - — —	1275.000
4 ¹ / ₂ ⁰ / ₁₀₀ — — lífsáb.stofn. í Kh.	—	250.000	— - — —	245.833
4 ¹ / ₂ ⁰ / ₁₀₀ — — dönskum bönkum	—	500.000	— - — —	466.666
— — Ritsímafélnorræn.	—	500.000	— - — —	500.000
Samtals kr. 3250,000				kr. 2854.165

tvær miljónir átta hundruð fimmtíu og fjögur þúsund 165 kr. Til vaxta af lánum þessum og afborgana ganga á ári um 225 þús. kr.

Af 23. gr. stjórnarskrárinnar leiðir það ennfremur, að landssjóður verður eigi skuldbundinn til þess að ganga á ábyrgð fyrir lúkningum annara skulda, nema með lagaboði. Þetta hefir nokkurum sinnum verið gert, og hvíla þessar ábyrgðarskuldbindingar á landssjóði:

1. Trygging fyrir 1. flokki veðdeildar Landsbankans	200 þús. kr.
2. Trygging fyrir 3. flokki veðdeildar Landsbankans	250 — —
3. Ábyrgð á bankaskuldabréfum Landsbankans (l. nr. 82, 1907)	2000 — —
4. Ábyrgð fyrir brunabótafélag Íslands . .	600 — —
5. Ábyrgð fyrir lánsdeild Fiskiveiðasjóðsins	100 — —
6. Ábyrgð fyrir Vátryggingarsjóð sjómanna	15 — —
7. Ábyrgð fyrir samáb. Íslands á fiskiskipum	200 — —
8. Ábyrgð á hafnarláni Reykjavíkur . .	1200 — —
9. Ábyrgð fyrir Vífilstaðahælið	125 — —
10. Ábyrgð fyrir Vestmannaeyjar	187 ¹ / ₂ — —
11. Ábyrgð fyrir Eimskipafélag Íslands . .	150 — —
12. Ábyrgð fyrir 4. fl. veðd. Landsbankans .	5000 — —
Samtals	10 27 ¹ / ₂ þús. kr.

tíu miljónir og 27¹/₂ þúsund krónur.

Þótt ábyrgðir þessar séu svo háar á pappírnum, þá eru þær fæstar líklegar til þess að baka landinu útgjöld. Um ábyrgðirnar nr. 1, 2 og 12 gildir þetta sérstaklega, því að ef veðdeildir Landbankans tapa miklu fé, þá þýðir það alment eignahrún, sem væntanlega kemur eigi fyrir svo stórkostlegt, því að veðdeildirnar lána eigi fé út á eignir, nema gegn 1. veðrétti og aldrei meira en 50% af virðingarverði þeirra. Um bankaskuldabréfin (nr. 3) er þess að geta, að samkvæmt lögum nr. 50. 10. nóv. 1913 á landssjóður að leggja til Landsbankanum 100 þús. krónur á ári í 20 ár til þess að greiða lán það, er hann tók samkvæmt lögum nr. 82, 22. nóv. 1907 og gaf út bankaskuldabréf fyrir. Merkir þetta, að landssjóður leysi út bréfin fyrir bankann. En bankinn geldur sjálfur vöxtu af þeim, og landssjóður verður einskonar hluthafi í

bankanum og fær hlutfallslegan part af ágóða bankans. Tvær miljón krónurnar í 3. lið hér að ofan verður landssjóður því fortakslaust að greiða, en gegn endurgjaldi, sem vist er, nema Landsbankinn tapi svo, að enginn arður verði á rekstri hans.

Brunabótafélagið (nr. 4) er eigi komið til framkvæmdar, nema að mjög litlu leyti, og ábyrgðin því ekki heldur. Sjálft landið á Vestmanneyjar, og sú ábyrgð (nr. 10) er þegar af þeirri ástæðu hættulitil.

Eignir landsins. Um þær er eðlilega afarerfitt að segja. Þær eru eigi bókfærðar í reikningum landsins, enda gefa sumar þeirra engan *beinan* arð, t. d. söfnin. Fyrst og fremst má telja viðlagasjóðinn. Hann nemur nú yfir $1\frac{1}{2}$ miljón kr. Auk þess á landið um 1 miljón 300 þús. krónur í arðberandi verðbréfum. Arðberandi verðbréfa- og skuldabréfaeignir landsins nema nú hér um bil 2 miljónum og 780 þús. kr. Eftir því er mismunur milli skulda landsins, eins og þær eru nú, og eigna í viðlagasjóði og verðbréfum $2\,854\text{ þús.} \div 2\,780 = 74\text{ þús.}$ Má landið (landssjóður) því í raun rétttri heita skuldlaust, svo framarlega sem verðbréf landssjóðs og úti-standandi skuldir Viðlagasjóðs reynast góð eign.

Viðlagasjóðurinn er reyndar ekki viðlagasjóður, nema að nafni til. Mest allur er hann í útistandandi lánum til sýslu- og sveitarfélaga eða einstakra manna og félaga. Þessi meðferð á viðlagasjóði er afar hæpin. Landið tekur lán og greiðir af þeim í ársvöxtu flestum $4\frac{1}{2}\text{—}5\%$, en lánar svo út fé viðlagasjóðs fyrir $4\%\text{—}4\frac{1}{2}\%$ ársvöxtu. Meðan engir bankar voru í landinu, hafði þetta nokkurn rétt á sér, en litinn síðan. Þingið veitir lánin í fjárlögunum, en til þess er þingið í raun og veru allra óhæfast. Það getur eðlilega illa dæmt um tryggingar o. þ. h. Og ef til viðlagasjóðs þyrfti skyndilega

að taka, er hann allur í lánum, er eigi verða greidd og eigi verður sagt upp þá þegar.

Sá siður hefir verið tekinn upp í seinni tíð að stofna hina og þessa sjóði, er landið á, og eru því í raun rétttri hluti af landssjóði, þótt reikningslega séu þeir eigi til hans taldir. Helztir sjóða þessara eru:

Ræktunarsjóðurinn, stofnaður fyrir andvirði seldra þjóðjarða síðan 1883 (lög nr. 13, 2. marz 1900), og er sá sjóður nú orðinn yfir $\frac{1}{2}$ miljón. Stendur hann undir stjórn landsstjórnarinnar, og er lánaður út til jarðabóta og kaupa ábýlisjarða og verðlaun veitt úr honum fyrir jarðabætur.

Fiskiveiðasjóðurinn, stofnaður samkvæmt lögum nr. 52, 10. nóv. 1905. Lagði landssjóður til sem stofnfé 100 þús. krónur. Og árlega legst í hann $\frac{1}{3}$ af sektum fyrir ólöglegar veiðar í landhelgi og $\frac{1}{3}$ af andvirði upptækra veiðarfæra og upptæks afla. Sjóður þessi er nú orðinn um $\frac{1}{3}$ miljón krónur. Úr honum eru veitt lán til fiskiskipakaupa. Landsstjórnin hefir og á hendi stjórn hans og reikningsshald.

Kirkjujarðasjóður, stofnaður samkvæmt lögum nr. 50, 16. nóv. 1907, fyrir andvirði seldra kirkjujarða. Sjóður þessi er nú orðinn um 400 þús. krónur. Samtals eru þessir 3 sjóðir nú um *1 miljón 200 þús. krónur*. En aðgætandi er um Ræktunar- og Kirkjujarðasjóðinn, að jarðeignir landsins fækka að sama skapi sem þeir vaxa, svo að eign landsins vex eigi, þótt þeir hækki. Ennfremur er prestum þjóðkirkjunnar launað af vöxtum Kirkjujarðasjóðsins.

Prestlaunasjóður, stofnaður samkvæmt lögum nr. 46, 16. nóv. 1907. Í sjóð þennan ganga sóknartekjurnar, eftirgjöld af fasteignum prestakalla o. fl. Gengur sjóður þessi til að launa presta þjóðkirkjunnar, en hrekkur eigi til þess. Sjóðurinn sýnist alveg óþörf stofnun. Miklu hrotaminna væri að

láta tekjurnar renna beint í landssjóð úr því að landssjóður launar prestana hvort sem er, að því leyti sem sjóðurinn og tekjur hans hrekkur eigi til.

Byggingarsjóður, stofnaður samkvæmt lögum nr. 29, 20. okt. 1905 fyrir andvirði Arnarhólslóða o. fl. í Reykjavík. Sjóður þessi fær auk þess 7500 kr. árgjald frá Landsbankanum. Hann mun í raun og veru ekkert eiga, heldur skulda landssjóði all riflega upphæð fyrir byggingu safnahússins. Sjóður þessi er jafn þarflaus stofnun sem prestlaunasjóðurinn.

Bjargráðajóðurinn, stofnaður með lögum nr. 45, 10. nóv. 1913. Í hann gjaldast alls 50 áurar fyrir hvern mann á landinu, og gelzt helmingur úr landssjóði, og er sá hluti eign alls landsins. Hinn helminginn gjalda sveitafélögin. Sjóðnum á að verja til bjargar í hallæri.

Landshelgisjóðurinn, stofnaður með lögum nr. 55, 10. nóv. 1913. Í hann eiga að renna $\frac{2}{3}$ sekta fyrir ólöglegar fiskiveiðar í landhelgi, og andvirði veiðarfæra og afla, og leggur landssjóður honum til 5000 kr. á ári hverju. Honum skal á sínum tíma varið til landhelgisvarna.

Auk þess á landið ýmsa smærri sjóði, en þeirra gætir ekkert í landsbúskapnum, sakir þess, hversu litlir þeir eru.

Auk þessa á landið allmiklar eignir. Gefa sumar beinan arð af sér, svo sem vitar og símar, jarðeignir og námur. Þessar eignir landsins hafa allar verið áætlaðar um $8\frac{1}{2}$ milljónir króna.

Um jarðeignir landsins er svo fyrirmælt í 23. gr. stjórnarskrárinnar, að eigi megi selja né láta af hendi á annan hátt neina af jarðeignum landsins nema með lagaboði. Þetta nær og til veðsetningar, því að hún felur í sér skilorðsbundna sölu.

Um Landsbankann og hreineign Söfnunarsjóðsins er þess að gæta, að í raun og veru er landið eigandi þeirra. Ef stofnanir þessar hætta, þá á landið hreineign beggja.

Eins og fyrr var sagt, eru tekju- og gjaldaupphæðir fjárlaganna áætlunarfjárhæðir að miklu leyti. Ef eigi væri önnur eða meiri nákvæmni við höfð, þá mundu menn bráðlega vaða í villu og svima um efnahag landsins. Þess vegna heldur stjórnin reikning (*landsreikninginn*) yfir alt það fé, sem í raun og veru er borgað inn í landssjóð og út úr honum. Er reikningur þessi gerður fyrir hvert ár, og tekjur og gjöld skráð í honum í sömu röð, sem þau eru sett á fjárlögin, svo að hægra sé að bera alt saman. Síðan er reikningurinn prentaður ásamt nokkurum fylgiskjölum, þar sem innborganir í landssjóð og útborganir úr honum eru sundurliðaðar. Hvert reglulegt alþingi kýs 2 menn, hvor deild sinn mann, til þess að endurskoða landsreikninginn.

Yfirskoðunarmenn eiga að gagnskoða árlega landsreikninginn og gæta þess, að tekjur og gjöld landssjóðs séu þar rétt taldar, og hvort nokkuð hafi verið útgoldið án heimildar. Þeir geta krafist allra skýrslna og skjala, er nauðsynleg eru til þess að rækja starfann. Gera þeir svo athugasemdir þær, er þeim þykir hlýða. Eru þær svo prentaðar og svör stjórnarinnar við þeim. Reikningunum fyrir hvört ár fjárhagstímabilsins skal síðan safna í einn reikning. Er sá reikningur síðan lagður fyrir næsta reglulegt alþingi, fyrst í neðri deild, í lagaformi, og skal hann — ef til vill með einhverjum breytingum — síðan samþykktur sem lög og leitað konungsstaðfestingar á lögum þessum.

Samþykki alþingis á landsreikningnum er fullnaðarkvittun þingsins til handa landsstjórninni um fjárskil og fjármeðferð hennar á fjárhagstímabilinu. Reyndar væri varla óhugsandi, að þingið, enda þótt það samþykkti landsreikningalög stjórnarinnar, áskildi sér rétt þess að koma fram ábyrgð á hendur henni fyrir fjármeðferð hennar. En slíkt er þó naumast annað en hugsanlegur möguleiki. Það hefir eigi enn bor-

ið við í þingsögu vorri, að þingið hafi eigi samþykkt fjárskil stjórnarinnar, landsreikningalögin. Þar á móti hefir þingið stundum gert athugasemdir við einstaka atriði nánast til eftirbreytni fyrir stjórnina og alþingi í framtíðinni.

Ef saman eru bornar tekjuáætlanir fjárlaga og tekjur greiddar í raun og veru í landssjóð á ýmsum tímabilum, kemur það í ljós, að tekjurnar hafa yfirleitt verið áætlaðar mjög varlega. og *alt of* miklum mun lægri en þær hafa orðið í raun og veru, enda þótt tollhækkun hafi engin orðið með lögum, er til framkvæmda komu á því fjárhagstímabili, sem um er að tefla. Síðan 1900 hefir mismunur tekjuáætlunar og greidda tekna á fjárhagstímabili minstur orðið 1900—1901, *174 þús. krónur*, þegar frá er dreginn tekjuauki samkvæmt tollögum, sem sett voru á þinginu 1901. Mestur hefir munurinn orðið 1906—1907, *900 þús. krónur*. Ef tekið er með altal af mismun tekjuáætlanar og inngreiddra tekna í lands-sjóð á tímabilinu 1900—1910, að báðum árum meðtöldum, verður hann á hverju ári kr. $277\frac{1}{2}$ *þús.* hér um bil. Og eru hér eigi teknar til greina tollhækkanir samkvæmt lögum, er sett hafa verið og hafa komið til framkvæmdar hver einstök fjárhagstímabil.

Um útgjaldabálk fjárlaganna annars vegar og landsreiknings hins vegar er líkt að segja og tekjuhliðina. Áætlunin reynist þar oftast lægri en útgjöldin, því að við útgjöldin er venjulega bætt stórfé í fjáraukalögum eftir á. Minstur hefir munurinn orðið, ef tekið er tímabilið 1900—1910, að báðum árum meðtöldum, árið 1900—1901, *111 þús. krónur*, en mestur 1906—1907 *861 þús. krónur*. Og olli þar miklu um kostnaðurinn af móttöku. konungs. Meðaltal munarins milli útgjaldaáætlunar fjárlaga og útborgana er á nefndu tímabili ár hvert hér um bil *116 þús. kr.* Og sést á þessu, að munurinn milli teknamismunar fjárlaga og landsreikninga og milli gjaldamismunar fjárlaga

og landsreikninga nemur að meðaltali á ári hverju á þessu tímabili $277\frac{1}{2}$ þús. $\div$ 116 þús. = 161 þús. krónur. Þing-ið hefir árin 1902—1911 hins vegar skilið við fjárlögin með tekjuhalla. Lægstur hefir tekjuhallinn verið á því tímabili á fjárlögum 1908—1909 $25\frac{1}{2}$ þús. krónur, en hæstur árin 1904—1905 $400\frac{1}{2}$ þús. krónur, Á fjárlögum 1912—1913 er hann enn hærri, 446 þús. krónur, og á nügildandi fjárlögum (1914—1915) er hann 316 þús. 700 kr. Meðaltalstekjuhalli á fjárlögum 1902—1911 verður á ári 83 þús. 300 krónur hér um bil.

Ef borinn er saman annars vegar mismunur á tekjuáætlun og greiddum tekjum og áætluðum útborgunum og greiddum útborgunum samkvæmt áðursögðu og hins vegar meðaltalstekjuhalla fjárlaganna 1902—1911 verður munurinn hér um bil $161\frac{1}{2}$ þús. $\div$ 83 þús. 300 kr. = 78 þús. 200 kr., er tekjuafgangur hefði átt að vera meðaltali árlega.

Og ef tekjurnar hefðu eigi árlega farið að miklum mun fram úr áætlun, þá mundi landið hafa skert viðlagasjóð sinn um allstóra upphæð. Og hefðu tekjur og útgjöld orðið nákvæmlega eins og áætlað hefir verið á fjárlögnum, mundi viðlagasjóður hafa orðið að greiða á þessu tímabili yfir 800 þús. krónur.

Einstakir tekjuliðir landssjóðs.

Þegar landið fékk fjárráð sín samkvæmt stjórnarskránni, var svo fyrirmælt í 59. gr. stjórnarskrárinnar, að skattgjaldamálum „skyldi fyrir komið með lagaboði“. — Samkvæmt þessu ákvæði hafa síðan verið sett nügildandi tolla- og skattalög. Helztu tekjulindir landssjóðs eru skattar og tollar. Eitt mesta vandamál hvers þjóðfélags er það, hvernig sköttum og tollum skuli fyrirkomið. Og eitt af því, sem almenningi er verst við, eru skattar og tollar. En aðgætað er það, að útgjöld til alherjarþarfa eru eigi svo stórkostlegt ból sem

virðist, ef tekjum landsins er *vel* varið. Einstaklingar geta eigi, hver í sinu lagi leyst þau hlutverk af hendi, sem heildinni (landinu) er vel unt að vinna, og hlutverk, sem eigi mega óunnin vera í landi, sem siðað vill heita. En þótt einstaklingarnir geti eigi sjálfir leyst þessi hlutverk af hendi, geta þeir lagt sinn skerf til þess að vinna þau. Það gera þeir með því að leggja fram fé af sínum hluta til þeirra. Fyrir það fé fá þeir þá vernd á hagsmunum sínum, og þau þægindi, sem rikið lætur í té, hér á landi t. d. gæzlu laga og réttar, fræðslu í ýmsum greinum, samgöngutæki ýmiskonar o. s. frv.

Skatta og tollmál landsins eru að ýmsu leyti enn þá í óviðunandi lagi. Skal hér ekki farið nánar út í þau efni, enda yrði það alt of langt mál. Hér skulu að eins taldir helztu tollar og skattar, sem greiddir eru í landssjóð.

Ábúðar- og lausafjárskattur. Ábúðarskatturinn er lagður á samkvæmt lögum 14. des. 1877. Er hann goldinn af öllum jörðum, sem metnar eru til dýrleika, hver svo sem eigandi þeirra er, og skal sá, er á jörðinni býr, hvort sem hann er leiguliði eða hann á jörðina sjálfur, greiða $\frac{2}{5}$ álnar á landsvísu af hverju jarðarhundraði.

Ábúðarskattur af 20 hundraða jörð er þá t. d. $20 \cdot \frac{2}{5} = 8$ álnir.

Það er gamall siður að reikna með álnum og hundruðum. Þegar um alin er talað, þá er undirskilið „*vaðmála*“. Í fornöld var vaðmál helzti gjaldeyrir, og önnur verðmæti voru þá miðuð við vaðmálið. Alin vaðmála varð því verðeining á líkan hátt og t. d. krónan er það nú. Aðrir verðmætir munir voru að verðgildi til miðaðir við alin vaðmála. Í hversdagsskiftum manna á meðal mun nú vera nær því alveg hætt að reikna í álnum, heldur reikna menn jafnan í krónum (eða aorum). Síðan í byrjun 19. aldar hefir verið

sett *verðlagsskrá*, á seinni árum í hverri sýslu. Í skráum þessum er lagt verð á ýmsar vörur, svo sem búpening, ull, þrjónles, lýsi, skinn, tólg o. s. frv., og alt reiknað í álnum („á landsvisu“). Að lokum er lagt verð í mynt á alinina í hverri sýslu, og svo meðalverð allra meðalverða fyrir land alt. Þar sem reiknuð eru opinber gjöld í álnum, getur gjaldandi leyst af hendi gjaldið, með því að snúa álnatölu þess í mynt og greiða síðan peninga. Ef maður á t. d. að gjalda 10 álnir í ábúðarskatt, en meðalverð allra meðalverða eru 60 aurar, þá er það lögmætt goldið, ef hann geldur 6 krónur í gjaldgengum peningum.

Hundrað á landsvisu þýðir 120 álnir vaðmála. Er það leifar frá fornöld, því að þá töldu menn alment í stórum hundruðum (120). Kýrverðið var venjulega eitt hundrað á landsvisu. Frá fornu fari eru jarðir lagðar í hundruð og helzt það enn þá. Með því að ábúðarskatturinn og ýmislegt annað er enn miðað við jarðarhundraðið, hefir þetta mat á jörðum enn þá þýðingu, þótt úrelt sé nú og óhallkvæmt. Núgildandi jarðamat fekk staðfestingu konungs 1861, og er það mjög orðið úrelt, sem von er til, þar sem sumar jarðir hafa úr sér gengið, og því fallið í verði. En aftur er fjöldi jarða, sem hafa hækkað stórkostlega í verði, bæði af því að þær hafa verið stórum bættar, og af því að samgöngur hafa batnað, verzlunarstaðir risið upp í nágrenninu o. s. frv.

Lausafjárskatturinn er lagður á alt tíundarskylt fé (búfé, báta og skip), og er hann einnig lagður á hvert hundrað af því, 1 alin á hvert. Þegar lausafé er lagt í hundrað, má segja, að kúgildisfær kýr (c: 3—8 vetra gömul kýr að öðru í færustandi) sé þar lögð til grundvallar.

Ábúðarskatturinn er í raun rétti lagður á *ábúðarréttinn* (c: þann rétt, að mega nytfæra sér jörð, metna til dýrleika, samkvæmt ábúðarlögum eða samkvæmt eignarrétti yfir jörð-

inni). Þar á móti er lausafjárskatturinn lagður á raunverulega eign (ákveðnar lausafjártegundir), en er þó eigi um það spurt, hvort eignin sé skuldlaus eða eigi.

Ábúðar- og lausafjárskatturinn samanlagður hefir jafnan litlu numið, og hefir því litið munað um hann í landsbúskapnum. Upphæðin af báðum sköttunum hefir árlega numið síðan 1900, frá 42 þúsundum til 55 þúsundum króna. Lausafjárskatturinn hækkar eða lækkar auðvitað eftir því, hvernig árferði er, og svo er sjálfsagt allmisjafnt framtalið. Má gera ráð fyrir, að fénaður sé fremur talinn offár en ofmargur í framtalsskýrslunum.

Húsaskattur. Þessi skattur var einnig lagður á með lögum 14. des. 1877, og er goldinn af öllum húseignum í kaupstöðum og verzlunarstöðum landsins, ef húsið er eigi notað við ábúð á jörð og er að minsta kosti 500 kr. virði. Skal greiða skatt þennan eftir virðingarverði húsanna, $1\frac{1}{2}$ kr. af hverjum 1000 kr. Þó eru frá dregnar þinglýstar veðskuldir, er á húsunum hvíla. Ef t. d. hús er metið 5000 kr. og á því hvílir þinglesin veðskuld 3000 kr., þá legst skatturinn á 2000 kr., og verður alls 3 krónur. Húsabyggingar í kaup- og verzlunstöðum hafa afarmikið farið í vöxt á síðari árum, og skatturinn hefir því aukist tiltölulega mjög mikið. Fyrsta skifti, sem húsaskattur var innheimtur, 1879, nam hann um 2000 kr., en árið 1900 er hann orðinn yfir 7000 kr., og nú nemur hann um 14000 krónum. Á 10—12 árum hefir hann því tvöfaldast, og kemur þetta þó alls eigi til af því, að veðskuldir hafi tiltölulega minkað á húseignum, heldur munu þær hafa mjög aukist.

Tekjuskattur. Hann var og settur með lögum 14. des. 1877. Skiftist hann í:

*Tekjuskatt af eign og
tekjuskatt af atvinnu.*

Þeir, er hafa tekjur af jarðeign, hvort sem er landskuld eða leigur af innstæðukúgildum, arður af hlunnindum eða annað, svo og þeir, er tekjur hafa af fé sínu eða öðru, svo sem af skuldabréfum, hlutabréfum eða öðrum arðberandi höfuðstóli, skulu greiða 1 krónu af hverjum 25 krónum, svo framarlega sem eignatekjur nema 50 kr. á ári. Dregnar skulu þó frá leigur af þinglesnum veðskuldum, er á fasteign hvíla, og umboðskostnaður. Sá maður, er á jörð, og fær eftir hana goldnar 100 kr. á ári, geldur þá 4 krónur af henni í tekjuskatt. Ef á henni hvíla 1000 kr. með 5⁰/₀ ársvöxtum, þá dragast 50 krónur frá árstekjunum, og koma þá aðeins 50 krónur til tekjuskatts, og hann verður þá 2 krónur á ári.

Tekjuskatt af atvinnu. Hann skal engan greiða af fyrstu 1000 kr., en af næstu 1000 kr. 1 af hundraði, af næstu 1¹/₂ af hundraði, og svo framvegis, þannig að skatturinn eykst alt af um ¹/₂ af hundraði á hverju þúsundi sem tekjurnar hækka, þó aldrei meir en 4⁰/₀ af hundraði. Sá maður, sem hefir 7000 kr. í árstekjur geldur því þannig:

1.	1000 kr.	eru gjaldfrjálsar.			
2.	1000 kr.	skattur 1 ⁰ / ₀	alls	kr.	10,00
3.	1000 —	— 1 ¹ / ₂ ⁰ / ₀	—	—	15,00
4.	1000 —	— 2 ⁰ / ₀	—	—	20,00
5.	1000 —	— 2 ¹ / ₂ ⁰ / ₀	—	—	25,00
6.	1000 —	— 3 ⁰ / ₀	—	—	30,00
7.	1000 —	— 3 ¹ / ₂ ⁰ / ₀	—	—	35,00

Skattur samtals kr. 135,00

Frá tekjunum er dreginn sá kostnaður, sem fer til að afla þeirra. Ef t. d. maður hefir 10000 kr. tekjur alls af verzlun, en svo eru goldnar 3000 kr. í kostnað, svo sem skrifstofu- og mannahalds o. s. frv., þá er goldinn skattur af kr. 7000,00. Þeir, er reka sjávarútveg eða landbúnað, skulu eigi greiða skattinn af tekjum þeim, er beinlínis renna til þeirra af þess-

um atvinnurekstri. Hvalveiðamenn eiga þó að greiða tekjuskatt af þeirri atvinnu.

Til þess að ákveða tekjuskatt þeirra, er greiða eiga þann skatt, er þriggja manna nefnd skipuð í hverjum hreppi eða kaupstað. Í kaupstöðum er bæjarfógeti (í Reykjavík borgarstjóri) formaður nefndarinnar, og kys bæjarstjórn 2 úr sínum flokki til starfans með honum. Í sveitunum er hreppstjóri formaður nefndarinnar, en hreppsnefnd kys 2 menn úr sínum flokki. Til nefndarinnar getur hver maður sent skýrslu um tekjur sínar, en ef það er eigi gert, eða ef skýrslan þykir tortryggileg, þá ákveður skattanefndin sjálf tekjurnar, er skatt skal gjalda af. En rétt er mönnum að bera fram kærur yfir tekjuákvörðun nefndarinnar. Taki skattanefnd kæru eigi til greina á þann hátt, er gjaldandi krefst, getur hann skotið máli sínu til *yfirskattanefndar*. Í yfirskattanefndum sitja einnig þrír menn. Í kaupstöðum skipar landsstjórnin þá, en í sveitum er sýslumaður sjálfkjörinn, og kys sýslunefnd tvo menn í viðbót.

Skattur þessi nemur tiltölulega litlu. Lengstum hefir hann numið árlega frá 12—15 þúsundum, þar til síðustu árin, að hann er kominn upp í 30 þúsundir. Sum árin hefir hann þó komist milli 40 og 50 þúsundir, eins og 1909. Tekjuskatturinn gefur varla rétta hugmynd um tekjur manna, hvorki eignartekju- né atvinnutekjuskatturinn. Það er t. d. eftirtak- anlegt, að tekjur af eign hlutabréfa, sparisjóðseign og verðbréfa sést varla og er þó eigi vafasamt, að allmargir eiga svo háar innstæður í þeim eignum, að 50 kr. ársarð gefi. Um atvinnutekjurnar er sama máli að gegna. Þeir, sem gefa sjálfir upp atvinnutekjur sínar, hafa þær eigi of háar. Og þeir, sem skattanefndir setja á tekjuskatt, kæra, ef ofhátt eru settar tekjur þeirra, en þegja við, þótt þær séu settar oflágt. Af þessum ástæðum er full heimild til þess að ætla, að tekj-

ur manna, þeirra er tekjuskatt greiða, séu miklum mun hærri samtals en tekjuskatt skattanefnda benda til. Þar að auki er varla vafi á því, að ýmsir muni hafa yfir 1000 kr. í árs-tekjur, þótt eigi sé þeim gert að greiða tekjuskatt.

Erfðafjárskattur er að visu gamall hér á landi (frá 1790), en 1911 var hann hækkaður mjög. Skatthæðin fer eftir því, hversu náð ættarsamband er milli arfleifanda og erfingja. Skatturinn hækkar eftir því sem það er firnara. Ennfremur hækkar skatturinn af hverju hundraði eftir því, sem erfðaféð nemur meiru. Þar sem auðsafn einstakra manna er jafnlítið sem á Íslandi, getur skattur þessi aldrei numið nema örlitilli upphæð að tiltölu við tekjuhæð landsins alla. Árið 1914 nam skattur þessi 6½ þús. krónum, og hefir vist aldrei komist jafnlátt.

Aukatekjur. Til þessa flokks teljast margskonar tekjur, gjöld i landssjóð fyrir réttarverk embættismanna, svo sem dómsmálagjöld, uppboðs- og skiftagjöld, gjöld fyrir þinglýsingar, fjárnáms- og tryggingargjörðir (löghald og lögbann) og skipagjöld. Gjöld þessi voru og yfir höfuð allmikið hækkuð 1911, frá 1. jan. 1912. Og þau hljóta að hækka, eftir því sem viðskifti verða meiri og margbrotnari. Aukatekjurnar voru t. d. 1880 rúm 16 þús. krónur, en 1900 eru þær orðnar 31 þús. krónur, 1910 yfir 60 þús. og 1912 eru þær 72 þús. kr.

Vitagjald. Hvert skip, sem hefir fullkomið þilfar eða gangvél og tekur höfn á Íslandi eða haldið er út frá landinu, greiðir 25 aura af hverri smálest af rúmmáli skipsins. Gjaldið er greitt í hverri ferð, er skip kemur frá útlöndum og á þeirri höfn, er skipið kemur fyrst á hér við land. Skemtiferðaskip, er að eins flytja farþega og flutning þeirra, greiða þó að eins 15 aura af smálest. Skip, sem að eins eru höfð til innanlandssiglinga eða haldið er út til fiskjar af landsmönnum, greiða gjaldið að eins einu sinni á ári, í upphafi útgerðartímans, þar sem skipið er skrásett. Gjald þetta hefir farið si-

hækkandi, enda hefir útvegur, og skipagöngur við landið, stórum aukist. 1880 var vitagjaldið að eins 3700 kr., 1900 var það 9500 kr., en 1912 er það orðið 56 þús. krónur, enda hefir gjaldið verið nokkuð hækkað, en þó undanþágur gerðar, sem eigi voru fyr.

Tollar eru hér á landi aðallega tvennskonar, *útflutnings-tollur* og *innflutningstollur*. Útflutningstollur er eigi goldinn nema af sjávarafurðum, fiski, lýsi o. s. frv. Útflutningsgjaldið var lagt á með lögum 4. nóv. 1881, og hvarf þá spítalagjald svo nefnt úr sögunni. Útflutningsgjald þetta hefir mjög farið hækkandi með vaxandi sjávarútvegi. Árið 1900 nemur þetta gjald tæpum 70 þús. krónum, árið 1905 er það 128 þús. krónur, og árið 1912 var það yfir 150 þús krónur.

Innflutningstollur er aftur á móti svo að segja greiddur af hverri vöru, sem til landsins flyzt. Fyrst var lagður innflutningstollur á áfengi 1872. Síðan hefir tollur þessi verið hækkaður margsinnis. Áfengistollurinn nam síðustu árin um 200 þús. krónur. Um aðflutningsbann á áfengi voru lög sett 1909. Var samkvæmt þeim bannaður innflutningur áfengis frá 1. jan. 1912, og áfengissala í landinu bönnuð frá 1. jan. 1915. Af þessum ástæðum fluttist óvenju mikið áfengi til landsins 1912, enda nam áfengistollurinn það ár 446 þús. krónum. Nú er þessi tekjuliður svo að segja alveg horfinn.

Árið 1889 var lagður tollur á kaffi og sykur. Síðan hefir sá tollur einnig verið hækkaður. Þessi tollur nam 1890 120 þúsund krónum, árið 1900 er hann kominn upp í rúm 200 þús. og árið 1912 var hann nær 460 þús. krónur. Veldur þar mestu hækkun tollsins samkvæmt síðari löggjöf, enda hefir innflutningur nokkuð aukist.

Árið 1876 var lagður innflutningstollur á tóbak. Þessi tollur hefir og mjög verið hækkaður síðan með ýmsum lög-

um. Árið 1900 nam hann 100 þús. krónum, en 1912 var hann tæp 215 þús. krónur.

1901 var lagður tollur á tegras, brjóstsykur o. fl., og nam aðflutningsgjald af þessum vörum 1912 35 þús. krónum.

Þegar aðflutningsbann á áfengi var lögleitt, var sýnilegt, að töluvert skarð væri þar með höggvið í tekjubálk landssjóðs. Til þess að fylla það skarð var það ráð tekið á þingi 1912 að leggja toll á allar aðfluttar vörur, nema þær, er höfðu annaðhvort áður verið tollaðar, svo sem tóbak, kaffi, sykur o. s. frv., eða berum orðum voru undanþegnar aðflutningsgjaldi. Er gjald þetta nefnt *vörutollur*. Sætti sú hugmynd í upphafi mjög hörðum mótmælum að tolla vörur alment eftir þyngd og margir munu enn vera þeirrar skoðunar, að slíkt sé óviðunandi tollafyrirkomulag. Þyngdartollur er viðunandi þar sem hann er lagður á alveg einstakar vörutegundir, eins og t. d. kaffi og sykur, en hlýtur að verða alveg af handa hófi og koma ranglátlega niður, þar sem hann er lagður á hinar og þessar alveg ósamkynja vörur, endu þótt tollhæð af sömu þyngd sé mishá, eftir því hver varan er. Auk þess lendir þessi tollur einnig á nauðsynjavörum, sem í landið verður að flytja, svo sem salti, kolum, kornmeti, byggingarefnum, jarðyrkjuáhöldum og tækjum öllum til sjávarútvegsins. Með því tollafyrirkomulagi, sem nú er, verður sjávarútvegurinn langharðast úti. Útvegsmennirnir verða bæði að greiða útflutningstoll af afurðum atvinnu sinnar og svo innflutningstoll af þeim vörum flestum, er þeir þurfa til reksturs hennar.

Vörutollslögin þykja enn fremur vera illframkvæmanleg, erfitt að krefja inn tollinn eftir þeim. Svo var ákveðið 1912, að lögin um vörutoll skyldu eigi gilda lengur en til ársloka 1915, nema löggjafarvaldið framlengdi gildi þeirra. Eru þó varla miklar líkur til annars, en að óhjákvæmilegt verði að

framlengja lög þessi 1915, því að undirbúning til nýrrar og betri tolllöggjafar vantar. Fyrsta árið, sem vörutollurinn hefir verið innheimtur (1913) og reikningur er gerður fyrir, nam hann 377 þús. krónum.

Tolla og skatta innheimta lögreglustjórar. Tollgæzla er hér eigi á stofn sett enn, og er farið eftir skipsskjölunum og skýrslum greiðanda. Tollsvik varða sektum og skal greiddur þrefaldur tollur af vörum þeim, sem undan eru dregnar. Ennfremur varðar það refsingu eftir 155. grein almennra hegningarlaga, ef röng skýrsla er visvitandi gefin um tollskyldar vörur. Loks geta tollsvik varðað missi verzlunar- eða umboðssöluleyfis, ef brotið er ítrekað.

Tollheimta á Íslandi er afar ódýr, miðað við kostnað við tollheimtu í öðrum löndum. Innheimtumenn fá aðeins 2 af hundraði af tollunum í innheimtulaun, nema af vörutollinum fá þeir 3 af hundraði. Annarstaðar þykir það ódýr tollheimta, sem eigi tekur meira en 10% af tollupphæðinni. Hins vegar er hér litið eftirlit með tollskyldum vörum, enda nýlega orðin uppvis talsverð tollsvik í landinu.

Gjöldum þeim, er lögreglustjórar heimta inn fyrir lands-sjóð, ber þeim að skila af sér á hverjum ársfjórðungi. Á þessu þykir hafa orðið töluverðar misfellur, og svo tollreikningskilagreinum alment. Er það stjórnarráðsins að hafa eftirlit með því, að öll slík skil séu lögum samkvæm.

Samkvæmt 23. gr. stjórnarskrárinnar má *engan skatt leggja á, nema með lagabóði*. Þetta fyrirmæli er afar mikilsvert, því að með því er fyrir það girt, að umboðsvaldið geti lagt á nýja skatta. Þetta ákvæði gildir væntanlega einnig um skatta, er renna í sveitar- og sýslusjóði, enda er öldungis sama ástæðan til þess, sem til þess að fyrirgírða það, að landsstjórnin geti lagt á nýja skatta.

Ef umboðsvaldið legði á nýjan skatt án heimildar í lög-

um, þá væru borgararnir eigi skyldir að greiða þann skatt. Þeir gætu neitað því, og dómsvaldið mundi sýkna þá af kröfu umboðsvaldsins um greiðslu skattsins.

Ennfremur segir svo í 23. gr. stjórnarskrárinnar, að eigi megi *breyta sköttum, nema með lagaboði*. Umboðsvaldinu er því jafn óheimilt að *hækka* lögmæltan skatt sem því er að leggja á nýja skatta. Ef það væri gert, væri borgurunum jafn óskilt að greiða hækkunina sem nýr skattur væri. Hins vegar er umboðsvaldinu heimilað í lögum að hækka suma skatta, t. d. kirkjugjald og sýslu- og hreppsvegagjald. Og aukaútsvarið er, sem kunnugt er lagt á „eftir efnum og ástæðum“, og er þar því ekkert takmark sett. Á sama hátt er umboðsvaldinu óheimilt að *lækka* lögmæltan skatt, nema lagboð sé til heimildar þeirri lækkun. Það mundi baka stjórninni ábyrgð, ef hún krefði skattana með lægri upphæðum en lögmælt er. Þá er stjórninni einnig óheimilt að breyta gjald-daga skatta eða greiðsluskilyrðum öðrum, nema lög séu fyrir því, eða leggja skatta á aðra menn eða gjaldstofna en lög mæla.

Loks má eigi, samkvæmt áður nefndri grein stjórnarskrárinnar, *aftaka neinn skatt, nema með lagaboði*. Ef umboðsvaldið tæki af skatt og hætti því að innheimta hann, þá mundi slíkt baka stjórninni ábyrgð.

II. Kirkjumál landsins.

Á Íslandi er *trúfrelsi*, þ. e. hver maður má játa opinberlega þá trú, er hann aðhyllist. Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar *eiga landsmenn rétt á að stofna félög til að þjóna guði með þeim hætti, sem best á við sannfæringu hvers eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt, sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu*. Trúfélög eru þess vegna sérstaklega vernduð af stjórnarskránni. Sá til-

gangur félags að fullnægja trúarþörfinni er eitt skifti fyrir öll lýstur löglegur. Menn eiga að visu, samkvæmt 55. gr. stj.skr., rétt á að stofna félög alment, en almenna löggjafarvaldið getur ákveðið, samkvæmt þeirri grein, hvað sé löglegur tilgangur og hvað ekki. En til þess að banna mönnum að stofna félög til þess að fullnægja trúarþörfinni þyrfti stjórnarskrár-breytingu.

Í samræmi við það, að stofna megí trúfélög á landi hér, eru þau fyrirmæli í 47. gr. stj.skr., *að enginn má neins í missa af borgarlegum eða þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarskoðunar sinnar*. Þar sem lög eigi hljóta að setja ákveðna trúarskoðun sem skilyrði fyrir nautn þessara réttinda eða eðli málsins heimtar það, verður engum manni meinað að njóta þeirra. Í sumum atriðum verða menn að fullnægja vissum trúarskilyrðum til þess að njóta réttinda í þjóðfélaginu. Enginn getur t. d. gegnt kennimannsembætti í þjóðkirkjunni, nema hann játi trú hennar. Enginn þjóðkirkjuprestur er skyldur til að gefa hjónaefni saman, nema þau séu bæði í þjóðkirkjunni og hafi hlotið skírn, verið fermd og verið til altaris. Þar á móti getur trúarskoðun aldrei verið skilyrði til nautnar borgaralegra réttinda, svo sem erfðaréttar, friðhelgi lífs eða lima, æru eða eignarréttar.

Enn fremur segir í 47. gr. stjórnarskrárinnar, *að enginn geti skorast undan almennri félagsskyldu sakir trúarskoðunar sinnar*. Það er þó augljóst, að ef trúarskoðun er skilyrði til einhvers starfa í almenningsþarfir, eða til þess að einhver kvöð verði á mann lögð í þarfir þjóðfélagsins, þá er maður eigi heldur skyldur til þess að taka á sig starfann eða kvöðina. Til þess að vera sóknarnefndarmaður eða safnaðarfulltrúi, er það t. d. skilyrði, að maður sé í þjóðkirkjunni. Utanþjóðkirkjumanni er því bæði órétt og óskyldt að gegna þeim starfa. Hins vegar losna utanþjóðkirkjumenn alls eigi

við skatta eða tolla til landssjóðs eða í aðrar opinberar þarfir. Þó eru þeir eigi skyldir að gjalda persónuleg gjöld til neinnar annarar guðsdýrkunar en þeirrar, sem þeir teljast sjálfir til. Þeim ætti því að vera óskylt með öllu að greiða sóknargjöld (prests- og kirkjugjald). En svo er því þó eigi varið. Þeir, sem eru að vísu utan þjóðkirkjunnar, en teljast þó eigi til nokkurs trúfélags, er fengið hefir sér löggiltan prest eða forstöðumann, svo og þeir, sem eru í engu trúfélagi, jata enga trú, verða að gjalda jafn mikið til prestlaunasjóðs og kirkju sem þjóðkirkjumenn sjálfir. Og þeir sem eru utan þjóðkirkju, en í trúfélagi, sem fengið hefir sér löggiltan prest eða forstöðumann, losna eigi heldur við greiðslu sóknargjalda, nema félagar í því trúfélagi gjaldi svo mikið til þess þarfa og lögmælt er um þjóðkirkjumenn. Gjaldi þeir ekkert til síns trúfélags, ber þeim að gjalda full sóknargjöld til þjóðkirkjunnar. Gjaldi þeir nokkuð, en þó minna en lögmælt er um þjóðkirkjumenn, má ef til vill lita svo á, að þeim sé að eins skylt að gjalda mismuninn til þjóðkirkjunnar. Svo má líklega skilja 2. og 7. gr. laga nr. 40, 30. júlí 1909, um sóknargjöld. En þó má vera, að þeim yrði gert að gjalda full sóknargjöld einnig, þegar málinu er á þenna veg farið.

Samkvæmt fyrirmælum 46. gr. stj.skr. 1874 eru sett ákvæði um utan-þjóðkirkjumenn í lögum 19. febr. 1886, með viðauka í lögum nr. 6, 4. marz 1904. Trúfélag utan þjóðkirkju, er fullnægja skilyrðum 46. gr. stj.skr., geta fengið sér löggiltan prest eða forstöðumann, og er trúfélagið þá viðurkent. Ráðherra getur löggilt prestinn eða forstöðumanninn. Hann má gera öll venjuleg prestsverk fyrir söfnuð sinn, t. d. gefa saman hjón, greftra, skíra o. s. frv. Utanþjóðkirkjusöfnuður má nota grafreiti þjóðkirkjumanna, en krefjast má þess, að þeir taki þátt í kostnaði við stækkun þeirra og viðhald. Enda er utanþjóðkirkjumönnum heimilt að gera sér sérstaka

grafreiti, en hlíta verða þeir auðvitað heilbrigðisreglum, sem settar eru um þá, og öðrum lagafyrirmælum um kirkjugarða, er eigi eru sérstaklega miðuð við þjóðkirkjuna.

1. des. 1910 tjáðust alls 288 manns vera annar trúar en Lúterstrúar. Af þeim voru karlar 165, og konur 123. Þar af tjáðust 123 enga trú játa, en 165 voru í einhverjum ákveðnum trúarflokki. Af þeim, sem töldust til ákveðinna trúar flokka utan þjóðkirkju, voru 49 rómversk-katólskir, 47 aðventistar og 10 úнитарar. Lúterstrúar voru 1. des. 1910 84895. Þar af voru þó eigi allir í þjóðkirkju landsins, því að svo nefndir „frikirkjusöfnuðir“ hafa myndast á nokkrum stöðum, og er langstærstur frikirkjusöfnuðurinn í Reykjavík. Er eigi kunnugt, að þeir aðhyllist aðrar trúarskoðanir en þær, sem í þjóðkirkjunni drottna.

Samkvæmt 45. gr. stjórnarskrárinnar *er hin evangelíska lúterska kirkja þjóðkirkja á Islandi, og skal hið opinbera að því leyti styðja hana og vernda*. Tilveruréttur þjóðkirkjunnar er því lögvarin af stjórnarskránni. Þjóðkirkjan verður eigi afnumin, nema með stjórnarskárbreytingu. Almenna löggjafarvaldið er eigi til þess bært.

Styrkur og vernd ríkisins gagnvart þjóðkirkju landsins er bæði einkum fölginn í því, að landið sér henni fyrir kennimönnum og launar þá, og stjórnar henni á allar lundir. Löggjafarvaldið setur lög um kirkjumálefni á sama hátt sem önnur lög, landsstjórnin varðveitir eða lætur varðveita eignir hennar svo nefndar, bæði fastar og lausar, hefir eftirlit með viðhaldi sjálfrá kirknanna o. s. frv.

Hreyfing í þá átt að aðskilja ríki og kirkju hefir verið talsverð hér í landi, þó að málið sé mjög skamt á veg komið, enda er það mjög mikið vandamál og sízt að því hrapandi. Sérstaklega mun verða ágreiningur um það, hvernig

eigi að fara með eignir þær, sem sérstaklega hafa verið ákveðnar til þarfa þjóðkirkjunnar.

Stjórn þjóðkirkjunnar er svo fyrir komið, að æðsta vald í því efni hefir auðvitað konungur samkvæmt 1. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem lög eða venjur hafa eigi skipað öðru vísi. Aðal-miðstöð kirkjumálanna er að lögum stjórnarráðið, eins og í öðrum framkvæmdarmálum landsins. Ráðherra veitir prestaköll, hefir eftirlit með starfsmönnum kirkjunnar og undirbýr löggjafarmálefni, er hana varða, á sama hált sem í öðrum greinum framkvæmdarvaldsins.

Landið er *eitt biskupsdæmi*, og hefir verið það síðan um aldamótin 1800. Biskup landsins situr í Reykjavík. Hann er skipaður af konungi, og hefir 5000 kr. í árslaun og 1000 krónur á ári til skrifstofuhalds, og eftirlaun samkvæmt almennum eftirlaunalögum. Biskup hefir eftirlit um allt það, er varðar kirkju og kristindóm í landinu. Hann á að fara yfir landið og skoða kirkjur og gæta þess, að prestar ræki köllun sína, sjá til þess að nóg sé af guðsorðabókum í landinu, samþykki hans þarf til afhendingar kirkju í hendur söfnuði, til niðurlagningar kirkjugarðs o. s. frv. Hann vigir presta, situr synodalréttinn, hefir reikningshald og umsjón ýmsra sjóða, svo sem prestsekkna- og kirkjusjóðsins almenna.

Landinu er því næst skift í *20 prófastsdæmi*, og er sinn prófastur í hverju. Prófastar hafa umsjón með kirkjumálum hver í sínu prófastsdæmi undir eftirliti biskups og landsstjórnarinnar. Landsstjórnin skipar prófasta eftir tillögum presta í prófastsdæminu. Auk launa sinna sem prestar, fá prófastar lögákveðna ársþóknun fyrir starfann, 100—200 kr. Prófastar fara yfir sýslu sína árlega eða annaðhvert ár til að lita eftir kirkjum og kristnihaldi, þeir taka út prestsetur, stýra héraðsfundum og prestskosningum, greiða út laun presta, sitja í prófastsdómi o. s. frv,

Næst er hverju prófastspæmi skift í *prestaköll*, og eru þau nú 105 samtals. Hverju prestakalli þjónar prestur. Eru prestar kosnir af söfnuðum, en ráðherra veitir prestsembættin. Prestar hafa að árslaunum 1300—1700 krónur eftir embættisaldri. Ennfremur fá prestar eftirlaun, 15 krónur fyrir hvert ár, er þeir hafa þjónað embætti. Laun presta og eftirlaun greiðast úr prestlaunasjóði. Í þann sjóð eiga prestgjöldin aftur að greiðast. Í prestsgjald á hver maður 15 ára og eldri, að greiða árlega 1,50 kr. Til styrktar prestaekkjum er prestsekknasjóðurinn. Hann er nú orðinn yfir 30 þús. krónur. Á prestastefnu (synodus) er árlega úthlutað úr honum styrk til prestaekkna.

Loks er flestum prestaköllum skift í *kirkjusóknir*, og er kirkja í hverri. Sóknatalan er nú um 270 alls á öllu landinu. Og þjónar hver prestur því að meðaltali nál. 2,6 kirkjum 3: nál. 7 af hverjum 10 prestum þjónar 3 kirkjum hver prestur, en 3 af hverjum 10 prestum 2. Sóknaskiftingin hefir þýðingu einnig að því leyti, að hver sókn hefir nokkura sjálfstjórn í kirkjumálum, er sóknina varða sérstaklega. Í þessu skyni kjósa þjóðkirkjumenn í sókninni *sóknarnefnd*, 5 eða 3 menn eftir því, hvort 1000 manns eða fleiri eru í sókninni. Sóknarnefnd boðar til safnaðarfunda, undirbýr kjörskrá til prestskosninga, annast um kirkjusöng, innheimtir sóknargjöldin, sér um viðhald kirkju, þar sem söfnuður hefir umsjón hennar og fjárhald o. s. frv.

Í hverju prófastsdæmi skal árlega halda *héraðsfund*. Eiga prestar prófastsdæmisins og safnaðarfulltrúar, er sóknarmenn kjósa á safnaðarfundum, að sækja fundinn. Héraðsfundur úrskurðar kirkjureikninga prófastsdæmis og fer yfir höfuð með þau kirkjumálefni, er héraðið varða sérstaklega.

Kirkjurnar eru sumar eign einstakra manna. Þá fær

eigandi gjöld þau, er kirkjunni gjaldast, en hann á þá að sjá um hana og geyma fé hennar, enda gera reikningsskil kirkjunnar árlega. Aðrar kirkjur annast söfnuðurinn, og sóknarnefndin hefir þá líkum skyldum að gegna og kirkjueigandi. Ennfremur hafa prestar sumstaðar umsjón kirkju og fjárhald, þar sem söfnuðir hafa eigi tekið það að sér. Hver maður, 15 ára og eldri, á að gjalda til sóknarkirkju sinnar 75 aura á ári, og má þó hækka gjald þetta, ef þörf gerist. Fé kirkna þeirra, er bændur geyma eigi eða hafa eigi verið undanþegnar með lögum, skal lagt í hinn almenna kirkjusjóð og hefir hver kirkja sérstakan reikning við sjóðinn. Er sjóður þessi einskonar sparisjóður kirkna. Sjóðurinn er nú um 130 þúsund krónur.

Til kirkna hafa á ýmsum tímum verið lagðar jarðeignir og ýmsar landsnyttjar, svo sem veiðiréttur, reki o. s. frv. Var þetta einkum títt í katólskum sið (sálugjafir, legkaup o. s. frv.). Hreppstjórar hafa nú, undir umsjón sýslumanna, forráð þessara jarða, nema prestssetranna, og innheimtu eftirgjalda eftir þær, er ganga í prestlaunasjóð. Jarðir þessar gefa nú af sér yfir 25 þús. krónur á ári. En allar kirkjujarðir í landinu eru metnar 11000 hundruð, og ef hvert jarðarhundruð er metið á 150 kr., sem varla er ofhátt, þá verða kirkjujarðir samanlagðar 1 miljón og 650 þús. króna virði. En auk þess er kirkjujarðasjóðurinn, sem er, eins og fyrr var sagt, myndaður af andvirði seldra kirkjujarða, nú orðinn um 400 þús. krónur. Verður þá verðmæti þessara jarða og andvirðis þeirra yfir 2 miljónir króna.

III. *Kenslumálin.*

Æðsta mentastofnun landsins er *Háskóli Íslands*. Hann er stofnaður með lögum nr. 35, 30. júlí 1909. En fé var

fyrst veitt til hans á aukatjárlögum fyrir árin 1910 og 1911. Var hann settur 17. júní á 100 ára afmælisdegi Jóns Sigurðssonar. Háskólinn tók til starfa 1. október 1911.

Háskólinn er í 4 *deildum*. Í einni er kend guðfræði. Í *guðfræðisdeild* starfa tveir prófessorar og 1 dósent. Í annari deildinni er kend *lögfræði*. Í henni starfa 3 prófessorar. Í þriðju deildinni er kend *læknisfræði*. Þar eru 2 prófessorar og 7 aukakennarar (héraðslæknirinn í Reykjavík, læknirinn við holdsveikraspítalann í Lauganesi, efnafræðingur landsins, læknirinn við geðveikrahælið á Kleppi, augnlæknir, eyrnanef- og hálslæknir og tannlæknir). Í fjórðu deild (*heimspekisdeildinni*) er kend norræn fræði, saga Íslands og heimspeki. Þar eru 2 prófessorar og 1 dósent. Auk þess er með lögum nr. 25, 2. nóv. 1914 stofnaður í þessari deild kennarastóll í klassiskum fræðum (grísku og latínu), og er það dósentsembætti. Ennfremur hafa stjórnir Frakklands og Þýskalands sent hingað sinn kennarann hvor í frönsku og þýzku.

Stjórn Háskólans er svo fyrir komið, að á almennum kennarafundi, sem haldinn er 17. júní, er kosinn *rektor* skólans fyrir eitt ár í senn, frá 1. október til 30. sept. Hver deild kys sér *deildarstjóra* fyrir sama tímabil. Rektor og deildarstjórar skipa *háskólaráðið*. Háskólaráðið hefir úrskurðarvald í öllum þeim málum, er háskólann varða, samkvæmt reglugjörð hans og eigi þurfa að fara til stjórnarráðsins eða löggjafarvaldsins. Það undirbýr mál þau, er háskólann varða, og leggja á fyrir stjórnina eða löggjafarvaldið, og lætur stjórnarráðinu í té þær upplýsingar, sem það þarf á að halda og varða háskólann. Háskólinn hefir mjög viðtæka sjálfstjórn. Háskólaráðið úthlutar húsaleigustyrk, námsstyrk, bókaútgáfufé og bókakaupafé til hverrar deildar, ræður hvernig kenslu er hagað og prófum innan takmarka reglugjörðarinnar o. s. frv,

Við háskólann er ennfremur ritari og dyravörður, og skipar stjórnarráðið þá.

Konungur skipar prófessora, en ráðherra dósenta. Prófessorar hafa að byrjunarlaunum 3000 krónur á ári, og hækka launin um 200 krónur á hverjum 3 ára fresti upp í 4800 krónur. Prófessorar hafa eftirlaunarétt samkvæmt almennum eftirlaunalögum. Dósentar hafa, án samskonar launahækkunar sem prófessorar, 2800 kr. árslaun, en engan eftirlaunarétt. Fjárveiting til háskólans á nügildandi fjárlögum nemur alls 130 þús. krónum fyrir fjárhagstimabilið, eða til jafnaðar 65 þúsund krónur á hvort ár fjárhagstimabilsins. Þar í eru laun starfsmanna háskólans, bókakaupa- og bókaútgáfustyrkur, náms- og húsaleigustyrkur nemenda, eldiviður, ljós, ræsting, starfræksla Röntgensáhalda o. s. frv.

Bókasafn háskólans er nú milli 4 og 5 þúsund bindi. Svo á háskólinn alldýrt áhaldasafn (læknadeildin). Sjóðir þeir, er háskólinn á, eða einstakar deildir hans, eru þessir:

Prestaskólasjóður (guðfræðisdeild)	kr. 6200,00
Gjöf Halldórs Andrússonar (guðfræðisdeild)	— 4500,00
Minningarsjóður Helga lektor (guðfræðisdeild)	— 800,00
Heiðurslaunasjóður Ben. S. Þórarinssonar	— 2100,00
Minningarsjóður Hannesar Hafsteins	— 1550,00
Háskólasjóðurinn	— 5700,00
Samtals	kr. 20850,00

Hér á landi er ein stofnun, er undirbúning veitir til æðri mentunar, *Hinn almenni mentaskóli*. Fyrir skólanum stendur *rektor* (skólastjóri) er hefir að árslaunum 3600 krónur, auk ókeypis bústaðar í skólahúsinu. Við skólann starfa ennfremur 5 fastir kennarar, er hafa konungsveitingu fyrir embættum sínum og 3400—2400 kr. árslaun (þar með talin persónuleg launaviðbót). Ennfremur eru 2 fastir aukakennarar með 2000 kr. árslaunum, og skipar ráðherra þá. Auk þess

er varið 4500 kr. á ári til tímakenslu og prófdómenda. Til náms- og húsaleigustyrks er varið á ári 2700 kr. Ársfjárveiting til skólans nemur nú rúmlega 41000 krónum. — Neðstu bekkir skólans 3 eru nefndir *gagnfræðadeild*, en 3 efstu bekkir hans *lærdómsdeild*. Griskukenslan er með öllu lögð niður í skólanum og latinukenslan stórkostlega takmörkuð frá því sem áður var. Latina er nú að eins kend í 3 efstu bekkjunum, en áður var hún kend í öllum bekkjum skólans, og þar að auki var þess krafist sem skilyrði fyrir inntöku í skólann, að nemandi hefði numið öll frumatriði latneskrar tungu. Í stað þessara námsgreina hefir aðallega verið augin kensla í *enskrri tungu*. Og er kenslan í henni augin að mjög miklum mun. Líta menn mjög misjöfnum augum á þessa breytingu. Sumir telja hana til bóta, og sumir telja hana stóra afturför. Aðsóknin að skólanum hefir aukist allmikið síðan breyting þessi varð á honum, enda er miklu auðveldara bæði að standast inntökupróf í skólann og að ná þaðan burtfararprófi, af því að kröfur til kunnáttu í gömlu málunum eru svo sem engar á borð við það, sem áður var, og reglugjörð skólans gerir mögulegt, að lúka prófi, enda þótt nemandi hafi fengið 0 í einhverri grein. En hins vegar er gefin sérstök einkunn fyrir skrift og frágang á skriflegum verkefnum, en skrifara-hæfileiki fer eigi eftir kunnáttu eða andlegum þroska námsmanna. — Fullnaðarpróf frá Hinum almenna mentaskóla er skilyrði til þess að verða ritaður í tölu stúdenta við háskóla Íslands.

Þó má leyfa öðrum að lúka þar prófi, ef þeir hafa lokið burtfararprófi frá annari mentastofnun, sem jafngild sé tekin.

Til 3 neðstu bekkja Hins almenna mentaskóla í Reykjavík svarar *gagnfræðaskólinn á Akuregri*. Fyrir þeim skóla stendur skólameistari með 3000 kr. árslaunum og leigulausan bústað í skólahúsinu. Auk hans eru 3 fastir kennarar við

skólann með 2000—1600 kr. árslaunum (og persónulegar launaviðbætur að auki). 40—50 heimavistir eiga að vera í skólanum. Ársfjárveiting til skólans nemur nálægt 18000 krónum. Þeir, er lokið hafa burtfararprófi frá þessum skóla, geta sezt í 4. bekk (neðsta lærdómsdeildarbekk) Mentaskólans almenna, án þess að lúka til þess sérstöku inntökuprófi.

Kennaraskólinn í Reykjavík er ætlaður til þess að veita kennaraefnum undirbúningsmentun til þess að takast á hendur kenslu í barna- og alþýðuskólum. Við skólann starfa 3 fastir kennarar er ráðherra skipar, og er einn þeirra skólastjóri með 2400 kr. árslaunum, auk ókeypis húsnæðis í skólahúsinu og hita og ljóss. Hinir föstu kennararnir hafa 2200—2000 kr. árslaun (auk 200 kr. persónulegrar launaviðbótar). Til námsstyrks er varið 1500 kr. á ári. Ársfjárveitingin til skólans nemur um 14000 krónur.

Auk þessara skóla eru ýmsir sérskólar, er landið ýmist kostar að öllu leyti (landsskólar) eða að nokkuru. Verður þeirra getið á sínum stöðum.

Þá er *barna-* og *unglingafræðslan* og *alþýðuskólar*.

Með lögum nr. 59, 22, nóv. 1907 var ný skipun gerð á fræðslu barna. Fræðslumálaráðunautur, eða fræðslumálastjóri sem hann er og venjulega nefndur, var þá skipaður með 3000 kr. árslaunum (nú hefir hann 3600 kr. með persónulegri launaviðbót), og hefir hann eftirlit með fræðslumálum landsins (barna- og unglingafræðslunni) undir umsjón stjórnarráðsins.

Landinu er samkvæmt lögnum skift í *skólahéruð* og *fræðsluhéruð*. Skólahérað út af fyrir sig er

- 1) Hver kaupstaður.
- 2) Hvert kaup­tún eða þorp, sem er hreppsfélag út af fyrir sig, og
- 3) Hver hreppur er setur á stofn hjá sér fastan skóla, hvort sem það er heimangöngu- eða heimavistarskóli eða

hvorttveggja í senn, enda veiti hann hverju barni í hreppnum, sem er á skólaskyldum aldri, að minsta kosti 6 mánaða fræðslu á ári.

4) Loks getur stjórnarráðið veitt þorpi eða hverfi, sem er partur af hreppsfélagi, leyfi til að stofna skólahérað út af fyrir sig, ef þar er settur á stofn skóli, er veiti hverju barni þorpsins eða hverfisins, sem er á skólaskyldum aldri, minst 6 mánaða fræðslu á ári.

Í skólahéraði hverju skal vera skólanefnd, er annist þar stjórn fræðslumála undir umsjón stjórnarráðsins. Skólanefnd er skipuð 5 mönnum, er bæjarstjórn eða hreppsnefnd kýs, og gildir kosning nefndarmanna um 3 ár.

Hver hreppur, sem eigi er skólahérað, er *fræðsluhérað* út af fyrir sig. Það fer kenslan annaðhvort fram í farskólum (farkensla) eða heimilin annast hana sjálf (heimافرæðsla). Í fræðsluhéruðunum annast *fræðslunefnd* stjórn fræðslumála undir umsjón stjórnarráðsins. Fræðslunefnd skipa 3 menn, kosnir til 3 ára. Kýs hreppsnefnd 1 þeirra, en 2 eru kosnir á hreppaskilapingi af öllum þeim, er atkvæðisrétt eiga í sveitasmálum.

Aðallega kosta skóla- og fræðsluhéruðin sjálf barnافرæðsluna. Þau geta þó orðið aðnjótandi styrks úr landssjóði. Er greint milli: *styrks til eftirlits með heimaافرæðslu, styrks til fasts heimangönguskóla og styrks til heimavistaraskóla.*

1. Til *eftirlits með heimaافرæðslu* má veita styrk, ef eftirlitinu er hagað eftir reglugjörð, er löguð sé eftir fyrirmynd, er yfirstjórn fræðslumála hefir samið, og ef til eftirlitsins er ráðinn með skriflegum samningi einn eða fleiri kennarar, er starfi að minsta kosti 6 mánuði af árinu, og hafi auk húss og fæðis 6 krónur um hverja viku.

2. Til *eftirlits með farskóla* má veita styrk, ef kenslunni er hagað eftir reglugjörð, sem fyr var sagt, og ef kenn-

arinn er ráðinn af fræðslunefnd með skriflegum samningi og hefir eigi verri kjör en sagt var um eftirlitsmann með heimafræðslu. Ennfremur skal fullnægt fyrirmælum yfirstjórnar kenslumála um kensluáhöld.

3. Styrk til *fasts heimangönguskóla* má veita, ef kenslan fer fram eftir reglugjörð sem áður var sagt, ef fullnægt er kröfum yfirstjórnar um hollustuhætti í skólanum, og ef hver kennari skólans er ráðinn með skriflegum samningi og með lögákveðnu kaupi (18 kr. aðalkennari á viku, aukakennari 12 kr.).

4. Til *heimavistar skóla* má veita styrk, ef skólastaður og tilhögun skólahúss er ákveðin af yfirstjórn fræðslumála, ef kenslu er hagað samkvæmt reglugjörð sem fyrr segir, og ef aðalkennari skólans hefir lögmælt kaup (25—18 kr. um vikuna) enda sé hann ráðinn með skriflegum samningi.

Til barnaskóla er nú á fjárlögum veitt á ári 50 þúsund krónur, þar af 30 þús. krónur til eiginlegra barnaskóla og 20 þús. krónur til farskóla. Til almennrar barnafræðslu er veitt alls (þar með kaup umsjónarmanns fræðslumála) hér um bil 80 þús. krónur. Þar í er styrkur til að reisa barnaskólahús 18 þús. krónur. Útgjöld sveita- og bæjarfélaga árið 1909—1910 til skólahalds námu alls 124 þús. króna. Mun eigi of í lagt, þótt ætlað sé, að bein útgjöld af opinberu fé til barnafræðslu, sé nú full 200 þús. króna á ári. En þar við bætast öll framlög heimilanna, sem hvergi eru færð til reiknings.

Í þágu barnakennara er stofnaður sérstakur *styrktar-sjóður*. Lagði landssjóður til stofnfé 5000 kr. og ennfremur skal landssjóður leggja sjóðnum til 2500 kr. á ári, þar til er hann er orðinn 50 þúsund krónur. Barnakennari hver greiðir í hann gjald 1⁰/₀—2⁰/₀ af launum sínum eftir launahæðinni.

Að lögum er skylt að hafa kent hverju barni, sem fyllt

hefir 10 ára aldur, að lesa og skrifa nokkurn veginn. Frá 10—14 ára aldurs eru öll börn skólaskyld, og hvert 14 ára barn skal kunna að lesa og skrifa læsilega, og einnig skal það kunna fjórar höfuðgreinar reiknings með heilum tölum og brotum, að nota landabréf og hafa nokkura þekkingu á náttúru Íslands og aðalatriðum landafræðinnar. Svo eiga þau að hafa þá kristindómsþekkingu, sem heimtuð er af börnum til fermingar, nema þau séu undan því þegin.

Samkvæmt stjórnarskránni 53. gr. er það skylda hins opinbera, að sjá þeim börnum fyrir uppfræðslu, er foreldrarnir hafa eigi sjálf efni á að kosta hana, eða ef börnin eru mun- aðarlaus og öreigar.

Til lýðskóla, þar á meðal gagnfræða og alþýðuskólans í Flensborg í Hafnarfirði, eru veittar á gildandi fjárlögum hvort árið 21 þús. krónur úr landssjóði.

Til *kvennaskóla* (á Blönduósi og í Reykjavík) eru veittar rúmar 14 þús. kr., hvort ár yfirstandandi fjárhagstímabils. Þar af ganga 9200 til kvennaskólans í Reykjavík.

Loks er veitur lítilsháttar styrkur (800 kr. hvort árið) til útgáfu alþýðukenslubóka.

Þá má nefna *heyrrnar-* og *málleysingjaskóla*, sem haldinn er í Reykjavík. Kostar hann landið 7000 kr. á ári.

Enn má nefna það, að til *kenslu sunds* og *leikfimi* er varið nokkuru á ári hverju, sem stendur 2700 krónum.

Til skóla og kenslu er alls varið á gildandi fjárlögum 785 þús. krónum á fjárhagstímabilinu 1914—1915, eða að meðaltali hvort árið $392\frac{1}{2}$ þús. krónum. Eru þar í fölgnaðar fjárveitingar til sérskóla í hverri grein, þeirra er síðar verður getið.

IV. Söfn. — Listir. — Vísindastyrkir.

Stærsta bókasafn landsins er *Landsbókasafnið*. Það á nú um 90 þúsund bindi af bókum og um 7 þúsund handrit. Forstöðumaður safnsins hefir 3000 kr. í árslaun og er skipaður af ráðherra. Við safnið eru 2 aðrir bókaverðir með 1800 og 1200 króna árslaunum (þar með talin persónuleg launaviðbót) og auk þess ganga 1000 kr. á ári til aðstoðar á lestrarsal. Alls eru veittar á ári, samkvæmt nügildandi fjárlögum, hér um bil 20 þús. krónur til safns þessa.

Þá er *Landsskjalasafnið*. Þvi stýrir skjalavörður með 1800 kr. árslaunum, og er hann skipaður af ráðherra. Við safnið er enn fremur aðstoðarskjalavörður með 1200 kr. árslaun. Alls eru veittar til safnsins um 5800 krónur. Í því eru geymd öll skjöl, sem til hefir náðst, frá embættum landsins, dómabækur, máldagabækur, þingbækur, eignaskjöl fyrir jörðum, visitaziubækur, kirkjubækur o. s. frv. Skal öllum embættaskjöllum skilað til safnsins, þegar þau eru orðin 30 ára gömul.

Þá er *Þjóðmenjasafnið*. Þvi stýrir þjóðmenjavörður með 1800 króna árslaunum, og er hann skipaður af ráðherra. Þetta safn kostar landið árlega um 4500 kr. Þangað er safnað islenzkum forngrípum, svo sem til vinst, og öðrum munum, sem markverðir eru, einkum fyrir menningarsögu landsins fyrr og síðar.

Til *sýslubókasafna*- og *kaupstaða* eru veittar 3500 kr. nú ári. Eru og víða um landið smá *lestrarfélög*, en til þeirra er ekkert veitt af landsfé.

Til *náttúrugrípasafns* í Reykjavík og náttúrufræðisfélags eru veittar 1000 krónur á ári.

Þá er að minnast nokkurra *félaga*, er hafa bókmentastarfsemi að markmiði. Er þar fyrst *Hið íslenska bókmentafélag*. Það hefir starfað nærfelt 100 ár (stofnað 1816)

og gefið út mjög mörg merkisrit um eða varðandi sögu Íslands. Það fær árlega 2800 kr. styrk af landsfé. Félaginu stýrir forseti, kosinn til 2 ára í senn, og 6 manna stjórnarnefnd, kosin til 6 ára. Það hefir fastan sjóð, er nú nemur um 30 þús. króna. Félagar eru um 1100.

Sögufélagið er ungt félag, en hefir þegar gefið út ýms merk rit, er sögu Íslands varða. Því stjórnar 5 manna nefnd. Það fær 1750 króna ársstyrk af landsfé (þegar með er talinn 1000 króna upphæð til útgáfu Alþingisbóka Íslands, er félagið annast). Félagar eru um 250.

Fornleifafélagið hefir það markmið að vekja áhuga á fornfræði landsins, en hefir eigi starfað mikið, að því er virðist, annað en að gefa út litla árbók ár hvert. Til þess fær það 400 kr. styrk árlega af landsfé.

Þjóðvinafélagið hefir einnig bókmentalegt markmið. Einkum er þó tilgangur þess að auka þekkingu manna og áhuga á stjórnámálum landsins og atvinnuvegum. Þingmenn kjósa á einkafundi stjórn þess til 2 ára í senn. Það fær 750 króna ársstyrk úr landssjóði.

Til *skálda*, *lista*- og *visindamanna* er varið talsverðu fé, auk þess, sem fer til skóla, safna og visindafélaga, um 80 þús. króna á fjárhagstímabili því, er nú stendur yfir. Er hér þó eigi með talið það, sem veitt er til svonefndra verklegra framkvæmda, enda þótt vel megi telja það að nokkuru visindastyrki.

V. Lækna- og heilbrigðismál.

Yfirstjórn heilbrigðismálefna er hjá stjórnarráðinu (l. skrifstofu þess). En æðstur lækna landsins er *landlæknir*. Hann er skipaður af konungi og hefir 4000 kr. í árslaun og á eftirlaunarétt. Landlæknir hefir umsjón með öllum lækna- og heilbrigðismálum landsins, þar á meðal lyfjabúðunum, að

þær hafi lögskipuð læknislyf og afhendi þau lögum samkvæmt. Hann litur og eftir því, að héraðslæknar gegni embættum sínum viðunanlega. Í raun rétttri má telja hann einskonar heilbrigðismálaráðunaut landsstjórnarinnar. Læknaskipun landsins er ákveðin með lögum nr. 34, 16. nóv. 1907, og var landinu þá skift í 43 læknishéruð. En síðan hefir 4 verið bætt við þau, svo að nú eru læknishéruð alls á landinu 47. Héraðslæknar eru skipaðir af konungi og hafa því eftirlaunarétt. Í árslaun hafa þeir 1500 krónur. Auk þess fá þeir lögmælt gjald fyrir þau verk, er þeir vinna, samkvæmt gjaldskrá, er stórnarráðið setur með ráði landlæknis.

Til þess að stunda *smáskammtalækningar* hafa allir leyfi, sem vilja. Einnig hafa allir þeir, sem lokið hafa læknisfræðisprófi við háskóla Íslands (og læknaskólann) rétt til að stunda hér lækningar *leyfislaust*. Sama er um þá, er lokið hafa prófi í læknisfræði við háskólann í Kaupmannahöfn áður 5 ár séu liðin síðan háskóli Íslands tók til starfa (1. okt. 1911). Læknisfræðingum, er sanna, að þeir hafi aflað sér nægrar þekkingar í læknisfræði á erlendum háskólum eða öðrum slíkum mentastofnunum, getur landsstjórnin og veitt *leyfi* til að stunda hér lækningar, en leita skal tillagna læknaeildar háskólans áður en leyfið sé veitt. Þó mega engir gera sér að atvinnu að hjálpa konum í barnsnauð, fyr en þeir hafa lokið námsskeiði á fæðingarhúsi. Svo geta og enn aðrir fengið takmarkað eða ótakmarkað leyfi, og getur ráðherra veitt það, ef umsækjandi sannar, að hann hafi næga þekkingu og ef landlæknir mælir með beiðninni. Svifta má þann mann læknisleyfi, er það hefir fengið, ef hann gerir sig sekan um einhverja óhæfu í starfi sínu, enda bæti hann sig eigi þrátt fyrir áminningar landlæknis.

Yfirsetukonur. Með lögum nr. 15, 22. október 1912, var stofnaður yfirsetukvennaskóli í Reykjavík. Landlæknir er

forstöðumaður skólans og kennari og fær fyrir það 1000 kr. ársþóknun. Auk þess eru ráðnar þrjár yfirsetukonur til að stoðar við kensluna fyrir 100 krónur hver. Engin getur orðið yfirsetukona hér á landi, nema hún hafi staðist próf á yfirsetukvennaskóla þessum, á konunglegu dönsku fæðingarstofnuninni í Kaupmannahöfn eða öðrum slíkum skóla, er landlæknir tekur gildan.

Hverri sýslu landsins er skift í yfirsetukvenna umdæmi, og ákveður sýslunefnd þá skiftingu. Skal ein yfirsetukona vera í hverju umdæmi. Sýslumenn og bæjarfógetar skipa yfirsetukonur í lögsagnarumdæmum sínum eftir tillögum sýslunefnda og bæjarstjórna. En þó skal jafnan leitað álits hér aðslæknis áður en yfirsetukona er skipuð, og telji hann umsækjanda óhæfa, skal landlæknir skera úr.

Yfirsetukonur hafa árslaun úr sýslusjóði eða bæjarsjóði, og fá lægst laun 70, en hæst 500 kr. eftir fólksfjölda í umdæminu. Sýslunefnd eða bæjarstjórn er og heimilt að ákveða yfirsetukonum hæfileg eftirlaun. Auk fastrar þóknunar ber yfirsetukonu kaup fyrir þau verk, sem hún gerir. Það varðar afsetningu, ef yfirsetukona ljóstrar upp nokkuru því, er kona hefir trúað henni fyrir sem yfirsetukonu um hagi sína.

Lyfsalar. Til þess að stofna lyfjabúð þarf konungsleyfi. Lyfjabúðir eru nú hér á landi 6. Lyfsalar eru skyldir að hafa jafan lyf þau, er á lyfjaskrá standa, og menn með lyfjapækkingu til að afhenda þau, enda hafa þeir einkarétt á að afhenda þau lyf, og varðar þeim sektum, ef út af er brugðið eða jafnvel leyfismissi, ef miklar sakir eru.

Spítalar. Í Laugarnesi við Reykjavík er spítali fyrir holdsveika, er Oddfélagar bygðu og gáfu landinu. Spítalinn kostar landið yfir 30 þús. krónur á ári. Ennfremur hefir landið reist geðveikrahæli á Kleppi við Reykjavík, og kostar það landið yfir 20 þús. krónur á ári. Handa berklaveiku

fólki hefir einkafélag eitt (Heilsuhælisfélagið) reist spítala á Vífilsstöðum fyrir ofan Hafnarfjörð. Hefir landssjóður orðið að leggja allmikla fjárhæð til þessa spítala, nær 30 þúsundum króna nú síðari árin og að öllum líkindum meira þetta ár, líklega milli 40 og 50 þúsund krónur. Til annara sjúkraskýla og sjúkrahúsa er lagt af landsfé milli 8 og 9 þúsund krónur á ári. Landið á enn engan almennan spítala. Útlendir menn (St. Jósefs reglan) hefir þar á fjölmóti reist hér almennan spítala í Reykjavík, og Frakkar hafa einnig reist hér spítala á nokkurum stöðum, aðallega til þess að taka við frönskum sjómönnum, sem hér fiska við land.

Auk þess, sem löggjafarvaldið hefir gert fyrir heilbrigðis mál landsins samkvæmt framanskráðu, hafa margskonar ráðstafanir verið gerðar til þess að *fyrirgírða flutning næmra sjúkdóma hingað í landið og til þess að varna því, að þeir geti komið hér upp eða breiðst út*. Lög um varnir gegn flutningi næmra sjúkdóma hingað til lands voru síðast sett 6. nóv. 1902. Ekkert aðkomuskip og ekkert fiskiskip frá öðru ríki má, nema neitt sé til, t. d. ef skipið hefir strandað, hleypa mönnum á land eða farangri annars staðar en á löggiltri höfn. Og eigi mega islenzk skip utan hafna taka við farangri úr utanríkisskipum, nema brýna nauðsyn beri til. Og enginn má leyfa þeim mönnum inn í híbýli sín eða hafa nokkur náin mök við þá menn, er farið hafa utan hafna á land úr fiskiskipum utanríkis, nema brýna nauðsyn beri til, t. d. strandmenn. Hve nær sem áreiðanleg vitneskja er fengin um að einhver erlend sótt — að undanteknum mislingum og skarlatsótt — hafa gert vart við sig í útlöndum, gefur ráðherra Íslands út auglýsingu um, að sjúkdómur sá sé talinn ganga á þeim stað, ef eigi virðist svo sem fulltryggum vörnum sé beitt gegn útbreiðslu sóttarinnar þaðan. Hvert það skip, er kemur frá þeim stað, er auglýst sótt gengur á eða hefir

á leið sinni átt mök við skip, sem á eru eða verið hafa á sjúkir menn eða dauðir, enda sé að minsta kosti grunsamt, að um erlenda sótt hafi verið að ræða, eða að á skipinu eða brottfararstað þess eða á leiðinni hafa verið sjúkir menn eða dauðir úr erlendri sótt, þá skal skip jafnan er það kemur í landhelgi við Ísland eða ef það ætlar að hafna sig hér, þegar er það kemur í landssýn, draga upp gula sóttvarnarveifu á framsigluhúni. Skip skal afkvíð, þar til læknisrannsókn hefir farið fram og landgönguleyfi gefið, og þeir, sem úti í skipi hafa verið, eru háðir þeim sóttvarnarreglum, sem settar kunna að verða.

Í hverjum kaupstað og löggiltum verzlunarstað, þar sem föst verzlun er, skal vera *sóttvarnarnefnd*, skipuð þremur mönnum. Þar sem lögreglustjóri og héraðslæknir eru búsettir í kaup- eða verzlunarstað, skulu þeir vera í sóttvarnarnefnd. Í hverjum kaupstað skal vera sóttvarnarhús, er jafnan sé tiltaks með öllum útbúnaði til þess að taka við sjúkum mönnum frá aðkomuskipum, ef þörf gerist að sóttkvía þá, enda skal héraðslæknir á staðnum annast um lækning þeirra manna, er sóttkvíðir eru, nema landsstjórnin skipi til þess annan lækni eftir tillögum landlæknis.

Til þess að hefta uppkomu næmra sjúkdóma hér í landi, má fyrst og fremst nefna *ráðstafanir* í lögum nr. 34, 27. sept. 1901 *um bólusetningar*. Kostnaður við þær greiðist nú úr landssjóði. Landinu er skift í bólusetningarumdæmi, þannig að hvert yfirsetukonu umdæmi sé jafnframt bólusetningarumdæmi, og skal yfirsetukona jafnframt vera bólusetjari. Og hefir héraðslæknir umsjón með bólusetningum. Bólusetning skal árlega fara fram í hverju umdæmi. Hvert barn skal bólusetja áður en það er orðið fullra þriggja ára að aldri, ef eigi er sannað með læknisvottorði, að það hafi haft bólusótt. Hvert barn skal endurbólusetja á því ári, er það verður

fullra 13 ára að aldri, nema það sannist með vottorði bólu-setjara, að það hafi verið bólusettt á síðustu 5 árum og bóla hafi komið út á því. Eigi má ferma barn fyrr en sannað er, að það hafi verið bólusettt.

Í kaupstöðum, kaupsíðum og sjóporpum á Íslandi er heimilt að setja *heilbrigðissamþyktir*, og miða þær til þess að stemma stigu fyrir uppkomu sjúkdóma og útbreiðslu.

Til *ráðstafana gegn útbreiðslu næmra sjúkdóma* má nefna fyrirmæli bólusetningarlaganna um varnir gegn bólusótt og ákvæðilaga um varnir gegn útbreiðslu næmra sjúkdóma, nr. 24, 16. nóv. 1907.

Ef bólusóttar verður vart í læknishéraði eða hættu er á, hún berist þangað úr nálægum héruðum, skal lögreglustjóri eftir tillögum héraðslæknis skipa fyrir um almenna bólusetningu í héraðinu.

Héraðslæknar skulu alment, undir umsjón landlæknis og stjórnarráðsins, sjá um varnir gegn útbreiðslu þeirra sjúkdóma er lögskráðir eru sem sérstaklega hættulegir, svo sem kólera, gul hitasótt, bólusótt o. s. frv. Eru lögreglustjórar, hreppstjórar og sveitastjórnir skyldar að veita þeim aðstoð í því efni. Eftir samráði við landlækni setur stjórnarráðið almennar reglur um það, hverjum vörnum skuli beitt gegn útbreiðslu næmra sjúkdóma. Hve nær sem sá sjúkdómur kemur upp, er að lögum skal stemma stigu fyrir með ráðstöfunum af hendi landsstjórnarinnar, skal héraðslæknir þegar í stað beita hinum almennu sóttvarnarreglum, en skýra skal hann stjórnarráðinu frá ráðstöfunum sínum svo fljótt sem verða má. Síðan skipar stjórnarráðið fyrir um það í samráði við landlækni, hverjum vörnum skuli beitt gegn útbreiðslu sjúkdómsins. Þær ráðstafanir skal héraðslæknir svo gera almennungi kunnar jafnskjótt sem unt er. Ef sjúkdómur kemur upp á einhverju heimili og líklegt er að sótnæmur sé og stemma

beri að lögum stigu fyrir honum, er húsráðanda skylt að skýra lækni frá því, eða lögreglustjóra eða hreppstjóra, en láta skulu þeir þá lækni vita um það. Getur læknir þá látið afkvía heimilið, eða ef þess er eigi kostur, látið flytja sjúklinginn á sjúkrahús. Einnig er rétt, ef mjög mikil hætta vofir yfir, að afkvía heila kaupstaði, kaaptún eða þorp eða önnur svæði, og banna allar samgöngur við þau. Svo má og loka skólum, banna almenna fundi o. s. frv., ef nauðsynlegt þykir til varnar gegn næmum sjúkdómi. Loks er rétt að sóttþreinsun fari fram á bústöðum manna og lausum munum, þar er næmur sjúkdómur hefir gengið, og svo mönnum sjálfum. Og ef eigi þykir færi á sóttþreinsun, má eyðileggja sóttmengaða muni með brenslu eða á annan hátt, en bæta skal andvirði þeirra. Í hverjum hreppi skal vera *sóttþreinsunarmaður*, og skal héraðslæknir veita honum tilsögn. Kostnaður við sóttþreinsanir greiðist úr landssjóði.

Til lækna- og heilbrigðismála (og eru þar með ótaldar fjárveitingar til læknaeildar háskólans) fara nú hér um bil 188½ þús. krónur á ári.

Heilbrigðisástand á Íslandi sýnist yfir höfuð fara batnandi. Og má eflaust þakka það betri læknaskipun og sóttvörnum, auknum þrifnaði og böttum húsakynnum og líklega alment vaxandi velmegun. Ljósastur vottur um þetta eru skýrslurnar um fædda og dána 110 árin frá 1800—1910. Mismunur fæddra og dáiinna árin 1801—1810 var 3,4 á hver þúsund manns að meðaltali á ári. En árin 1901—1910 er þessi munur 11,5. Og hafa þó þessi síðasttöldu ár ekki fæðst að meðaltali nema 28,5 á hvert þúsund manns í stað þess, að árin 1801—1810 fæddust 33,3 á hvert þúsund manns að meðaltali á ári. En þá dóu líka að meðaltali á hvert þúsund manns 29,9, en 1901—1910 að eins 17,0. Þó

að fæðingum fækki, fjölgar fólkið meir en áður af því að færri deyja að tiltölu. Veldur hér afarmiklu um, að barnadauðinn er tiltölulega miklu minni nú en fyrrum.

VI. *Héraðsstjórn og kaupstaða.*

Um stjórn sýslu- og hreppsfélaga eru lög nr. 43, 10. nóv. 1905.

Landinu er skift í 5 *kaupstaði* og 24 *sýslufélög*. Sýslum má eigi fækka né fjölga, né breyta takmörkum þeirra, nema með lögum. Þar á móti getur stjórnarráðið sameinað hreppa, skift þeim og breytt takmörkum þeirra, ef hreppsnefndir beiðast þess og sýslunefnd mælir með því. Þó getur stjórnarráðið án slíkrar beiðni eða meðmæla leyft kaптuni eða þorpi, sem hefir að minsta kosti 300 íbúa, að vera sérstakt hreppsfélag. Málefnum *sýslufélaga* stýra *sýslunefndir* og málefnum kaupstaða *bæjarstjórnir* undir umsjón og eftirliti landsstjórnarinnar. Ennfremur er landinu skift í nálægt 200 hreppsfélög og stýra hreppsnefndir málum þeirra.

Sýslunefndir. Sýslunefnd er svo skipuð, að í henni situr einn maður, kjörinn úr hverjum hreppi sýslunnar, og sýslumaður, sem jafnan skal vera oddviti nefndarinnar. Kosning til sýslunefndar fer fram á manntalsþingi í hreppnum með óbundinni atkvæðagreiðslu á sama hátt sem um kosningar til hreppsnefnda gildir. Einnig skal í hverjum hreppi kjósa vara-sýslunefndarmann eftir sömu reglum. Kosningin gildir um 6 ára tímabil.

Sýslunefndir eiga að minsta kosti fund með sér einu sinni á ári eftir nánari ákvæðum oddvita. Auk þess getur hann kvatt til aukafunda, er honum þykir þess þörf, eða þegar að minsta kosti helmingur sýslunefndarmanna krefst þess. Enga ályktun getur sýslunefnd gert, nema meira en

helmingur (að oddvita meðtöldum) allra nefndarmanna sé á fundi. A nefndarfundum, ræður afl atkvæða, en ef jöfn eru atkvæði, sker oddviti úr með atkvæði sínu.

Störf sýslunefndar eru margskonar. Sýslunefnd úrskurðar kærur út af kosningum í hreppsnefnd og sýslunefnd veitir mönnum lausn frá þeim störfum, semur ýmsar reglugjörðir varðandi hreppa eða sýslu í heild sinni, svo sem reglugjörðir um af-rétti, fjallskil, smalamensku, óskilafénað o. s. frv., úrskurðar kærur út af aukaútsvari, er henni berast löglega, rann-sakar og úrskurðar ársreikninga hvers hreppsfélags í sýslunni og kveðnr á um það, hvort koma skuli fram ábyrgð á hendnr einstökum hreppsnefndarmönnum fyrir ófullnægjandi eða röng reikningskil. Kys hreppsnefnd árlega mann eða menn úr sínum flokki til þess að endurskoða ársreikninga hvers hrepps í sýslunni. Eftir tillögum hreppsnefnda gerir sýslunefnd, ef þörf þykir, ráðstafanir til að afstýra hallæri, hún ákveður um lögferjur á ám í sýslunni, stingur upp á þremur mönnum til hreppstjórnar, og skipar sýslumaður einn af þeim. Sýslunefnd annast um prentun markaskráa, og skulu þær gefnar út 10. hvert ár að minsta kosti. Eigi verður þeim málum, er varðar sýslu sérstaklega, ráðið til lykta af stjórnarráðinu eða öðrum greinum framkvæmdarvaldsins fyrir en álits sýslunefndar hefir verið leitað um það. Sýslunefndin fer og með fjáreignir sýslufélagsins, og skal hún semja fjárhagsáætlun sýslunnar á hverjum aðalfundi fyrir næstkomandi reikningsár. Að því leyti sem eigi er heimild fyrir niðurjöfnun einstakra gjalda í lögum á annan hátt, skal gjöldum til sýslusjóðs jafnað niður á hvert hreppsfélag sýslunnar eftir samanlagðri tölu fasteignar- og lausafjárhundraða að tveim þriðjungum, en eftir tölu verkfærra manna að einum þriðjungi. Gjaldi því, er þannig kemur niður á hvert hreppsfélag, skal hreppsnefnd svo jafna niður á hreppsbúa, og skal það

greitt sýslumanni á næsta manntalsþingi. Úr sýslusjóði má ekkert gjald greiða, nema heimild sé til þess í lögum eða sýslunefnd hafi ákveðið það. Í janúarmánuði ár hvert skal oddviti sýslunefndar gera reikning yfir tekjur og gjöld sýslusjóðs næst liðið ár. Skal hann yfirskoðaður og síðan lagður fram og úrskurðaður á næsta aðal-sýslufundi. Öll sýslunefndin hefir ábyrgð á því, að reikningurinn sé réttur, og einnig ábyrgist hún innstæðufé, skuldabréf og aðrar eignir sýslunnar.

Ef sýslumanni þykir einhver ályktan sýslunefndar lögum gagnstæð eða hættuleg sýslufélaginu, getur hann felt hana úr gildi til bráðabirgða, en stjórnarráðið sker til fullnaðar úr ágreiningnum. Stjórnarráðinn skal sent endurit af gjörðabók sýslunefnda. Sama gildir um sýslureikningana.

Aðaltekjur sýslusjóða er *sýslusjóðsgjaldið*, sem jafnað er niður eftir því sem þörf krefur svo sem áður er sagt. Árið 1910 (en frá því ári eru síðustu opinberar skýrslur) nam gjald þetta um 68500 krónur. Annað aðalgjaldið er *sýsluvegagjaldið*, er að lögum nemur 1,25 kr. á hvern verkfæran karlmann 20—60 ára gamlan, en hækka má þó gjald þetta um eitt ár í senn upp í 3 krónur. Sýsluvegasjóðsgjaldið nam 1910 alls á landinu um 23800 kr. Helztu útgjöld sýslusjóða eru til samgöngumála. Árið 1910 var til þeirra varið yfir 40000 krónur. Þar næst koma heilbrigðis- atvinnu- og mentamál, og hafa þau 1910 tekið yfir 30000 krónur. Auk þess skulda allar sýslur nokkuð, og fer allmikið fé til að afborga skuldir og greiða af þeim vöxtu. Árið 1910 voru samlagðar skuldir allra sýslufélaga á landinu yfir 180 þúsund króna. Ennfremur eru margar sýslur í *ábyrgð* fyrir einstaka menn eða hreppsfélög, og nema þær ábyrgðir samtals árið 1910 205 þús. króna. Eignir sýslna voru þá samtals 204 þús. krónur. Standast bókfærðar eignir sýslufélaga og ábyrgðir því hér um bil á, en þá verður ekkert fyrir skuldum.

Hreppsnefndir. Í hreppsnefnd sitja venjulega 3 menn eða 5. Eru þeir kosnir af hreppsbúum, og er kosningin opinber og óbundin. Kosningarrétt hefir hver karlmaður og kvenmaður, í hverri stöðu sem er, í hreppnum. Enginn hefir þó þenna rétt, nema hann sé 25 ára, hafi óflekkað mannorð, hafi fult ár á undan kosningunni átt lögheimili í hreppnum, hafi goldið til hans þarfa, sé fjár sín ráðandi og standi eigi í skuld fyrir þeginn sveitastyrk. Kjörgengur er hver sá, er kosningarrétt hefir, nema hann sé vistráðið hjú. Og rétt er konum að skorast undan kosningu. Kosningin gildir til 6 ára. Nefndin kys sér oddvita.

Hreppsnefnd skal halda að minsta kosti 2 fundi á ári, haust og vor, og auk þess svo oft sem oddvita þykir þörf eða ef meira en helmingur nefndarmanna krefst þess. Hreppsnefnd getur enga ályktun gert, nema meira en helmingur hennar sé viðstaddur, og ræður afl atkvæða, en ef atkvæði eru jöfn, ræður atkvæði oddvita.

Störf hreppsnefnda hin helstu eru þessi: Hreppsnefnd stjórnar fátækramálum hreppsins. Hver sá, er eigi getur alíð önn fyrir sér, á rétt á styrk til þess af hinu opinbera samkvæmt 52. gr. stjórnarskr., eins og áður er sagt, nema hann sé skylduómagi annars manns, enda geti sá séð fyrir honum. Foreldrar eru jafan skyldir að sjá fyrir börnum sínum skilgetnum, annað fyrir bæði og bæði fyrir annað, til 16 ára aldurs barnsins. Ennfremur er þeim manni, er gengur að eiga konu, er áður hefir átt börn með öðrum manni, skilgetin eða óskilgetin, skylt að framfæra þau til fullnaðs 16 ára aldurs, og helzt þessi skylda, þó að konan deyi, en hverfur, ef hjónaskilnaður verður að lögum af öðrum ástæðum. Söm er framfærsluskylda föður slíkra barna, þótt móðir giftist. Sama skylda hvílir á konu um framfærslu skilgetinna barna eiginmanns síns, er hann hefir áður átt en hann kvæntist henni.

Framfærsluskylda móður slíkra barna helzt og óbreytt, þótt faðirinn kvongist aftur.

Kjörforeldrum er og skylt að framfæra kjörbörn sín.

Móður er jafnskylt að framfæra óskilgetin börn sín sem skilgetin. Einnig er föður óskilgetins barns skilt að framfæra barnið samkvæmt úrskurði sýslumanns eða bæjarfógeta, þar sem faðir á heima, að minsta kosti að helmingi við móðurina.

Loks er hjónum skylt að framfæra hvort annað, þar til hjúskap þeirra alveg er slitið að lögum. Hjónaskilnaður að borði og sæng leysir þau eigi undan framfærsluskyldunni.

Fátækaframfærslan er langþýngsta útgjaldabyrði hrepps-félaganna, og nemur hér um bil þriðjungi af öllum útgjöldum hreppanna. Árið 1909—1910 nam þessi liður alls hér um bil 135 þús. króna hreinum útgjöldum.

Þá annast hreppsnefnd vegamál hreppsins. Í hreppsvegasjóð leggur hver verkfær karlmaður frá 20—60 ára 1,25 og getur hreppsnefnd hækkað gjaldið fyrir eitt ár í senn upp í 3 króur. Utgjöld til hreppsvega voru 1909—1910 tæp 24 þús. krónur.

Hreppsnefnd jafnar á hverju ári niður á hreppsbúa því, er vantar á lögmætar tekjur hreppsins, til þess að standast útgjöld hans, og eru þau gjöld nefnd *auka-útsvör*. Aukaútsvörin eru stærsta tekjugrein hreppssjóðanna. 1909—1910 námu þau yfir 320 þús. krónur eða nær því helmingi allra hreppstekna. Aukaútsvörum er jafnað niður eftir öllum efnum og ástæðum á þá, sem lögheimili eða fast aðsetur hafa í hreppnum, og skulu þeir greiða þar fult gjald eftir efnahag sínum, nema þeir hafi líka fast aðsetur annars staðar á gjaldárinu. Fast aðsetur í hrepp skemmri tíma en 4 mánuði kemur eigi til greina við niðurfjöfnun aukaútsvara. Þó má leggja aukaútsvar á hvalveiði og síldarveiði með nótt og laxveiðiafnot

utanhreppsmanna, enda þótt rekin sé skemmri tíma en 4 mánuði af gjaldárinu. Sá, er óánægður er með aukaútsvar sitt, getur kært það innan ákveðins lögmæltis tíma, fyrst til hreppsnefndar, en síðan til sýslunefndar, ef hreppsnefnd hefir ekki tekið kæru hans til greina. Aukaútsvör má taka lögtaki.

Reikningsár hrepps er fardagaárið. Í októbermánuði ár hvert skal hreppsnefnd gera áætlun um allar tekjur og gjöld hrepps yfirstandandi fardagaár. En fyrir 15. október skal hreppsnefnd hafa gert reikning yfir allar tekjur og gjöld hreppsins fyrir síðastliðið fardagaár og síðan skal reikningurinn yfirskoðaður og fram lagður hreppsbúum til sýnis, og að lokum sendur til sýslumanns. Öll hreppsnefndin ber ábyrgð á því, að reikningurinn sé réttur.

Engu því máli, sem sérstaklega varðar einhvern hrepp, getur framkvæmdarvaldið ráðið til lykta, nema leitað hafi verið álits hreppsnefndar. Hins vegar eru mörg málefni, er hreppinn varða, er hreppsnefnd getur eigi ráðið til lykta, nema samþykki sýslunefndar konni til. T. d. getur hreppsnefnd ekki að lögum selt eða veðsett fasteignir hreppsins eða eytt innstæðu fé hans, nema sýslunefnd samþykki, eða tekist á hendur nokkura skuldbinding fyrir hönd hreppsins til langframa, er eigi hvíli á honum að lögum, t. d. ábyrgð á láni annara manna, né heldur má hreppsnefnd taka, lán fyrir hönd hrepps, nema mjög takmarkað, án samþykkis sýslunefndar.

Tekjur hreppa samtals árið 1909—1910 nema hér um bil 650 þús. krónum. Og útgjöldin sama ár nema sömu upphæð. Eignir hreppanna í fardögum 1910 námu, samkvæmt skýrslunum, yfir 500 þús. króna, en skuldir hér um bil 190 þús. króna, svo að skuldlausar eignir hefðu þá átt að vera yfir 300 þúsund krónur. En eignaframtal hreppanna, eins og landshagsskýrslurnar greina frá því, er talið fremur óábyggilegt, svo að trauðla er mjög mikið á því byggjandi.

Tala gjaldenda í hreppum, sem *leggja til sveitar*, var fardagaárið 1909–1910 18400, en tala þeirra, sem *þegið hafa af sveit*, 1775. Þurfamönnum fækkaði mjög frá því 1870 til 1907, en síðan hefir þeim aftur fjölgað. Veldur þar að líkindum um nokkuru afturkipun sá, er kom í viðskifta-lifið 1908 og næstu ár á eftir.

Bæjarstjórnir í kaupstöðum. Kaupstaðirnir eru: Reykjavík, Ísafjörður, Akureyri, Seyðisfjörður og Hafnarfjörður. Kaupstaðir eru hrepps- og sýslufélag út af fyrir sig. Bæjarstjórnir þar koma í stað bæði hreppsnefnda og sýslunefnda annarstaðar. Um kosningarrétt og kjörgengi gilda sömu reglur sem um kosningarrétt og kjörgengi til hreppsnefnda.

Málefnum *Reykjavíkurkaupstaðar* stýrir bæjarstjórn og borgarstjóri. Hann er kosinn af öllum kosningarbærum mönnum kaupstaðarins. Í bæjarstjórn sitja 15 menn, auk borgarstjóra, kosnir af bæjarmönnum. Bæjarstjórnarkosningar eru *hlutbundnar*. Valdssvið borgarstjóra er eigi ósvipað valdssviði oddvita sýslunefnda að sumu leyti. Hann hefir t. d. vald til þess að ónýta alyktanir bæjarstjórnar að sinni, á líkan hátt og sýslumenn alyktanir sýslunefndar. Að sumu leyti er afstaða borgarstjóra lík og afstaða hreppsnefndaroddvita, af því að bæjarstjórnin hefir jafnframt með höndum sömu mál sem hreppsnefndir, t. d. fátækramálin. Tekjur Reykjavíkurbæjar á ári nema nú um 300 þús. krónur. Þar af nema aukaútsvörin langmestu, yfir 120 þús. krónur. Af útgjöldum munar mest um fátækaframfærsluna, er tekur milli 40 og 50 þúsund á ári, og barnaskólinn, sem tekur milli 30 og 40 þúsund á ári. Skuldir Reykjavíkur námu í árslok 1910 1 miljón 300 þúsund krónur, en síðan hefir bæzt við 1 miljón 200 þúsund króna lán, er bærinn hefir tekið til hafnargerðarinnar. Um eignir bæjarins liggja eigi fyrir opinberar skýrslur. En aðal-egirnir eru fólgnar í fasteignum, þar á meðal Elliðaánum,

og hafa þessar eignir eigi verið virtar allar, svo að kunnugt sé.

Á Akureyri, Ísafirði og Seyðisfirði er bæjarfógetinn jafnframt bæjarstjóri og oddviti bæjarstjórnar, en í Hafnarfirði er hann kosinn af bæjarstjórn. Í bæjarstjórnnum kaupstaða þessara sitja 6—7 menn að lögum, kosnir hlutbundnum kosningum, eins og bæjarfulltrúar í Reykjavík. En landsstjórninni er veitt heimild til að fjölga þeim.

Tekjur kaupstaðanna hvers um sig eru um 30 þúsund kr. á ári. Seyðisfjarðar þó nokkuru lægri.

VII. Samgöngumál.

Til samgöngumála má telja *vegi* og *brýr*, *skipagöngur*, *vita* og *hafnir*, *póstmál* og *síma*.

Vegir og *brýr*. Vegunum er skift í: Flutningabrautir, þjóðvegi, fjallvegi, sýsluvegi og hreppsvegi. *Flutningabrautirnar* eru lagðar á landssjóðs kostnað, en viðhald þeirra kostar hver sýsla innan sinna takmarka, nema öðruvisi sé sérstaklega um mælt í lögum. Brýr skal gera á flutningabrautum, ef unt er. Sýslurnar kosta viðhald og gæzlu brúa á flutningabrautum, nema miklar skemdir, er á þeim verða af ófyrirsjáanlegum atvikum, svo sem landsskjálfta og ofviðri. Ef gera skal *þjóðveg* akfæra, þá kostar landssjóður það, en gera má þó að skilyrði, að sýslu- eða sveitarfélög þau, er hlut eiga að máli, leggi fram tiltekinn hluta kostnaðarins. Þar sem akfærir þjóðvegarkafar hafa verið lagðir um byggð eða innan sýslu og ná til kaupsins eða flutningabrautar, svo að héraðinu koma þeir að notum, skulu sýslufélögin kosta þá. En þar sem akfærir þjóðvegir eru gerðir milli landsfjórðunga eða yfir fjöll eða heiðar milli sýslna, skal landssjóður kosta viðhald þeirra. Þjóðvega yfirleitt kostar landssjóður. Kostnaður af *fjallvegum* greiðist og úr landssjóði.

Árin 1908—1912 hefir úr landssjóði verið varið til vega og brúa að meðaltali á ári 162 þús. krónum.

Sýslufjélögin kosta auk flutningabrauta og sumra þjóðvega, viðhald sýsluveganna, en það eru þeir vegir, er innan sýslna liggja eða milli sýslna, og eigi verða í öðrum vegaflokki taldir. Utgjöld sýslusjóða í þessu skyni sjást eigi glögt, en útgjöld þeirra til samgöngumála alment voru 1910 41 þús. krónur, en þar af hefir nokkuð gengið til annars en vega og brúa, svo sem til strandferða innan fjarða.

Hreppsvegi alla, bæði lagning þeirra og viðhald, kosta hreppsfélögin. Það sést eigi á hinum opinberu skýrslum, hversu miklu fé hefir verið varið á ári til hreppsvega.

Í kaupstöðunum greiðist viðhald veganna og lagningar kostnaður úr bæjarsjóði.

Hver maður er skyldur að þola, að vegur sé lagður yfir land hans, en fá skal hann bætur fyrir jarðspell á ræktuðu landi, en á óræktuðu því að eins, að ætlað verði, að landeigandi hafi beðið tjón af því.

Stjórnarráðið hefir yfirstjórn allra vegamála, er landsjóð varða. Til aðstoðar sér hefir það verkfræðing í þeirri grein (landsverkfræðing), er ráðherra skipar. Hefir verkfræðingur þessi að árslaunum 4000 krónur (þar með talin persónuleg lannaviðbót 400 kr., er veitt er á síðustu fjárlögum).

Póstmál. Póstmeistarinn í Reykjavík hefir á hendi stjórn póstmálanna innanlands undir yfrumsjón stjórnarráðsins. Póstmeistarinn hefir í laun 4000 kr. á ári og eftirlaunarétt. Í Reykjavík er aðal póststofa landsins. Þar að auki eru póstafigreiðslustofur og póstafigreiðslumenn í kaupstöðum og stærri kaptúnum. Ennfremur er fjöldi bréfhirðingastaða á póstleiðunum. Póstmálin kosta landið nú árlega um 130 þúsund krónur. En tekjur af póstflutningi nema um 100 þúsund krónur á ári.

Bæði á landi og meðfram ströndum landsins eru reglubundnar og fyrirfram ákveðnar póstgöngur. Hver sá maður, er heldur uppi reglubundnum fólksflutningum á landi milli tiltekinna staða, er skyldur, ef þess er krafist, að flytja póst milli endastöðvanna og póststöðvanna á leiðinni, alt að 25 kg. (50 punda) þunga í hverri ferð. Hvert það skip, sem afgreitt er frá höfn á Íslandi, er skylt, eftir áskorun póststjórnarinnar, að taka til flutnings laus bréf, og ef skipið er haft í reglubundnum flutningaferðum, er því skylt að flytja allskonar póst. Til flutnings póstsendinga á skipum, er eigi hafa fast tillag til þess úr landssjóði er og árlega varið nokkuru fé, eftir nügildandi fjárlögum má verja til þess 8000 kr. hvort ár fjárhagstimabilsins.

Með pósti má flytja laus bréf, peningabréf, böggla undir ákveðnum þunga, póstávisanir, póstkröfur, blöð og timarit. Póststjórnin flytur því bæði beinlinis peninga fyrir menn eða flytur þá óbeinlinis með ávisunum, þannig að pósthúsið á stað viðtakanda ávisanarinnar greiðir hana og skuldar það pósthús, er hún er send frá, fyrir upphæðinni. Á þenna hátt komast á svipuð skifti milli pósthúsa og milli banka, þar sem annar bankinn gefur út ávisun á hinn. Ennfremur reka pósthúsin einskonar innheimtustarfsemi. Fyrst og fremst má senda verðmæti með pósti þannig, að póststjórnin sleppir þeim eigi til þess, er þau eru stíluð til, nema andvirði sé greitt (eftirkrafa). En svo er algengt í öðrum löndum — og lagaheimild til þess hér, þótt lítt tíðkist — að póststjórninni er falin innheimta peningaupphæða, einkum fyrir blöð og bækur, félagatillög o. s. frv. Í öðrum löndum eru einnig svonefndir *póstsparisjóðir*. Er þeim svo fyrir komið, að sparandiinn greiðir féð á póststöð og fær skirteini fyrir, sem er ígildi vanalegrar sparisjóðsbókar, og getur hann svo tekið féð út

aftur, er hann þarfnast þess, á einhverju pósthúsi eða pósthöð i landinu. En pósthjórnnin ávaxtar fyrir hann féð. Hér á landi hefir slikum sparishjóðum þó eigi enn orðih á fót komih. Þykir það óhægt aðallega vegna strjálbýlis og fámennis.

Burðargjald undir pósthendingar er ákveðih i sérstakri verðskrá. Greihsla á gjaldi þessu fer venjulega fram um leið og sendingin er afhent pósthjórnninni. Til merkis um það, að burðargjald og (ábyrgðargjald) sé greitt, eru svokölluð *frimerki* limd á sendinguna. Frimerkin eru skirteini fyrir því, að handhafi þeirra geti látið pósthinn flytja fyrir sig sendingu, þar sem burðargjaldið svari til upphæðar þeirrar er frimerkið greinir. Almennungi til hæghðarauka geta menn keypt frimerki á pósthstöðvum, geymt þau og látið þau á almenn bréf og svo skilað þeim með álimdum frimerkjum á pósthstöð eða bréfhirðingastað eða i bréfkassa þar til gerða, er settir eru upp af pósthjórnninni og tæmdir áður en póstar fara.

Landih hefir einkarétt á frimerkjagerð og sölu ónotaðra frimerkja. Landih ber og ábyrgð á því, sem sent er með pósthum, nema skaðinn stafi eingöngu af eðli þess, sem sent er, eða orsakist af illum umbúðum, þegar sendingin hefir eigi skaddast að utan á umbúðum eða innsigli svo að því verði kent um, að sendingin hafi sjálf skemst eða aflagast, eða ef skaðinn stafar af óviðráðanlegum atburðum. En gera verður skaðabótakröfuna áður en ár er liðih frá því er sendingin var látinn i pósthinn.

Símar. Landinu er lögaskilinn einkaréttur til þess að stofna og starfrækja ritsímasambönd og málþráða, svo og hvers kyns önnur rafmagnssambönd til skeytasendingar á Íslandi og i íslenzkri landhelgi. Ráðherra Íslands getur þó veitt einstökum mönnum eða félögum leyfi til þess að stofna hér og starfrækja símasambönd, þó eigi lengri tíma en 20 ár,

enda skal setja skilyrði um hámarks gjalds og önnur þau atriði, er að starfrækslunni lúta. Þegar leyfistiminnt er liðinn, þá á landið rétt til að fá tækin keypt eftir mati.

Hver landeigandi er skyldur til að leyfa, að ritsímar og talsímar landssjóðs séu lagðir um land hans, yfir það eða í jörðu, og að efni til lagningar þeirra, svo sem grjót, möl o. s. frv., sé tekið úr landi hans. Þeim mönnum, sem í þjónustu landsins starfa að símunum, er og heimil tálmunarlaust umferð um land manna í því skyni. Þar sem símar landssjóðs eru fyrir, má engar byggingar reisa eða gera jarðrask eða aðrar ráðstafanir, er af kann að geta hlotist óregla eða skemdir á símunum, nema það sé tilkynnt skriflega eða munnlega forstöðumanni næstu landssímastöðvar mánuði áður, eða ef óvæntur atburður hefir gert það óhjákvæmilegt, að framkvæma ráðstafanirnar tafarlaust, þá svo fljótt sem auðið er, í síðasta lagi samtímis og byrjað er á þeim.

Skaði á landi manna, er af lagningu síma leiðir, skal landssjóður bæta, eftir mati óvilhallra manna, nema samkomulag verði.

Gjöld fyrir noktun landssímans (þ. s. símans á Íslandi og í íslenzkri landhelgi) ákveður stjórnarráð Íslands. Íslenzk stjórnarvöld og íslenzkt löggjafarvald hefir alt ákvæðinsvald um símana innanlands. Símalinum landsins, er eftir gildandi lögum, skift í 1., 2. og 3. flokkslinur. Kostar landssjóður einn 1. flokks linurnar, en sýslu- eða sveitarfélög hinar að einhverju leyti. Árið 1906 var aðal-símalínan (Reykjavík—Seyðisfjörður) lögð, en síðan hefir fjöldi síma verið lagður, og er nú símasamband milli Reykjavíkur og hvernar sýslu á landinu, nema Austur-Skaftafellssýslu. Til símalagninga hefir alls verið varið úr landssjóði hér um bil 1 milljón og 200 þúsund krónum. En þar að auki hafa héruðin lagt fram eða standa í skuld fyrir allmiklu fé til símalagninga, og mun það nema

yfir 100 þús. krónur. Ritsímafélagið „Stóra Norræna“ hefir lagt til nálægt 300 þús. krónur, til landsímans svo að nú hefir alls verið lagt í síma um *hálfra aðra miljón króna*.

Tekjur af landssímanum hafa eðlilega farið sívaxandi. Veldur þeim vexti bæði það, að árlega eru lagðar nýjar símalínur, er af sér gefa tekjur, og svo hitt, að mönnum lærist eigi alt í einu að nota símana, enda örvast verzlun öll og viðskifti manna fyrir símana, og þeir skapa því aukna notkun með hverju ári. Tekjur af símunum námu síðastliðið ár *171 þús. krónur*. Gjöldin námu þar á móti að eins *82 þúsund krónur*, svo að tekjuafgangur hefir orðið *80 þús. krónur*. Við það er þó að athuga, að vextir af fé því, sem lagt hefir verið í síma, eru eigi taldir í útgjöldunum, en þá má telja um *75 þús. krónur* (5⁰/₁₀ af 1¹/₂ milj.).

Stjórnarráðið hefir yfirstjórn símamálanna. Undir því er landsímastjórinn í Reykjavík. Hann hefir 5000 kr. laun á ári (þar með talin persónuleg launaviðbót) og auk þess 1000 krónur fyrir umsjón bæjarsíma Reykjavíkur. Undir hann hníga forstjórar hinna landsímastöðvanna. Árslaun allra fastra símastarfsmanna nema nú yfir 50 þús. krónur.

Milli Íslands (frá Seyðisfirði) og Hjaltalands liggur sæsimi neðansjávar með millistöð á Færeyjum. Sæsimi þenna lagði „Hið stóra norræna ritsímafélag“ 1906 samkvæmt konglegri leyfisskrá 28. júlí 1905. Hefir félag þetta um 20 ára tíma (til 1926) einkaleyfi til þess að starfrækja ritsímasamband milli Íslands og annara landa Norðurálfunnar, kostar það viðhald símans og hefir tekjur af honum. Hins vegar er heimilt, samkvæmt nefndri leyfisskrá, að reisa hér stöð til sendinga þráðlausra skeyta til Færeyja og til skipa á sjó úti, enda fái félagið þá sömu borgun fyrir hraðskeyti, send með loftritunartækjum, sem fyrir sæsimsakeyti frá Íslandi eða til Íslands. Ur landssjóði fær félagið 35 þús. krónur á ári og 54 þús.

krónur úr ríkissjóði Dana. Gjald fyrir skeytið send um sæsimann ákveður samgöngumálaráðherra Dana 5 ár í senn, en gert mun það þó hafa verið hingað til í samráði við ráðherra Íslands.

Samkvæmt heimild í ritsimalögunum má landsstjórnin reisa loftskæptastöð í Reykjavík, er nái til „útlanda“. En samkvæmt hinni konunglegu leyfisskrá, er veitti stóra norræna ritsímafélaginu einkaréttinn og áður er getið, má slík stöð eigi ná lengra en til *Færeyja*. En slík stöð sýnist vera fremur litilsvirði.

Þegar leyfistimi „Stóra norræna“ er úti, hefir það ákveðið fyrirheit í leyfisskránni um framlengingu þess án tillags. Enda gæti fjárveitingarvald Íslands eigi verið bundið við neitt fyrirheit um árgjaldið frá Íslandi, áður nefndar 35 þúsund krónur. Ef félagið vill eigi fá leyfið framlengt án tillags, skulu Danmörk og Ísland eiga rétt á, að sæsiminn sé afhentur þeim endurgjaldslaust til sameignar eftir hlutföllunum $\frac{2}{3}$ og $\frac{1}{3}$.

Samgöngur á sjó. Til samgöngubóta á sjó má telja *hafnir* og *vita*. Til *vita* og hafna (eða bryggjugerða) er árlega varið talsverðu fé. Annar verkfræðingur landsins (með 3700 kr. föstum launum) hefir aðallega umsjón með þessum málum. Og í núgildandi fjárlögum er veitt til vitamála að meðaltali hvort árið 47½ þús. krónur. Af hafnargerðum kveður langmest að Reykjavíkurhöfn, sem á að kosta 1 miljón 600 þús. krónur. Leggur Reykjavíkurbær til $\frac{3}{4}$, en landssjóður $\frac{1}{4}$ kostnaðarins. Þar sem gerðar hafa verið hafnir eða bryggjur, hefir það venjulega verið gert á kostnað héraðs þess eða bæjarfélags, er hefir átt hlut að máli, og með styrk úr landsjóði að meiru eða minna leyti. Í núgildandi fjárlögum er þó eigi veitt nema um 14 þús. krónur að meðaltali hvort árið til bryggjugerða, og sumt af því ætlað að eins til að bæta lend-ingastaði fiskimanna.

Skipaferðir milli Íslands og útlanda og milli hafna á Íslandi hafa verið um langt skeið reglubundnar, þó að ófullnægjandi hafi lengst um þótt. Hefir verið samið við ýms eimskipafélög um ferðir milli Íslands og annara landa og umhverfis landið, og galdið fyrir árlega allmikið fé. Í núgildandi fjárlögum er veitt hvort árið til strandferða 60 þús. krónur. Og árið 1915 er enn fremur heimilað að veita Eimskipafélagi Íslands 40 þús. krónur að auki, þó því að eins, að félagið taki til starfa á árinu. Enn fremur hefir landssjóður gerst hluthafi í félagi þessu að 500 þús. krónum og gengið í ábyrgð fyrir það á greiðslu 150 þús. króna. Auk þess er veitt árleg upphæð úr landssjóði til samgangna á sjó milli hafna innan fjarða, og nema þeir styrkir nú í fjárlögum hvort árið hér um bil 50 þús. krónur. En til samgöngumála á sjó (skipaferða að eins og undirbúnings samgöngumála þessara) er veitt fyrra ár fjárhagstímabilsins (1914) 114 þús. kr. hér um bil og síðara (1915) 154 þús. kr.

Til samgöngumála, póst- síma- vega- vita- og skipaferðamála, alls eru veittar í gildandi fjárlögum að meðaltali hvort árið yfir 600 þús. krónur.

VIII. Lögreglustjórn o. fl.

Lögreglumálefni ná yfir það, er lýtur að því, að lögum og öðrum réttarákvæðum landsins sé fylgt, með öðrum orðum, að lögbundið skipulag haldist í þjóðfélaginu. Það þykir hver vetna mjög undir því komið, að sú stjórn sé í lagi. Er þá tvenns að gæta: Að lögregluskipan allri sé heppilega fyrir- komið og að þeir menn, sem þeim störfum eiga að gegna, séu því fyllilega vaxnir, og jafnframt, að lögreglunni séu settar þær skörður, að friðsamir menn séu eigi að óþörfu ónáðaðir af henni. Á fyrri öldum var lögreglustjórn mjög áfatt. Var víða svo, að lögreglan leyfði sér að taka menn fasta og

halda þeim í fangelsi lengur eða skemur án dóms og laga eða jafnvel upp á lífstíð. Hér á landi er lögreglunni markað mjög þröngt svið að þessu leyti. Lögreglan getur að visu handtekið menn, er hún grunar um afbrot, en stjórnarskráin hefir trygt mönnum það, að lögreglan geti eigi með einræði sínu haldið þeim heftum lengur en dómari telur þörf bera til. Sjá að framan bls. 41—42.

Yfirstjórn lögreglumálefna er hjá stjórnarráðinu. En lögreglustjórar eru sýslumenn og bæjarfógetar, hver í sinni sýslu eða kaupstað. Í kaupstöðum eru ennfremur settir lögregluþjórnar til aðstoðar lögreglustjórum, og í sveitum eru hreppstjórar aðstoðarmenn þeirra í þessum efnum. Í kaupstöðunum eru bæjarstjórnunum veittar í lögum heimildir til þess að setja lögreglusamþyktir, og liggja þær undir staðfestingar-eða synjunarvaldi stjórnarráðsins.

Lögreglan á fyrst og fremst að reyna að *fyrirbyggja* afbrot. Ef hún hefir ástæðu til að ætla, að eitthvert afbrot verði framið, er henni heimilt að gera ráðstafanir til þess að því verði eigi komið í framkvæmd. Vitanlega verður hún að hafa alla gætni við í þeim efnum, svo að eigi verði skert frelsi manna á nokkurn hátt framar en nauðsyn ber til. Fyrirbyggjandi ráðstafanir lögreglunnar koma auðvitað aðallega til greina, ef um afbrot er að tefla, sem hafa í för með sér almenna hættu, t. d. útbreiðslu næmra sjúkdóma, upphlaup o. s. frv.

Hver sem hefir orðið fyrir afbroti, er hann sjálfur á eigi sök á og má eigi sækja til refsingar fyrir, t. d. þjófnaður alment, getur snúið sér til lögreglunnar og beðið um aðstoð hennar til þess að málið verði rannsakað. Í sveitum geta menn snúið sér til hreppsstjóra. Skal hann tilkynna sýslumanni afbrotið sem fyrst hann má, en til bráðabirgða á hann þó að leita skýrslna um málið og getur jafnvel, ef með þarf, tekið mann eða menn fasta. Húsleit eða bréfakýrrsetningu

getur hreppstjóri alment ekki framkvæmt, því að til þess þarf úrskurð dómara. Skal hreppstjóri ennfremur, ef hann tekur mann fastan, leiða hann fyrir dómara jafnskjótt sem unt er. Samskonar gildir um lögregluþjóna í kaupstöðunum. Vitanlega má lögreglan hvergi beita óþarfri hörku við menn, en ef nauðsynlegt er til þess að handsama menn eða til sjálfsvarnar, hefir hún heimild til þess að beita valdi, jafnvel þótt að skaða verði þeim, er óhlyðnast eða setja sig á móti skipunum hennar.

Þótt engin einstakur maður kæri afbrot fyrir lögreglunni, ber henni þó að gera gangskör að því, að framinn glæpursé eigi órefstur látinn. Og á hún því af sjálfsdáðum að hefjast handa í því skyni.

Í lögum er lögreglunni boðið að annast og hafa gát á óteljandi málefnum, auk þess, er hún skal aðstoða um rekstur sakamála. Í lögreglusamþykktum, heilbrigðissamþykktum og fleiri slíkum samþykktum eru afarmörg smávæg atriði, er lögreglan á að gæta, að eigi séu brotin, og að þeir, er brjóta, sleppi eigi órefstir. Lögreglan, einkum hreppstjórar, eiga að varna húsgangi og flakki, gæta þess, að helgidagslöggiöfinni sé fylgt o. s. frv. Sýslumenn eiga sem lögreglustjórar að hafa tilsjón með útflutningi manna í aðrar heimsálfur, stjórna björgun, þar er skip stranda o. s. frv., o. s. frv., sem of langt yrði upp að telja.

Lögreglustjórar hafa eigi dómsvald, og ber því að greina skýrt á milli þess, hvort sýslumaður annast eitthvert mál sem lögreglustjóri eða dómari. Gjörðum hans sem dómara verður venjulega að eins breytt með því að skjóta þeim til æðri dóms. En gjörðum hans sem lögreglustjóra verður annað hvort eigi breytt eða þá með því að skjóta þeim til æðra yfirvalds (stjórnarráðsins). Ef sýslumaður t. d. tekur mann fastan, þá gerir hann það sem lögreglustjóri, en þegar hann kveður upp varðhaldsúrskurð, þá gerir hann það sem dómari.

Auk aðstoðar hreppstjóra um lögreglustjórn, eru þeim, falin ýms önnur störf. Sýslumenn geta látið, þá taka opinber gjöld lögtaki, framkvæma fjárnám minni háttar og svo uppboð. Aldrei hefir þó hreppstjóri dómsvald, þótt hann framkvæmi þessar gjörðir, og getur hann því alls eigi úrskurðað ágreining, sem upp kann að koma við þær. Svo geta sýslumenn látið hreppstjóra framkvæma uppskriftargjörðir á búum. Hreppstjóri er venjulega annar úttektarmaður, þegar ábúendaskifti verða á jörðum. Ýmsar skýrslugjörðir á hreppstjóri og að annast, svo sem framtalskýrslur, er lausafárskatt skal reikna eftir, skýrslur um hús, er húsaskatt skal gjalda af, skýrslur um skip, búnað í hreppnum, um þá, er tekjuskatt eiga að greiða, fiskiveiðar, um verkfæra menn í hreppnum og um hundahald. Skulu skýrslur þessar sendar sýslumönnum.

V. KAFLI.

Land, þjóð og atvinnuvegir.

I. Landið.

Hnattstaða landsins er þannig, að nyrzti oddi þess liggur á 66^o,32' norðurbreiddar, en syðsti oddi þess á 63^o,24' norðurbreiddar. Hádegisbaugurinn um Ferró liggur um landið mitt. Liggur landið því að nokkuru á vesturhelmingi jarðar, en að nokkuru á austurhelmingi. Vestasti oddi landsins liggur 24^o 30' frá hádegisbaugnum yfir Greenwich, en austasti oddi þess á 13^o27' frá Greenwich-baugi. Lengst er landið frá austri til

vesturs 62 danskar milur, en breiðast frá norðri til suðurs 42 danskar milur.

Ísland er talið um 1870 fermilur danskar að stærð. Þar af eru þó ekki taldar nema nálægt 250 fermilur byggilegt land eða ræktað, (tún, garðar, mýrar o. s. frv.). Hitt eru gróðurlaus hraun, fjöll jöklar eða sandar.

Miðað við hnattstöðu, mætti búast við því, að Ísland væri miklu kaldara en það er. Því valda hafstraumar umhverfis landið, að það er heitara en hnattstaðan bendir til. Umhverfis landið flýtur hinn svonefndi Golfstraumur. Kemurhann suðvestan frá Ameríku og ber með sér hlitt vatn. Heimskautsstraumurinn flýtur þó að norð-austurhorni landsins og mætir þar Golfstraumnum. Ber heimskautsstraumurinn með sér ís og kulda að landinu. Á Íslandi er eyjaloftslag, sumur tiltölulega köld í samanburði við vetur. En þó er sumarhiti hér miklu meiri en við mætti búast, miðað við hnattstöðu. Meðalhiti ársins á Íslandi er talinn nálægt $2\frac{1}{2}$ stig. En vitanlega er allmikill munur hita og kulda eftir því, við hvaða stað á landinu er miðað. Meðalhiti vetrar á Norður- og Austurlandi er talinn $\div 1$ til $\div 3$ stig, en á Suður- og Vesturlandi 0 til $\div 2$ stig. Meðalhiti sumars á Norður- og Austurlandi er talinn $6\frac{1}{2}$ —8 stig, en á Vestur- og Suðurlandi 9—10 stig. Til samanburðar má geta þess, að í Stykkishólmi, sem liggur á sama stigi norðurbreiddar sem Angmagsalik á Grænlandi er hitastigið þannig: Í febrúar $\div 15$ stig í A, en $\div 2,7$ stig í St. Í júlí 5,4 stig í A, en 9,7 stig í St. Meðalhiti ársins er í St. 2,8 stig, en í A $\div 2,6$ stig. Sést af þessu, hversu miklu Golfstraumurinn veldur um veðráttu á Íslandi. Hins vegar er nokkuru heitara á sömu breiddarstigum á vesturströnd Noregs, því að heimskautstraumurinn nær þar eigi að.

Af hnattstöðu landsins kemur allmikill munur á sólar-

ganginum. Lengstur er hann á Suðurlandi rúmar 20 stundir af sólarhringnum, en stytstur rúmar 3 stundir. Á Norðurlandi er munurinn enn meiri. Þar sezt sumstaðar eigi sól viku um sumarsólhvörf, en kemur eigi upp fyrir sjóndeildarhringinn viku um vetrarsólhvörf.

Landslag og loftslag veldur auðvitað miklu um jurtalíf og dýra og atvinnuvegi. Þar sem landslag er hrjóstrugt og loftslag kalt hér, leiðir þar af, að jurtalíf og dýra er mjög fáskrúðugt. Skógar eru engir, nema björk lágvaxin og krækliótt, en fóðurjurtir í betra lagi á þeim hlutum landsins, er byggilegir eru. Veiðilanddýr eru engin, að kallað verði, en búfjárrækt allmikil. Aftur eru við Ísland einhver beztu fiskimið á þessum hnetti, og sækja hingað að útlendingar mjög til fiskjar, einkum Norðmenn, Englendingar, Frakkar og Þjóðverjar.

II. Landsfólkið.

Ísland fanst fyrst, svo að sögur fari af, í lok 8. aldar eftir Krists burð. Voru það írskir munkar, er fundu það. Sýnast þeir hafa fest hér bygð. Eftir miðja 9. öld fundu norskir vikingar landið. Var það að mestu leyti numið og byggt úr Noregi á tímabilinu frá 874—930. Eru landnámsmenn taldir 300—400. Íslendingar eru því mestmegnir af hinum germenska kynstofni runnir, og Norðmönnum skyldastir. Þó hefir talsvert af Keltum flúzt til landsins frá Írlandi og Vestureyjum. En fremur sýnist þeirra hafa lítið gætt.

Um mannfjölda á Íslandi verðu lengi fram eftir öldum ekkert vitað með vissu. Hafa fræðimenn þó gert tilraunir til að komast eftir því, hver mannfjöldinn muni hafa verið á ýmsum tímum áður en manntöl hafa verið tekin eða hafa geymst. En þessir fræðimenn hafa ekki komist að sömu niðurstöðu. Mannfjölda hefir fyrst verið reynt að reikna árið 965, og er ætlað, að

hann hafi þá verið 60 þúsund. 1096 var tíundin leidd í lög, en þá var gerð skrá yfir bændur á landinu, þá er þingfarar-kaup áttu að gjalda, og eftir þessu bændatali, sem enn er til, hafa menn áætlað mannfjöldann, sumir yfir 100 þúsund, en aðrir ekki nema $77\frac{1}{2}$ þús. Frá 1311 er enn fremur til skattbændatal, og eftir því hefir mannfjöldinn verið áætlaður hér um bil $72\frac{1}{2}$ þús. En svo kom Svarti dauði 1402, og hrundi fólkið þá niður unnvörpum, og segja annálar, að $\frac{2}{3}$ landsmanna hafi dáið úr sóttinni. 1594 kom önnur plága líklega næstum því eins skæð og Svarti dauði. 1670—1680 eru sagnir um, að manntal hafi verið tekið, og að landsmenn hafi þá verið um 50 þúsund. Elzta manntalið, sem til er, og telja má líka ábyggilegt, fór fram páskanóttina 1703 að tilhlutun Árna Magnússonar og Páls Vídalíns. Voru þá 7537 heimili á landinu og 50 þús. 444 menn. Hafa því verið á hverju heimili að meðaltali 6,7 menn. 1750 var manntal enn tekið, og var fólksfjöldinn þá 50 þús. 700. Síðan hefir stjórnin látið taka manntöl, og hefir það lengi verið gert á hverju ári. Gera prestarnir það. Árið 1801 var mannfjöldinn 47 þús. 200. Af þessu má ráða það, að mannfjöldinn muni hafa hér um bil staðið í stað frá því um 1500 til 1800. Veldur því bæði ill verzlun og þar af leiðandi kyrrstaða allra atvinnuvega og ýmsar stórsóttir og landplágur, er yfir dundu. Stórabóla gekk yfir landið 1707 og drap 18 þúsund manns. Reykjarmóðuharðindin 1783—1784, og féll þá fólk unnvörpum. Þá kunnu menn engin ráð til þess að varast eða hefta landfarsóttir, fyrirhyggja á öðrum sviðum lítil og mátturinn enginn, því að verzlunareinoknnin hafði í raun réttu eigi að eins svift landsmenn orkunni, heldur einnig hyggindunum og vitinu.

Síðan um aldamótin 1800 hefir landsmönnum fjölgað nokkurn veginn jafnt og stöðugt. Árið 1850 eru þeir orðnir rúm 59 þúsund, og er það þó eigi hraðfara fjölgun. 1880 eru

þeir 72 $\frac{1}{2}$ þúsund hér um bil, 1900 um 78 þúsund. Er aðgættandi, að á árunum 1880—1900 kvað tiltölulega mikið að fólksflutningum úr landinu til Vesturheims, og hefir það heft mjög fjölgun landsmanna. Landsmenn hafa eigi náð að fjölga um helming heila öld, ef að eins er miðað við íbúatölu landsins 1800 og 1900. 1. desember 1910 var aðalmanntal tekið um land alt. Reyndist fólksfjöldinn þá alls 85183. Á 10 árum, 1900—1910 hefir fólkinu fjölgað um 6713, eða að meðaltali á ári um 671,3. Árið 1911 var mannfjöldinn 85676 eftir manntali presta. Síðan eru skýrslur um mannfjölda ekki birtar. En svo er talið, að manntalið 1911 sé of lágt, hér um bil um 300 eftir skýrslum um fædda og dána á árinu, og skýrslum um Vesturheimsflutninga, er það ár námu eigi nema 150 manns. Gera hagfræðingarnir ráð fyrir því, að mannfjöldinn hafi í árslok 1911 verið tæp 86 þúsund. Nú í árslok 1914 ætti hann að vera alt að því 88 þúsund.

1911 voru karlar 41133, en konur 44543. Af landsfólkinu er því svo að segja nákvæmlega 48 af hundraði karlar, en 52 af hundraði konur. Meira en þriðjungur landsfólksins býr nú í kaup- og verzlunarstöðum. En áður fyrri var svo að segja allur landsslýður í sveitunum. Þetta hefir aftur áhrif á atvinnuvegina. Áður, í fornöld, lifðu allir eða lang flestir landsmenn á landbúnaði, en nú lifir ekki meira en 51% landsmanna á landbúnaði. Á fiskiveiðum og hvalveiðum lifðu eftir manntalinu 1910 18 $\frac{1}{2}$ % af landsbúum. Á báðum þessum aðal- atvinnuvegum landsmanna lifa því 69%—70%. Á handverki og iðnaði lifa að eins 7%. Er það miklu minna en annarstaðar í álfunni. Á verzlun og samgöngum lifa að eins 4 $\frac{1}{2}$ % af landsbúum. Eftirlauna- og eignamenn eru eigi nema 1,1% af landsmönnum. Menn, sem lifa á styrk af almannafé (sveitarlimir) voru 1910 1,9%. Á „ólíkamlegri atvinnu“ (emb-

ættis- og sýslunarmenn og embættislausir mentamenn) töldust 3,6% lífa. Svo eru daglaunamenn, innanhússhjú o. s. frv. taldir um 11,9%.

Á síðari árum hefir fólki fækkað í sveitum, því að flutningur manna til kaupstaða og sjávarpláza hefir farið mjög í vöxt. Í kaupstöðunum 5 dvöldust 1910 120% fleiri en þar voru fæddir af landsbúum, en í sveitum dvöldust $\frac{1}{8}$ færri en þar voru fæddir. Og eftirtektar er það vert, að allmiklu meira kveður að flutningi kvenna en karla úr sveitum í kaupstaðina. Í Reykjavík voru 1910 t. d. af öllum heimilisföstum konum 70% aðfluttar, en eigi nema 63½% af öllum heimilisföstum körlum.

Árið 1910 voru á landinu alls 14709 heimili og kemur þá á hvert að meðaltali hér um bil 5,8 manns. Mannfjöldi á heimilum hefir fækkað í seinni tíð. Valda því flutningar fólks til kaupstaða. Árið 1880 voru að meðaltali 7,4 menn á hverju heimili á landinu.

Giftar voru hér á landi 1910 11859 konur og kvæntir menn voru 11921 eða samtals 23780, og gerir það 27,9% eða rúmlega fjórða hluta allra landsmanna. Árið 1911 voru giftingar 519, eða 6 á hverja 1 þúsund landsbúa, og er það sama hlutfallið og var að meðaltali á ári 1900—1910, en á tímabilinu 1891—1900 voru giftingar tiltölulega fleiri, 7 á hvert þúsund landsmanna. Árið 1911 fæddust 2204 börn, og hefir fæðingum fækkað stöðugt að meðaltali á ári síðan 1880. Af börnum, fæddum 1911 voru 87% skilgetin, en 13% óskilgetin. Og fækkar óskilgetnum börnum hlutfallslega. En þó mun talan enn þykja há í samanburði við ástandið í öðrum löndum í þessu efni. En eins og áður var tekið fram, er fæðingafækkunin enn þá eigi orðin geigvænleg, því að dánarfækkunin er allmikil og tiltölulega miklu meiri en fæðinga-

fækkunin. En á meðan svo er, fjölgar landslýðnum, nema mannflutningar af landi brott vaxi að sama skapi án tilsvarendi innflutnings.

Þjóðarauður Íslendinga. Það er allmiklum vandkvæðum bundið að skapa sér hugmynd um samsafn allra þeirra verðmæta, sem er hrein eign hverrar þjóðar. Kemur það af því, að framtal á eignunum öllum er eigi til, og framtal á þeim eignum, sem boðið er að telja fram, er að mörgu leyti miður ábyggilegt. Þar sem framtal er lögboðið til þess að byggja skatta á því, má búast við, að það sé of lágt. Þar sem eignir aftur á móti eru virtar til þess að byggja á virðingunni lánstraust, t. d. virðing á eignum til veðsetningar fyrir skuldum eða skaðabótakröfu, t. d. brunabótavirðingar, má einnig búast við, að virðingin verði í hærra lagi. Þá eru innanstokksmunir allskonar, verðbréfaeign o. s. frv., er alls eigi koma til framtals. Skuldir manna mun og vera erfitt að segja um, svo að ábyggilegt sé. En þegar reikna skal út þjóðareignina, koma eigi til greina þær skuldir, er landsmenn skulda hverjir öðrum. Það eru að eins þær skuldir, er þeir skulda erlendum mönnum, er eigi reka hér atvinnu sína. En það er óhægt að finna það, hversu háar þær skuldir eru hér. Ennfremur eru þær kröfur, sem hérlendir menn eiga á hendur erlendum mönnum einn hluti þjóðareignarinnar. Og engu máli skiftir það í þessu efni, hvort verðmætin er eign einstaklinga eða almenningsstofnana, svo sem sýslu- eða sveitarfélaga eða landsins.

Þjóðareign Íslendinga hefir verið talin nema 60 miljónum króna. Ef þessi tala er rétt, þá ættu að koma á hvern mann á landinu að meðaltali kr. 705,88. Tölur þessar eru að ýmsu leyti ágizkunartölur. En vera má þó, að þær séu nær hæfis.

III. *Alment um atvinnuvegi Íslendinga.*

Í fornöld voru engar skorður settar við því, hverir ráku hér atvinnu, að því er séð verður. Allir þeir, sem vildu, máttu stunda hér *landbúnað*. Og bann við því, að menn stunduðu þann atvinnuveg hér, hefir eiginlega aldrei verið sett. En af öðrum bönnum leiddi það reyndar, að annara landa mönnum og annarar trúar mönnum var fyrirmunað að setjast hér að og stunda atvinnu. Í katólskum sið máttu villumenn (þ: trúvillingar) eigi dveljast í landinu, og eftir siðaskifti var þeim mönnum, sem eigi játuðu Lúterstrú, eigi heldur vært í landinu. Ennfremur var útlendum mönnum lengstum bönnuð hér veturseta, nema þeim, er gerðu lækniugar að atvinnu sinni. En þegar kaupstaðir voru settir og rýmkað var á verzlunarfjötrunum, var öllum þeim mönnum, er settust að í kaupstöðunum, berum orðum leyft að kaupa sér jarðeignir á Íslandi. En aðsetur í kaupstöðunum var öllum kristnum mönnum leyft. Nú á tímum er mönnum alment leyfð hér dvöl, hvernar þjóðar og hvernar trúar sem þeir eru. Og eru engar skorður settar við því, hverir stunda landbúnað hér á landi eða eigi hér jarðeignir, hvort sem þeir eru hér búsettir eða eigi.

Þó eru í lögum nr. 55, 22. nóv. 1905, settar skorður við því, að menn búsettir utan lands, nái að eignast fossa eða noktunarrétt í þeim hér á landi. Má enginn slíkur maður ná hér eignarétti að fossi, nema með sérstöku konungsleyfi. Ekki mega félög heldur eiga hér fossa eða ná notkunarrétti á þeim, nema þau eigi heimilisfang hér á landi, enda sé meiri hluti félagsstjórnar skipaður mönnum, sem eiga hér heimilisfang. Og leyfi má að eins veita gegn því, að leyfið standi að eins tiltekið árabíll, í lengsta lagi 100 ár. Að þeim tíma liðnum skal fossinn, ásamt aflstöð, við hann, er kynni að hafa verið gerð, verða eign landssjóðs án endurgjalds. Ennfremur

skal landssjóður eiga rétt á að kaupa fossinn og aflstöðina eftir 50 ár, og leyfishafa er skylt að láta af hendi til lands-sjóðs og sveitarfélags, þar sem fossinn er, samtals 10⁰/₀ af vatnsaflinu gegn endurgjaldi.

Í fornöld var hverjum manni heimilar *fiskiveiðar* við Ísland fyrir utan netlög. En netlög náðu svo langt frá landi er 20 möskva selnet stóð grunn um stórstraumsfjöru. En nú eru netlög 60 faðma í sjó út frá stórstraums fjöruborði. Í netlögum átti landeigandi einn rétt og á enn til fiskiveiða. Á miðöldunum tóku konungar landsins sér rétt til þess að banna öllum útlendum mönnum veiðar við Ísland. Síðar mynduðust reglur um *landhelgi* við Ísland, og í landhelgi máttu þá engir erlendir menn veiða fisk, nema þeir fengju til þess sérstakt leyfi konungs. Landhelgi nær nú, að telja mun mega, 3 sjómilur út frá stórstraumsfjörumáli, eða $\frac{3}{4}$ úr danskri milu. Eins og áður var nefnt, var útlendingum bönnuð hér veturseta, og var þeim sérstaklega bannað að gera hér út skip til fiskiveiða eða útróðra. En þegar einokunarverzluninni ströngustu var aflétt, var útlendingum öllum, er settust hér að í kaupstaðina, leyft að gera út skip til fiskiveiðar við landið. Nú hafa allir þegnar Danakonungs, hvort sem þeir eru hér búsettir eða eigi, rétt til fiskiveiða, þar á meðal sildveiða í landi. Þó mega hlutafélög, sem þegnar annara ríkja eiga hlut í, reka fiskiveiðar í landhelgi, ef meira en helmingur félagsfjársins er eign þegna Danakonungs, og félagið hefir heimilisfang á Íslandi og stjórn þess er skipuð þegnum Danakonungs, enda sé meiri hluti hennar heimilisfastur á Íslandi (l. nr. 35, 27. sept. 1901).

Botnvörpuveiðar eru þó með öllu bannaðar í landhelgi, hvort sem þegnar Danakonungs, Íslendingar, eða aðrir þegnar konungsins, eða þegnar annara ríkja, stunda þær.

Í fornöld var og frjáls *verzlun* á Íslandi. Þá voru engir

fastir verzlunar- eða kaupstaðir á landinu á líkan hátt sem nú, og þessvegna engir fastakaupmenn. Íslendingar stunduðu nokkuð kaupferðir sjálfir og áttu margir skip í förum. En mest sýnast Norðmenn þó hafa verzlað hér. Auk þess hafa Íslendingar haft töluverð viðskifti við Englendinga, að minsta kosti á 12. öld, og íbúa eyjanna norðanvert við Skotland. Eftir að landið var gengið konungi Norðmanna á hönd, tók að draga úr kaupferðum Íslendinga, og líklega hafa þær allveg lagst niður um eður fyrir 1400. Tók konungur nú að hlutast til um verzlun landsins, og hefjast þau afskifti líklega fyrir 1300. Taldist hann eiga rétt á að ráða því, hverir verzluðu hér á landi. Um 1350 veitti hann Björgynjarkaupmönnum verzlunarleyfi á landinu, og skyldi um langan tíma flytja allar íslenzkar vörur til Björgynjar og eigi annað. Á 15. öld verzluðu Englendingar mikið við Íslendinga, og gerðu þeir mönnum hér stundum nokkuð harðleikið, og kom til bardaga og blóðsúthellinga milli þeirra og landsmanna. Á 16. öld sýnast Þjóðverjar aðallega hafa verzlað hér. En 1602 herti Kristján IV. Danakonungur og Norðmanna svo á verzlunareinokun þeirri, sem áður hafði verið, að þá var íbúum Málmeyjar, Helsingjaeyrar og Kaupmannahafnar einum leyfð verzlun á Íslandi. Hófst hin alræmda, danska einokunarverzlun þá á Íslandi. Stóð hún þar til 1787, eða nærfelt um 3 aldir. Þá var verzlunin loks látin laus við alla þegna Dana- og Norðmannakonungs, en alfrjáls varð hún ekki fyrr en með lögum 15. apríl 1854.

Reglur þær, er nú gilda um rétt til verzlunar, eru í aðaatriðum þessar:

Fastaverzlun í kaupstöðum og löggiltum verzlunarstöðum eiga allir menn búsettir hér á landi svo og aðrir þegnar Danakonungs, búsettir í löndum þeim, er honum lúta, rétt til að reka, ef þeir leysa til þess borgarabréf, er kostar

50 krónur, og rennur gjaldið í hlutaðeigandi sýslu eða bæjar-sjóð. Verzlunarumboðsmenn, hér búsettir, skulu og leysa borgarabréf. Verzlunarleyfið veitir heimild til verzlunar með vörur alment, nema þær, er sérstaklega eru undanskildar. Þar til er fyrst og fremst að telja vörur, sem alls eigi má flytja til landsins, svo sem áfengi, og vörur, sem einstakir menn hafa einkarétt til að selja, svo sem læknislyf og ýmis-konar eitur. Einkarétt á slíkri sölu hafa lysalar. Enginn má hafa útsölu, nema á einum stað í sama kaupstað eða verzlunarstað, og ekkert verzlunarleyfi gildir til verzlunar, nema í þeim stað, þar sem leyfið heimilar verzlun. En keypt get-sami maður verzlunarleyfi í fleirum verzlunarstað en einum. Ekki verður verzlunarleyfi framselt, en ekkja manns nýtur þess þó, að skoðun hæstaréttar.

Löggjafarvaldið getur löggilt verzlunarstaði. Þýðing þess er sú, að þá má stofna fasta verzlun á staðnum, samkvæmt því, sem áður er sagt. Og þá getur hver sá maður, sem rétt hefir til verzlunar hér á landi, krafist þess, að honum verði mæld út nauðsynleg lóð til verzlunar þar. Og á lóðir eða hús í löggiltum verzlunarstað má eigi leggja þá kvöð, að þær megi ekki nota til verzlunar eða annarar tiltekinnar atvinnu.

Fastaverzlun í sveit (sveitaverzlun) með almennan varning, má enginn reka, nema sýslunefnd veiti leyfi til þess. Leyfi þetta má hún veita hverjum þeim búanda, er hún telur þar til hæfan, enda telji hún verzlunina eigi þarflausa, eða að hætta sé á því, að hún verði vanbrúkuð. Leyfi þetta er veitt beiðanda persónulega, og verður því eigi framselt.

Lausakaupmennzku („spekulant“-verzlun) mega þeir, er reka einhversstaðar fastaverzlun, reka án alls tímatakmarks annarstaðar en á löggiltum höfnum, án sérstaks leyfis. Aðrir geta og fengið leyfi til þess að stunda lausakaupmennsku.

Leyfið J.veitir sýslumaður eða bæjarfógeti, og kostar það 100 krónur og gildir fyrir 1 ár.

Áfengisverzlun er með öllu bönnuð, nema lyfsölum samkvæmt lyfseðli og héraðslæknum til lækninga.

Veitingasölu í kaupstöðum mátti enginn stunda, nema með amtmannsleyfi samkvæmt tilsk. um kaupstaðina 17.nóv. 1786, en þessu mun nú alls eigi fylgt, og er veitingasala því nú talinn öllum frjáls atvinnuvegur. Þó eru *veitingar áfengis* með öllu bannaðar, einnig á skipum í landhelgi Íslands.

Farandsalar og *umboðssalar*, þeir er hafa eigi fast aðsetur á Íslandi, þurfa og leyfisbréf lögreglustjóra, þar sem farandsali kemur fyrst við land, til að stunda þá atvinnu. Leyfið gildir 1 ár.

Iðnað er mönnum alment frjálst að stunda, hvers kyns sem er, nema tilbúning áfengra drykkja.

Vátryggingarstarfssemi hér á landi er að nokkru bundin atvinnugrein. Samkvæmt lögum nr. 62, 22. nóv. 1913 mega eftirnefndar vátryggingarstofnanir reka þenna starfa hér:

1) *Hin danska lífsábyrðarstofnun ríkisins*. Í henni er embættismönnum alment gert að skyldu að tryggja ekkjur sínar eftir sinn dag.

2) *Hið almenna brunabótafélag kaupstaða í Danmörku*. Í því eru lögboðin brunatrygging á húseignum í Reykjavík.

3) *Ábyrgðarfélag, sem stofnuð eru með sérstökum lögum*, svo sem Samábyrgð Íslands á fiskiskipum, vátryggingarfélag sveitabæja o. s. frv.

4) *Önnur félag, hlutafélag eða gagnkvæm ábyrgðarfélag*, og félag er hér hafa stundað þessa atvinnu full 2 ár áður en lögin komu til framkvæmdar.

Ef útlent ábyrgðarfélag, er eigi verður heimfært undir neinn áðurnefndra flokka, vill stunda hér váttryggingarstarfsemi, þá verður það að hafa hér búsettan einn aðalumboðsmann eða fleiri, er stjórnarráðið löggildir. Svo verður það og að hlita islenzku dómsvaldi (hafa varnarþing hér). Öll váttryggingarfélög, sem starfa hér á landi eru undir eftirliti landsstjórnarinnar, enda skulu þau senda henni árlega skýrslu um starfsemi sína hér.

Til þess að vera *skipstjóri*, *stýrimaður* eða *vélstjóri* á hafskipum verða menn að leysa próf af hendi á stýrimannaskólanum eða öðrum jafngildum skóla.

IV. Landbúnaður.

Eins og áður getur, lifir enn þá rúmur helmingur landsmanna á landbúnaði eingöngu. Og landbúnaðurinn er sá atvinnuvegur, sem enn þá nýtur langmests styrk af almannafé. Má og eflaust telja hann ennþá tryggasta atvinnuveg landsmanna.

Af ráðstöfunum þeim, er löggjafarvaldið hefir gert til stuðnings landbúnaði, skal hér hinna helztu getið.

1. *Bændaskólar*. Með lögum nr. 48, 10. nóvbr. 1905 voru stofnaðir tveir bændaskólar, annar á Hvanneyri í Borgarfjarðarsýslu og hinn á Hólum í Hjaltadal. Námsgreinar eru aðallega þær fræðigreinar, er búnað varða. Námstíminn er ætlaður 2 vetur, en þar að auki skulu bændur og bændafni eiga kost á að dveljast á skólanum viku til hálfsmánaðartíma á áður ákveðnum og auglýstum námsskeiðum. Hvor skólinn á að geta tekið við 40 nemendum. Til skóla þessara er varið úr landssjóði á ári um 20 þúsund krónum. Auk þess er nokkuru fé varið til búnaðarkenslu annarstaðar.

2. *Búnaðarfélag Íslands*. Félag þetta er allherjarbúnaðarfélag. En auk þess eru nú yfir 180 búnaðarfélög, eða félög, er miða til eflingar jarðrækt og búnaði. Í stjórnarnefnd

Búnaðarfélags Íslands sitja 3 menn, en auk þess geta sýslunefndir kosið 8 fulltrúa á búnaðarþing, sem haldið er annað hvort ár í Reykjavík. Kýs það stjórnarnefnd. Og aðalfundur kýs 4 fulltrúa á búnaðarþing. Til búnaðarfélags Íslands eru veittar árlega úr landssjóði yfir 50 þúsund krónur, og úthlutar svo Búnaðarfélag Íslands fé þessu til ýmsra landbúnaðarfyrirtækja. Búnaðarfélagið hefir og ráðunauta mönnum til leiðbeiningar um landbúnaðarmálefni. Til annara búnaðarféлага eru veittar yfir 20 þús. krónur á ári.

3. Þá má nefna *skógræktarmálin*. Skógræktarstjóri með 3000 kr. launum á ári er settur fyrir þau mál, undir yfirstjórn landsstjórnarinnar, en undir skógræktarstjóra starfa skógarverðir 4 með 1000 kr. árskaupi hver. En til skógræktar er alls veitt 14000 kr. Um meðferð skóga og kjars o. fl. voru sett lög nr. 51, 30. júlí 1909, og eru þar settar takmarkanir á frjálsræði manna um skógarneyzlu. Ennfremur er veitt fé til *sandgræðslu*, og er stjórn sandgræðslumála tekin undan skógræktarstjóra með lögum, nr. 20, 2. nóv. 1914 og lögð undir Búnaðarfélag Íslands. Auk þessa er á hverjum fjárlögum veitt fé til einstakra verka eða framkvæmda í þarfir landbúnaðarins, svo sem til dýralækna, sem nú eru tveir fastir, til ráðuneytis við sölu á islenzkum landafurðum, til leiðbeiningar í ullarverkun, til efnarannsóknarstofu, sem mjög mun starfa í þágu landbúnaðarins. Fjárveitingar, er að eins eða aðallega eru veittar í því að efla landbúnaðinn, nema í núgildandi fjárlögum um 135 þúsund krónur hvort árið. En vitanlega koma margar aðrar fjárveitingar landbúnaðinum einkum til nota, svo sem margar fjárveitingar til vegagerða og brúa.

4. *Ræktunarsjóðurinn*. Af andvirði seldra þjóðjarða — en ábúendum þjóð- og kirkjujarða má landsstjórnin alment selja ábylisjarðir sínar — er stofnaður Ræktunarsjóðurinn.

Hann stendur undir umsjón stjórnarráðsins. Stofnfé sjóðsins má aldrei skerða, en því má verja til lánveitinga til jarðabóta og annara framkvæmda, er að jarðrækt lúta, svo og til þess að veita bændum lán til ábylíkaupa. Vöxtum sjóðsins má verja til verðlauna fyrir frábæran dugnað í jarðabótum, að því leyti sem þeim er eigi varið til að auka stofn fé sjóðsins.

5. Til landbúnaðarfyrirtækja annars eru veitt ýms hagfeld og ódýr lán af landsfé, svo sem til samgirðinga, rjómbúa, handa þurrabúðarmönnum utan kaupsúna, til þess að koma upp kornforðabúrum, til áveitufyrirtækja o. s. frv.

6. *Bjargráðasjóðurinn*. Með lögum nr. 45, 10. nóvbr. 1913 var sjóður þessi stofnaður. Leggur landssjóður til hans árlega tillag, er nemur 25 aurum fyrir hvern mann á landinu. Auk þess skal hvert bæjar- eða sveitarfélag leggja tillag til sjóðsins árlega, er nemi 25 aurum á hvern heimilisfastan mann. Sú upphæð í krónum, er árlega leggst í bjargráðasjóðinn, verður mannfjöldinn í landinu það ár deildur með 2. Ef mannfjöldinn er 88 þúsund, þá verður tillagið 44 þúsund. Sá hluti tillagsins, sem sveitar- og bæjarfélög leggja til, er séreign hverrar sýslu eða kaupstaðar. En það fé, sem úr landssjóði er lagt í sjóðinn, er sameign allra landsmanna. Ef hallæri ber að höndum, á hvert hérað tilkall til séreignar sinnar í sjóðnum. Ennfremur má veita héraði, ef séreign þess hrekkur eigi til, vaxtalaust bráðabirgðalán af sameign sjóðsins.

Stjórn Bjargráðasjóðs skipa 5 menn: Forstjóri atvinnu-
málaskrifstofu stjórnarráðsins, formenn Búnaðarfélags Íslands og Fiskifélags Íslands og 2 aðrir kosnir, sinn af hvoru nefndra félaga. Sjóðinn skal ávaxta í Landsbankanum.

Þess má geta, að þótt Bjargráðasjóðurinn sé hér talinn meðal ráðstafana í þágu landbúnaðarins, þá getur hann lög-

um samkvæmt alveg eins orðið til styrktar í hallæri í sjávar-
sveitum, af hverju sem það stafar.

Í líka átt og Bjargráðasjóðurinn miðar löggjöfin um
forðagæzlu og *forðabúr*. Í hverjum hreppi skal kjósa forða-
gæzlumenn, er hafa eiga gát á heybirgðum, kornvörubirgðum
og öðrum fóðurbirgðum hreppsúa og meðferð þeirra á bú-
peningi. Skal forðagæzlumaður koma í þessu skyni tvisvar á
vetri á hvert heimili, er honum er falið til forðagæzlu, í fyrra
sinnið fyrri hluta vetrar, en í síðara skiftið síðara hluta vetr-
ar. Forðagæzlumenn eiga að gefa búendum ráð og bending-
ar, og ef þeim er eigi fylgt, eiga þeir að tilkynna hreppstjóra,
er getur boðið mönnum annað hvort að farga fénaði eða afla
sér birgða. Horfellir varðar sektum frá 10—200 krónum.

Með lögum nr. 24, 9. júlí 1909 er sýslunefndum heimil-
að að gera samþyktir fyrir einn hrepp eða fleiri um *korn-
forðabúr* til skepnufóðurs, og liggja þessar samþyktir undir
staðfestingar- eða synjunarvaldi stjórnarráðsins. Og með lög-
um nr. 44, 11. júlí 1911 er samskonar heimild veitt um stofn-
un *heyforðabúra*.

Þegar manntalið var tekið 1. des. 1910 voru bændur,
eftir því sem næst verður komist, alls um 6000, þeir er aðal-
lega eða eingöngu lifðu af landbúnaði, en um 6300 verða þeir
heimilisfeður, er af landbúnaði lifa að einhverju leyti, þótt eigi
sé aðalatvinna hjá öllum. Býlatala á landinu hefir verið tal-
in full 6500. Af þessum bændum eru nú um 2300 sjálfs-
eignarbændur (þ. e. eiga bújarðir sínar sjálfir), en hitt eru
leiguliðar. Sjálfseignarbændur eru því 37—38 af hverju hundra-
ði bænda, en leiguliðar 62—63 af hundraði.

Síðustu opinberar skýrslur um bústofn manna eru frá
1912. Samkvæmt þeim var nautgripatalan þá alls hér um bil
26¹/₃ þúsund. Eftir því koma á hvern nautgrip nálægt 3,3
menn, ef miðað er við tölu allra landsmanna. Til forna er

Það vist, að nautgriparækt hefir verið mun meiri en nú er, og árið 1703 — en þá fyrst eru til skýrslur um þessi efni — voru nær 36 þúsund nautgripir í landinu, en í seinni tíð hefir nautgriparækt þó talsvert farið fram. Félög hafa og verið stofnuð til þess að bæta nautgripakyn og meðferð þeirra, sem til skamms tíma hefir verið mjög ábótavant. Svo telst mönnum til, að hreinarður meðalkýr sé 50%—60% á ári. Stofnun smjörbúanna hefir mjög stutt að því, að smjörverkun yrði betri en áður var, og þar með er skapaður markaður fyrir smjörið erlendis, í Bretlandi. Árið 1912 var flutt út smjör fyrir 342 þúsund krónur. En þar að auki er vitanlega eytt í landinu afarmiklu af smjöri, sem framleitt er í landinu. En um það eru engar skýrslur til.

Sauðfjárstofninn var 1912 full 600 þúsund, og gerir það hér um bil 7 kindur á mann hvern í landinu. Og hafði sauðfé fjölgað yfir 70 þús. á árunum 1907—1912, og aldrei hefir það áður orðið svo margt síðan farið var að gera opinberar skýrslur um það efni. 1703 var sauðfé tæpar 300 þúsundir, eða ekki helmingur við sauðfjäreignina nú. En framtal sauðfén- aðar er mjög óábyggilegt, alt er of lágt. Það kom t. d. í ljós, er sauðfé var skoðað vegna fjárkláðans, að viðá skakkaði um 20%, fimtungi hærra en sauðfjárframtalið. Á síðari árum hafa bændur myndað samvinnufélagsskap um slátrun sauðfjár og kjötsölu. Er sá félagskapur nú orðinn allviðtækur. Hefir kjötverðið síðan hækkað allmikið og útflutningur aukist. Árið 1912 var flutt út saltkjöt fyrir rúma 1 miljón króna. Ull var þá og útflutt fyrir 1 miljón 320 þús. krónur. Alls sýnast sauðfjárafurðir það ár hafa verið útfluttar fyrir 2 miljónir 374 þúsundir. Og er þó ótalið það smjör, er undan sauðfé kann að hafa verið flutt út, og talið er með smjörinu. Auk þess er ótalið það kjöt, sem neytt er í landinu. En það nemur mjög miklu,

Hross voru 1912 46 þúsund. Nemur það hér um bil 1 hrossi á hverja tvo landsbúa. 1703 voru hér að eins tæp 27 þúsund hross. Sama ár (1912) voru útflutt hross fyrir rúmar 200 þús. krónur.

Eignir landsmanna í búfé mun mega áætla um 16¹/₂ miljón króna.

Jarðabótum hefir fleygt fram síðari árin, og er það vafalaust mjög að þakka búnaðarfélögunum. Árið 1903—1905 var eigi unnið að jarðabótum í búnaðarfélögum nema 43 þús. dagsverk, en 1912 er dagsverkatalan orðin 158 þúsund. Og utan búnaðarfélaganna er altaf unnið nokkuð, þó að það fari líklega minkandi, af því að flestir sjá sér hag í því að vera í búnaðarfélagi. Ef hvert dagsverk 1912 er reiknað 3 kr., þá hafa búnaðarfélagamenn lagt það ár í jarðabætur kr. 474 þús. Og mun eigi oftalið, þótt það ár hafi verið lagt í jarðabætur hér á landi að minsta kosti hálf miljón króna.

Eiginlegt *ræktað* land eru að eins *tún*, *sáðgarðar* og *áveituengi*. Túnin munu vera samtals um 70 þús. dagsláttur, og telja búfróðir menn, að að jafnaði muni 10 hestar fást af vallardagsláttu. Töðufengurinn var 1912 um 700 þúsund hestar. Sáðgarðar eru yfir 3 miljónir fermetra, en skýrslur um þá hafa eigi fengist nákvæmar. Um stærð áveituengja eru eigi skýrslur. Í meðalári má telja svo, að um 2 miljónir heyhesta sé aflað, og er þar af hér um bil þriðjungur taða.

Uppsæra úr gördum er enn miklu minni en hún gæti verið, en fer þó einnig vaxandi. Jarðepli og gulrófnauppskeran nam 1912 50 þúsund tunnum. Var þó það ár fyrir 64 þús. krónur flutt jarðepli til landsins frá útlöndum.

V. *Sjávarútvegur.*

Sjávarútvegurinn er eins og áður er getið, annar aðal-
atvinnuvegur landsmanna. Löggjafarvald og stjórn styrkir

hann líka á ýmsan hátt, enda þótt alls eigi kveði jafumikið að þeim styrk og styrkveitingum líl landbúnaðarins. Styrkur sá, er sjávarútvegurinn fær af hálfu löggjafarvaldsins, felst einkum í þessu:

1. Landið kostar skóla, þar sem kend er sjómannafræði og vélgæzla (*Sjómannaskólinn*). Til skóla þessa er varið 8000 krónum árlega úr landssjóði. Skilyrði til þess að mega fara með hafskip er próf meira eða minna frá þessum skóla eða öðrum skóla honum jafngildum.

2. Með lögum nr. 52, 10. nóvember 1905 var stofnaður *Fiskiveiðajóður Íslands*. Sem stofnfé lagði landssjóður til 100 þúsund krónur, en auk þess eru samkvæmt fyrirmælum laganna lagðar til sjóðsins úr landssjóði 6000 krónur á ári. Ennfremur fær sjóðurinn $\frac{1}{3}$ af andvirði upptækra veiðarfæra og afla skipa, sem sek verða um ólöglegar veiðar í landhelgi Íslands og $\frac{1}{3}$ af þeim sektum, er þau skip verða að greiða, er sek reynast um slíkar veiðar. Stofnfé sjóðsins má aldrei skerða. Skal því og árstekjum sjóðsins varið til lánveitinga, til skipakaupa og veiðarfæra og hvers konar atvinnubóta við fiskiveiðar. Tekjunum má og verja til þess að styrkja menn til þess að kynna sér veiðiaðferðir, fiskverkun og annað, sem lýtur að sjávarútvegi, og ennfremur til verðlauna fyrir framúrskarandi dugnað og atorku um það, er að fiskiveiðum lýtur. Stjórnarráðið hefir stjórn sjóðsins á hendi.

3. *Landhelgisvarnir*. Danir hafa hingað til sent hing- að til landsins eitt herskip til þess að verja landhelgina fyrir þeim, er hér mega eigi að lögum fiska í landhelgi. En menn hafa betur og betur fundið til þess, að sú vörn er eigi fullnægjandi. Fyrir því er sýslunefndum heimilað með lögum nr. 54, 10. nóvbr. 1913 að gera samþykktir um eftirlit með fiskiveiðum í landhelgi úr landi fyrir einn hrepp eða fleiri. En eigi nær slík samþykkt gildi fyrr en stjórnarráðið hefir staðfest

hana. Í samþykkt má setja svofelt fyrirmæli, að greiða skuli yfir vertíð hverja alt að 2 krónu gjald af hverjum hlut á opnum bátum og mótorbátum á því svæði, er samþykkt nær yfir, til að standast kostnað af eftirlitinu. Ennfremur var með lögum nr. 55, 10. nóvbr. 1913 stofnaður svonefndur *Landhelgissjóður Íslands*. Til hans á að leggja 5000 krónur á ári úr landssjóði og í hann renna $\frac{2}{3}$ hlutar sektafjár fyrir ólöglegar veiðar í landhelgi að meðtöldum $\frac{2}{3}$ af andvirði upptæks afla og veiðarfæra þeirra skipa, er sek verða um ólöglegar fiskiveiðar í landhelgi Íslands. Sjóðnum skal á sínum tíma og samkvæmt þeim fyrirmælum, er löggjafarvaldið setur þá, varið til þess að verja landhelgi landsins fyrir ólöglegum fiskiveiðum. Landsstjórnin hefir stjórn sjóðsins á hendi. Þar til löggjafarvaldið kveður á um það, hvernig landhelgisvörnum verði hagað fyrir fé sjóðsins, má eigi skerða hann, og skulu vextirnir jafnan til þess tíma lagðir við innstæðuna.

4. *Vátrygging fiskiskipa*. Með lögum nr. 54, 30. júlí 1909 var stofnað vátryggingarfélag með gagnkvæmri ábyrgð, er tekur að sér að bæta sjóskaða á skipum, er hér við land ganga til fiskiveiða eða til flutninga við Ísland. Landssjóður ábyrgist með alt að 200 þúsund krónum, að félagið fullnægi skuldbindingum sínum. Samábyrgðarfélag þetta á heimili og varnarþing í Reykjavík, og stjórnar því nefnd 3 manna. Er einn þeirra framkvæmdarstjóri, og er skipaður af landsstjórninni til 5 ára í senn með 3500 króna árskaupi. Hinir eru gæzlustjórar. Kýs stjórnarráðið annan, en hinn innlend vátryggingafélög þau, er samábyrgðarfélagið er í samvinnu við.

5. *Verkun sjávarafurða* hefir mjög farið batnandi hér á síðari árum, svo að nú þykja Íslendingar verka saltfisk sinn einna best allra þjóða. Hefir fiskverð og mjög hækkað fyrir þær sakir. Til þess að eigi sé flutt út illa verkuð vara eru skipaðir fiski- og sildarmatsmenn, og er til þessa varið um

11 þús. króna á ári. Ennfremur eru veittar 4000 krónur á ári til erindreka, er vinna skal að sölu íslenzkra sjávarafurða á erlendum markaði.

6. Fyrir skömmu hefir verið stofnað allsherjar *fiskiveiðafélag* (Fiskifélag Íslands), með undirdeildum út um land í líkingu við Búnaðarfélag Íslands. Félag þetta nýtur nú 12000—14000 kr. styrks úr landssjóði.

Fjárveitingar úr landssjóði, er beinlinis ganga til hagsmuna sjávarútvegsmanna nema nú um 55 þús. krónur á ári. Vitanlega nýtur sjávarútvegurinn einnig góðs af ýmsum öðrfjárveitingum úr landssjóði og ráðstöfunum stjórnarvalda, svo sem vitabyggingum og bryggju- eða hafnargerðum.

Sjávarútvegur Íslendinga hefir tekið mjög miklum stakka-skiftum á síðustu árum. Fram á daga þeirra manna, er enn lífa, voru fiskiveiðar að eins stundaðar á opnum bátum. Svo er enn að nokkuru leyti, en opnu bátarnir virðast munu innan skamms ætla að hverfa úr sögunni. Í stað opnu bátanna komu í fyrstu þilskipin (seglskútur) að nokkuru leyti, en þeim hefir líka fækkað á síðustu árum. Nú er tekinn mjög að tíðkast mótorbáta- og botnvörpungaútvegur. Botnvörpungaútvegurinn er svo að segja alveg nýr 6—7 ára gamall, og eiga landsmenn þó þegar 15 botnvörpuskip, er mun mega telja $2\frac{1}{2}$ miljón króna virði. Allur floti Íslands hefir nýlega verið talinn 338 eimskip (gufuskip og mótorskip) og 135 seglskip. En flest eru þessi skip mjög lítil, því að lestatal (netto) er að eins talið 9380.

Af útfluttum vörum nema sjávarafurðirnar langmestu, eða fram undir $\frac{3}{4}$ hluta af verðmætri allrar útfluttrar vöru. Hefir bæði verð og magn þeirrar vöru aukist feykimikið síðan um aldamót. Árið 1901 nam andvirði útfluttra sjávarafurða rúmum 5 miljónum króna, en 1912 nemur það nálega $12\frac{1}{4}$ milj. kr. Mestur hluti íslenzks saltfisks er fluttur til Spánar.

VI. Verzlun, siglingar og iðnaður.

Íslendingar eiga enn engin skip, er flytja fé eða fólk milli landa. Þesskonar flutninga annast aðrar þjóðir enn þá. Þar á móti eiga Íslendingar nokkur skip, er fara ferðir með fram ströndum landsins, og eru flestar þær siglingar studdar af landssjóði, eins og á öðrum stað er sagt. Nú er þó stofnað félag „*Eimskipafélag Íslands*“, er ætlast er til, að eigi tvö millilandaskip og tvö strandferðaskip. Og hefir löggjafarvaldið ákveðið, að landssjóður verði hluthafi í því félagi að 500 þúsund krónum.

Siglingar að landinu og frá því hafa auðvitað mjög aukist síðari árin, með því að innflutningur og aðflutningur voru hefir aukist mikið. Árin 1886—1890 var tala skipa þeirra er hingað komu, tóku hér höfn, frá útlöndum að meðaltali á ári 264 með 46 þúsund lestatali, en árið 1912 voru þau 384 með nær 130 þúsund lestatali. Lestatalan hefir því nær því þrefaldast á þessum tíma. Sýnir þetta, hversu stórkostlega viðskifti við útlönd hafa aukist á þessu tímabili. Langmest flyzt enn þá hingað til landsins á dönskum skipum og norskum. Árið 1909 komu verzlunar- og flutningaskip hingað frá Norgei 57 þús. smálestir, en dönsk 52 þús. smálestir. En 1912 er talan orðin svo breytt, að það ár er smálestatala hingað kominna verzlunar- og flutningaskipa orðin þannig: norsk skip 67 þús. smálestir, en dönsk 52 þús. smálestir. Þar næst eru sænsk skip um 7½ þús. smálestir.

Í innanlandssiglingum eru íslenzku skipin langdrygst. 1912 sigldu alls 460 íslenzk skip milli hafna á Íslandi með alls 22 þús. smálestatali (brúttó), og er það 90% af skipatölu og 60% af lestatali skipa í innanlandssiglingum það ár. Hin skipin, er ganga í innanlandsferðunum, eru öll dönsk eða norsk.

Eins og kunnugt er, voru verzlun og viðskifti Íslendinga

margar aldir í höndum danskra einokunarkaupmanna. 1602 hófst danska einokunarverzlunin og stóð rígskorðuð til 1787. Þann tíma allan máttu engir aðrir verzla við landsmenn en þeir, er til þess hefðu sérstakt leyfi konungs. Var öll samkepní útilokuð. Varan var bæði dýr, ónóg og ill, og lágt verð á afurðum landsins. Komust landsmenn í hina mestu eynd og niðurlægingu á þessu tímabili. Frá 1787—1855 máttu allir þegnar konungs verzla á Íslandi, en eigi annara ríkja menn. Danskir selstöðukaupmenn höfðu því mestalla verzlun landsins í höndum sínum þar til 1855. Síðan mega allir búsettir menn, hvernar þjóðar sem eru, verzla hér. En þó er sá galli á, að þegnar Danakonungs mega enn verzla hér, þótt þeir séu hér eigi búsettir. Allmargar selstöðuverzlanir haldast hér því við enn. En af þessu skipulagi leiðir það, að verzlunaráðurinn fer enn að nokkuru út úr landinu framar en vera þyrfti. Selstöðukaupmennirnir búa erlendis, flestir eða allir í Kaupmannahöfn og eyða þar ágóða sínum af atvinnu, er þeir reka hér, og eru danskir í hugsunarhætti og skoða Ísland á borð við mjólkurkú.

Föstum verzlunum hefir mjög fjölgað hér á landi síðan verzlunareinokuninni var af létt. Árin 1865—70 voru fastar verzlanir hér á landi á ári að meðaltali 63. 1881—90 voru þær orðnar yfir 100, og nú nálægt 500. Margar eru verzlanir þessar mjög smáar. Erlendu verzlununum, selstöðuverzlununum, hefir farið sífellt tiltölulega fækkandi síðan 1855. Árin 1865—1870 voru erlendu verzlanirnar 56% af tölu allra verzlana á landinu, en nú eru þær að eins 44 eða 9% af verzlunartölunni. En þess er þó að geta, að erlendu verzlanirnar eru flestar stórar, svo að hlutdeild þeirra í verzlun landsins er eflaust miklu meiri en talan bendir til. Auk þess er þess að gæta, að allmargir íslenskra kaupmanna hafa hingað til fengið vörur sínar fyrir milligöngu danskra (og annara

útlendra) umboðssala, er hafa stungið í sína vasa allálitlegum hluta af verzlunarveltunni. Þetta skipulag er líka að færast í lag, því að nú er risinn upp allálitlegur atvinnuvegur í landinu sjálfu, þar sem íslenzka umboðsverzlunin er. Nú eru um 20 umboðsverzlanir í Reykjavík. En þó verzla Íslendingar enn allmikið við erlenda umboðssala. Auk þess starfa allmörg kaupfélög og pöntunarfélög í landinu.

Verzlunarvelta Íslands (aðfluttar vörur og útfluttar samtals) við önnur lönd hefir farið mjög hækkandi síðan um aldamót. Árið 1900 var hún rúm 15½ miljón, 1905 er hún komin upp í 23¼ miljón og 1912 er hún nærri 32 miljónir kr. Á síðustu 10 árum hefir viðskiftaveltan því nálega tvöfaldast.

Það þykir mikið undir því komið, hvernig verzlunarviðskiftareikningur lands er. Ef samanlagt verð aðfluttrar vöru er hærra en samanlagt verð útfluttrar vöru, er *líklegt* — en alls eigi *víst* — að landið sé komið í skuld við önnur lönd. Á hinn bóginn *getur* verið, að land, sem hefir flutt út vöru samkvæmt viðskiftareikningi sínum fyrir meira en það hefir flutt inn, skuldi til útlandsins fyrir þau viðskifti. Verzlunarreikningur Íslands við útlönd er sæmilegur ásýndum, eins og hann birtist í verzlunarskýrslunum. Á útfluttu vörunni er reiknað söluverð hennar hér. Þetta gefur þó eigi allskostar rétta hugmynd nú, því að talsvert er keypt af henni fyrir milligöngu íslenzkra umboðssala, en þeir fá þóknun fyrir, er lendir í landinu. Miklu munar þetta þó sjálfsagt ekki. Hins vegar er ekki öll sú vara, sem út er flutt, eign Íslendinga, og andvirði hennar kemur því eigi í vasa þeirra, nema nokkuð af framleiðslukaupinu ef til vill, t. d. fiskiafli útlendinga, seldur hér og hvalafurðir, meðan hvalveiðar voru reknar hér. Verðið á aðfluttu vörunni er talið innkaupsverð að viðbættu flutningsgjaldi. Er það rétt, af því að flutningsgjaldið fer nálega alt út úr landinu, meðan varan er flutt nær eingöngu á útlend.

um skipum. Þar á móti ber hvorki að telja tolla af vörunni né útsölugróða, því að hann fer til landsmanna. Um útsölugróðan er þó þess að gæta, að sumar verzlunirnar eru erlendar, og gróðinn fer því að nokkuru út úr landinu. Það er eigi unt að ákveða, hversu miklu það nemur. Hins vegar eyða útlendingar hér nokkuru, en gróðinn af því hverfur til landsmanna. Af þessu öllu mun það ljóst, að verzlunarviðskiftareikningur landsins þarf eigi að vera ábyggilegt sönnunargagn um það, hvort það skuldar öðrum löndum út af verzlunarskiftum sínum eða eigi.

Verzlunarviðskifti landsins við útlönd voru þannig 1895—1912:

Árið	Aðflutt vara.	Útflutt vara.	Mismunur.	Alls.
1912:	15 milj. 347 þús.	16 milj. 558 þús.	1 milj. 211 þús.	31 milj. 905 þús.
1910:	11 — 323 —	14 — 406 —	3 — 83 —	25 — 729 —
1905:	10 — 503 —	12 — 752 —	2 — 149 —	23 — 265 —
1900:	6 — 528 —	9 — 000 —	2 — 472 —	15 — 528 —
1895:	5 — 202 —	7 — 210 —	2 — 8 —	12 — 412 —

Af aðfluttum vörum kosta matvælin (aðallega kornmatur) mest, eða nálægt $\frac{1}{5}$ hluta allrar innfluttar vöru. Næst kemur ljósmeti og eldsneyti, tæp 17%. Hefir kola- og olíueyðsla farið vaxandi sakir botnvörpu- og mótorbátaútvegsins og aukinna samgangna. Þá koma vörur, sem til sjávarútvegs fara (auk kola og olíu), og nema þær undir 16% allrar aðrar aðfluttrar vöru. Þá koma vefnaðarvörur, er einnig nema nær 15% af verði aðfluttu vörunnar. Munaðarvara svo nefnd (kaffi, tóbak og vínföng) námu 1912 13%. Þessi vara nam 1912 nær 2 miljónum króna. Nú má ætla, að þessi liður lækki talsvert síðan lög um aðflutningsbann áfengis gengu í gildi. Áfengisaðflutningur nam um 200 þús. króna á ári síðari árin, en 1911 voru fluttar inn áfengisbirgðir fyrir yfir 800 þúsund króna. En það voru birgðir til þriggja ára, af því að aðflutningsbannið gekk í gildi 1. jan. 1912, en sölubann-

ið gekk eigi í gildi fyrr en 1. jan. 1915. Íslendingar drekka nú kaffi fyrir meira en $1\frac{1}{2}$ miljón króna. Sykur eta þeir fyrir nálega 1 miljón, og tóbaksneyzlan tekur hér um bil 360 þús. króna. Kaffineyzla hefir þó ekki stóraukist hér síðasta mannsaldur. Árið 1881—85 var flutt inn af kaffi á mann tæp 11 pund, en verður svo árin 1901—1910 rúm 12 pd. og síðasta skýrsluárið (1912) er hún orðin minni en 1881—85, eða 10,6 pd. En alt um það er Ísland talið eitt hið mesta kaffineyzluland í Norðurálfi. — Tóbaksneyzla hefir heldur minnað síðari árin. 1912 er hún 1,8 pund á mann, og hefir aldrei orðið jafnlitil síðan 1881. En svo eru ýmsar aðrar vörur, sem frá þjóðhagslegu sjónarmiði má eigi síður kalla munaðarvörur en þær, er verzlunarskýrslurnar setja í þann flokk. Það er allur sá *glysvarningur*, sem til landsins er fluttur, og numið hefir nær 100 þús. króna á ári síðustu árin. Og líku máli er að gegna um ýmiskonar vefnaðarvöru, sem flutt er til landsins. Sjálfsagt gætu Íslendingar sparað sér meira en 1 miljón, ef þeir neyttu ekki tóbaks, takmörkuðu kaffinautn sína og glysvörukaup allskonar um helming.

Af útfluttum vörum fer enn þá mest til Danmerkur, og útflutningur þangað fer jafnvel vaxandi. Árin 1910 og 1911 nam útflutningur til Danmerkur 33% og 33,5% af verði vörunnar, en 1912 er hann 38,5%. Næst Danmörku ganga Bretland og Spánn með 18% og 22%. Saltfiskurinn fer að miklu leyti til Spánnar, en smjör og nýr fiskur til Bretlands.

Af aðfluttum vörum er mest keypt frá Danmörku, en fer þó minkandi. Af verði aðfluttrar vöru gekk árið 1909 47,6% til Danmerkur, 1910 43%, 1911 43,5% og 1912 að eins 37,8%. Aðflutningur frá Noregi hefir og farið minkandi þessi ár, en frá Þýzkaland hefir hann vaxið. Næst Danmörku um aðflutning vöru til Íslands gengur Bretland. Árið 1909 nam verð vöru fluttrar hingað frá Bretlandi 30,8% af verði allrar

aðfluttrar vöru, 1910 32,5%, 1911 33,7% og 1912 35,5%. Veldur hér eflaust allmiklu um botnvörpuútvegurinn, því að til hans fer mjög mikið af kolum, en þau koma frá Bretlandi.

Verzlunarskuldir hafa lengi verið allmiklar á Íslandi. Og virðast þær eigi fara minnandi. Árið 1912 voru þær alls 6 miljónir 652 þúsundir, og að líkindum meiri en 1911. Inn eignir manna í verzlunum námu 1912 1 miljón 338 þús. kr. Verður þá upphæð hreinna skulda 5 miljónir 514 þús. kr. Margt af skuldum þessum er eigi til, nema á pappírnum, því að ýmist eru þær fyrntar eða þá algerlega ófáanlegar. Verzlunarskuldir eru að því leyti til alment eins og aðrar skuldir landsmanna *hverra við aðra*, að þær minna eigi þjóðareignina reikningslega. En um verzlunarskuldirnar hér er það að segja, að skuldaeigendur eru margir *útlendingar*. Dönsku selstöðuverzlanirnar hér eiga vafalaust álitlegan hluta þeirra. En ekki verður sagt, hversu miklu það nemur, því að um það sézt ekkert í verzlunarskýrslunum. Auk verzlunarskulda innlendra viðskiftamanna við útlendar verzlanir, skulda víst allmargir Íslendingar, sem verzlunaratvinnu reka, álitlegar upphæðir erlendum (einkum dönskum) verzlunarumboðsmönnum. En því miður eru eigi heldur skýrslur um þær skuldir.

Styrkur af hálfu landssjóðs til verzlunarinnar hefir hingað til verið litill. Til verzlunarskóla eru þó lagðar 5000 kr. á ári. Verzlunarstéttina íslenzka má í raun rétttri kalla á bernskustiginu. Meðan verzlunin var svo að segja öll í höndum útlendinga, var eigi við því að búast, að íslenzkir menn með verzlunarþekkingu eð framtaksemi risu margir upp. Síðan hefir verzlunarstéttinni nokkuð þokað áfram og vantar þó mjög á, að hún sé jafnvel mentuð og jafn þjóðleg hér sem í menningarlöndunum annarstaðar. Sjást þar enn leifar frá danskri einokun og dönskum hugsunarhætti.

Um *stóriðnað* er hér enn eigi að tefla. Rafmagn og

fossa hafa menn hér eigi enn tekið í þjónustu sína til iðnreksturs svo að kallað verði. Ullin er enn mest flutt óunnin út úr landinu, en aðfluttar fatnaðarvörur árlega fyrir $2\frac{1}{4}$ milj. króna, Fiskur og kjöt er flutt úr landi unnvörpum, en svo eru þessar sömu vörutegundir fluttar aftur í landið niðursoðnar árlega fyrir um 100 þúsund krónur. Nálega ekkert af því er landið þarf á að halda og búið er til í ýmsum iðnaðargreinum, er hér unnið, heldur flutt til landsins tilbúið frá útlöndum.

Til iðnfræðslu eru þó veittar af landsfé um $7\frac{1}{2}$ þús. kr. á ári, auk ýmsra styrkja til einstakra manna til náms í verklegum efnum.

VII. Lánsstofnanir og bankar.

Bankar. Þar til 1886 var enginn banki til á Íslandi. Samkvæmt lögum 18. sept. 1885 var *Landsbanki Íslands* settur á stofn 1. júlí 1886. Í upphafi lagði landssjóður til bankastofnunar þessarar 10 þúsund krónur og 500 þús. krónur í seðlum, er gefnir voru út fyrir landssjóðs reikning, en óskýlt er landssjóði þó að innleysa þá með málmi („óinnleysanlegir“ seðlar). Síðan var seðlafúlgan hækkuð um 250 þús. krónur, svo að nú eru landssjóðsseðlarnir $\frac{3}{4}$ miljón eða 750 þúsund krónur. Seðlar þessir eru einskonar „*rikispappírspeningar*“, og eru *lán* úr landssjóði til landsbankans, enda geldur landsbankinn vexti $2\frac{0}{10}$ ($1\frac{0}{10}$ í landssjóð og $1\frac{0}{10}$ í byggingarsjóð) af seðlalaninu, og $2\frac{0}{10}$ á hann árlega að leggja í varasjóð af seðlafúlgunni. Með lögum nr. 82, 22. nóvbr. 1907 var Landsbankanum heimilað að gefa út bankaskuldabréf svo nefnd fyrir alt að 2 miljónum króna. Til þess að kaupa bréf þessi tók landssjóður lán 1909, því að bankinn gat ekki sjálfur selt bréfin. Landsbankinn var þar með kominn í skuld við landsjóð. Átti hann að innleysa bréfin á 20 árum með $\frac{1}{20}$ eða

100 þús. krónum á ári. En með lögum nr. 50, 10. nóvbr. 1913 var landssjóður skyldaður til að leggja til Landsbankans 100 þús. krónur á ári í 20 ár til þess að leysa inn brefin. Landssjóður á þó að vera eigandi að fé þessu eins og hann hefði lagt fé í (væntanlegt) arðberandi fyrirtæki og fá hlutfallslegan ágóða af því. Landssjóður er að þessu leyti eins og hluthafi í fyrirtæki. Hann getur eigi krafist aftur féð, en fær arð af því, ef bankinn græðir nokkuð. *Stofnfé* bankans má því telja nú $2 + \frac{3}{4} = 2\frac{3}{4}$ miljón króna.

Starfsfé Landsbankans er þó miklu meira. Bankinn rekur jafnframt sparisjóðsstarfsemi og tekur við fé á annan hátt til innlána (á dalk eða á hlaupareikning). 31. des. 1913 námu inneignir í sparisjóði bankans 3 miljónum 680 þús. krónum og innieignir á hlaupareikningi og gegn viðtökuskirteinum nálega 950 þús. króna, eða samtals kr. 4 milj. 630 þúsund. Með þessu fé starfar bankinn einnig. Munurinn er að eins sá, að það er eigi jafn fast sem stofnféð, getur minkað og vaxið eftir því sem efnahagur manna og þarfir aukast eða minka.

Tekjuafgangur er lagður í varasjóð bankans, Um áramót 1913—1914 voru lagðar við varasjóð nær 65 þúsund krónur, og nemur varasjóðurinn nú rúmum 800 þús. kr.

Fyrir Landsbankanum standa 2 bankastjórar með 6000 kr. árslaunum hvor, og eru þeir skipaðir af landsstjórninni. Auk þess kys þingið 2 gæzlustjóra, sín deild hvorn, er fá 1000 kr. árspóknun hvor. Endurskoðendur eru tveir. Kys þingið annan, en landsstjórnin hinn. Kostnaður við rekstur bankans er nú nær 66 þúsund krónur á ári.

Auk aðalstofnunarinnar í Reykjavík hefir bankinn tvö útibú, annað á Ísafirði, en hitt á Akureyri.

Í sambandi við Landsbankann var með lögum nr. 1, 12. jan. 1900, stofnaður einskonar fasteignaveðbanki („1 flokkur

veðdeildarinnar“). Lagði landssjóður til 200 þús. krónur í tryggingarfé, er vera skyldi í dönskum rikisskuldabréfum. Veðdeildin aflaði sér starfsfjár með því að gefa út $4\frac{1}{2}\%$ skuldabréf á sig (*bankavaxtabréf* svo nefnd) og selja þau. Bankavaxtabréfin máttu ekki nema meira en 6 faldri upphæð tryggingarfjár og varasjóðs og í umferð mátti aldrei vera meira en sem nam samanlagðri upphæð veðskuldabréfa þeirra, er veðdeildin á á hverjum tíma sem er. Bankavaxtabréfin skyldi svo leysa inn árlega eftir hlutkesti, og skyldi innlausn þeirra lokið um leið og allar veðskuldir til deildarinnar eru greiddar. En lengst mega þær standa 40 ár frá lánsdegi. Veðdeildin lánaði að eins gegn 1. veðrétti í fasteignum og lengst til 40 ára, gegn veði í jarðeignum, og með riflega 5% ársvöxtum.

Með lögum nr. 30, 25. sept. 1902 var landsstjórninni heimilað að auka tryggingarfé² veðdeildarinnar um 200 þúsund krónur. Var þá komið í ljós, eins og altaf mátti vita, að veðdeildin frá 12. jan. 1900 mundi hvergi fullnægja fjárförf manna. Að sama skapi sem tryggingarféð jókst, mátti auka útgáfu bankavaxtabréfanna og fullnægja lánsþörfinni með peningum þeim, sem komu inn fyrir þau. 1. flokks veðdeildin hefir nú starfað í 12 ár. Varasjóður 1. flokks veðdeildarinnar er nú orðinn 100 þús. krónur. Í bankavaxtabréfum er skuld veðdeildarinnar um 1 miljón 300 þús. krónur og eign hennar í veðskuldabréfum svipuð.

Því næst var nýr flokkur (2. flokkur veðdeildar) stofnaður samkvæmt lögum nr. 27, 20. okt. 1907. Mátti eftir þeim lögum gefa út alt að 3 miljónum króna í bankavaxtabréfum. En Landsbankinn átti að leggja til tryggingarféð, og skyldi það vera að hálfu í dönskum rikisskuldabréfum og að helmingi í bankavaxtabréfum 1. flokks veðdeildarinnar. Að öðru verulegu var sama skipulag á þessum flokki sem á 1. flokki veðdeildarinnar. 2. flokkur átti 31. des. 1913 veð-

skuldabréf fyrir 2 miljónir 337 þúsund kr. og lík var upphæð bankavaxtabréfa hennar, þeirra er í umferð voru. Varasjóður var tæp 58 þúsund.

Það kom enn í ljós, að lánsþörfinni var alls eigi fullnægt með áðurnefndum tveimur veðdeildarflokkum. Var 3. flokkur því stofnaður með lögum nr. 13, 9. júlí 1909. Var veðdeildinni enn leyft að gefa út bankavaxtabréf fyrir allt að 3 miljónum króna. Lagði Landsbankinn og til tryggingarfé handa þessum flokki, er komið var fyrir á sama hátt sem 2. flokki. 31. des. 1913^a átti þessi flokkur veðskuldabréf fyrir 2 miljónum 655 þúsund krónum. Bankavaxtabréf í umferð var lík, og varasjóður, að því er virðist, rúm 48 þús. krónur.

Skuldir manna til veðdeildanna hafa þá verið áramótin 1913—1914 hér um bil $6\frac{1}{3}$ miljón krónur.

Loks var með lögum nr. 51, 10. nóvbr. 1913 stofnað til 4. flokks veðdeildar. Samkvæmt þeim lögum er veðdeildinni heimilað að gefa enn út bankavaxtabréf fyrir allt að 5 miljónum króna. Að öðru leyti er og skipun þessa flokks talsvert frábrugðið hinum fyrri. Tryggingarfé er ekkert ákveðið framlagt, heldur eiga lántakendur að bera sameiginlega ábyrgð á allt að 10% af skuldbindingum flokksins, og landsjóður ábyrgð á þeim öllum, ef með þarf. Lánskjörin eru erfiðari en í hinum flokkunum. Lántakandi á að greiða 1% af lánsupphæðinni til flokksins um leið og lánið er tekið. Ef eigendaskifti verða að eign, sem flokknum er veðsett fyrir láni, skal og greiða 1% til flokksins af upphæð þeirri, er lánið nemur þá. Er með þessu lögmælt fasteignasölugjald til veðdeildarinnar. Hefir orðið talsverður andróður gegn lögum þessum, enda er veðdeildarflokkur þessi lítt farinn að starfa.

Veðdeildarbréfin mega eflaust teljast mjög vel trygð bréf og tiltölulega vaxtahá. Samt sem áður hefir illa til tekist með sölu á þeim, því að þau hafa nú um nokkurt skeið staðið í

94 kr. hundraðið. Landsbankann skortir og mjög viðskiftasambönd, því að við útlenda banka mun hann lítið eða alls ekkert skifta, nema að eins einn danskan banka („Landmandsbankann“).

Íslandsbanki. Þessi banki var stofnaður samkvæmt lögum 7. júní 1902, en þeim lögum var nokkuð breytt 1905 (l. nr. 65, 10. nóv. 1905). Bankinn er hlutafélags eign, og er innborgað hlutafé talið 3 miljónir króna, en heimilt er að auka það um 2 miljónir eða upp í 5 miljónir alls. En þessi heimild er enn ónotuð. Hlutabréfin eru að mestu eign útlendinga. Að nafni til er þó talið, að Íslendingar muni eiga um 700 þúsundir í hlutabréfum Íslandsbanka. Bankinn hefir einkarétt til seðlaútgáfu í 30 ár frá því 1904 að telja, alt að $2\frac{1}{2}$ miljón króna. Seðlarnir eru innleysanlegir og voru upphaflega trygðir með 50% málmforða, en sú trygging var 1907 færð niður í $37\frac{1}{2}\%$. Fyrir hverjar 100 krónur, sem úti eru í seðlum, ber bankann að hafa í gulli (og annari lögmælti málmtryggingu) $37\frac{1}{2}$ krónu. Meðan einkaréttur bankans til seðlaútgáfu helzt, má engin önnur stofnun á Íslandi gefa út gjaldmiðil, er komið geti í stað mótaðra peninga. En nú þykir mörgum sýnt, að seðlafúlga sú, er hér á landi má gefa út — en hún er $3\frac{1}{4}$ miljón alls, að seðlum Landsbankans meðtöldum — hætti að fullnægja viðskiftaþörfinni, og rekur þá að því, að annað hvort verði lánaður útlendur gjaldmiðill eða seðlaútgáfuréttur Íslandsbanka aukinn. Seðlar á mann hér á landi nema nú hér um bil 36 krónum, og er það nokkuru minna en í nágrannalöndunum. Hins vegar er varlega farandi í aukningu seðlaútgáfuréttar einstakra manna stofnunar, því að í raun réttir ber landið ábyrgð á verðgildi seðlanna. Það hefir því verið vilji sumra, að málmtrygging bankans fyrir auknum seðlum frá því, sem nú er, yrði eigi ákveðinn lægri en 50%.

Starfsfé Íslandsbanka er fyrst og fremst hlutaféð og svo sú upphæð seðlanna, sem eigi er málmtrygging fyrir. Sem málmtrygging fyrir allri seðlafúlgunni, $2\frac{1}{2}$ miljón króna, þyrfti 937 þús. og 500 krónur. Ef það er dregið frá hlutafénu, 3 miljónum, verða eftir 2 miljónir 62 þús. og 500 krónur. Eftir því er upphaflegt starfsfé bankans 4 miljónir 562 þús. og 500 krónur. En þar við bætist, að bankinn hefir tekið við allmiklu fé til ávöxtunar með sparisjóðskjörum, á hlaupareikningi og gegn innlánsskirteinum. Nam það fé alt 31. des. 1913 yfir 4 miljónir 300 þús. krónur. Varasjóður bankans nemur nú 325 þús. krónum.

Af arði bankans skal árlega greiða í landssjóð 10% eftir að hluthafar hafa fengið 4%. Fjárhæð sú, er landssjóður hefir fengið á þenna hátt nemur milli 6 og 7 þús. kr. á ári.

Bankanum stýra 3 framkvæmdarstjórar, kjörnir af bankaráðinu. Í bankaráðinu sitja 7 menn: Ráðherra Íslands sem sjálfkjörinn formaður, 3 kjörnir af sameinuðu alþingi og 3 af hluthöfum. Endurskoðendur eru tveir. Kjósa hluthafar annan, en landsstjórnin hinn. Bankinn hefir útibú á Ísafirði, Akureyri og Seyðisfirði. Reksturskostnaður er rúm 90 þús. kr.

Með lögum nr. 51, 10. nóv. 1905 var Íslandsbanka enn fremur veitt heimild til að gefa út alt að 6 milj. kr. í $4\frac{1}{2}$ % og 4% bankavaxtabréfum með svipuðu fyrir komulagi og veðdeildir Landsbankans. En heimild þessa hefir hann lítt notað enn þá, gefið út 1 miljón eða svo.

Söfnunarsjóðurinn. Hann er stofnaður samkvæmt lögum nr. 2, 10. febr. 1888. Tilgangur sjóðsins er að geyma fé og ávaxta það. Sjóðurinn er rekinn á ábyrgð landssjóðs, en eigi má blanda saman eignum hans við landssjóð. Sjóðnum stýrir framkvæmdarstjóri og tveir gæzlustjórar, og kýs sameinað Alþingi framkvæmdarstjóran, en sín deild alþingis hvorn gæzlustjóran. Innistandandi í Söfnunar-

sjóði er rúm $1\frac{1}{2}$ miljón kr. Í sjóði þessum eru geymdir mjög margir aðrir smáir sjóðir. Mestur er alþýðstyrktarsjóðurinn, sem nú er yfir 200 þús. krónur.

Sparisjóðir. Árið 1872 var að eins einn sparisjóður í landinu, en 1910 voru þeir orðnir 33. Sparisjóðir hafa hvervetna þau ábrif, að menn taka að safna fé eftir föngum og ávaxta það, sem þeir þurfa eigi að nota í svipinn. Sparisjóðir hér á landi starfa líkt og bankanir, enda þótt í smærri stil sé. Viða er mjög torvelt á landinu að ná til banka, og þá hlaupa sparisjóðirnir undir bagga með mönnum. Það hefir einnig komið hér í ljós, að sparisjóðirnir hafa aukið sparsemi manna. Árið 1872 áttu að eins 157 menn fé í sparisjóði, en 1910 voru þeir 24 þúsund rúm. Árið 1872 voru að eins 13 þús. og 600 kr. í sparisjóði, en 1910 eru sparisjóðs inneignir taldar hér um bil $6\frac{1}{4}$ miljón. En sparisjóðs inneignir manna hafa hækkað mjög síðan, að því er virðist, því að samanlagðar inneignir, í bönkunum voru 31. des. 1913 um 8 miljónir kr. svo að nú mun mega telja líklegt, að innlög í sjóði þá, er ávaxta sparað fé, nemi um 11 milj. kr.

VIII. Vátryggingarstarfsemi.

Í fornöld var hvert hreppsfélag jafnframt gagnkvæmt vátryggingarfélag. Náði vátryggingin til *eldsvoða á bæjarhúsum* og kirkjum og *nautpeningi*. Skyldi hver búandi í hreppnum greiða þeim skaðabætur, er nautpening sinn mistu úr bráðasótt, og þeim, er hús hans brunnu. Engar sagnir eru í sögum vorum um vátryggingu þessa, en í öðru aðalhandriti Grágásar eru rækileg fyrirmæli um hana. Ekki er kunnugt um það, hve nær vátrygging þessi hefir lagst niður, en líklega hefir það eigi síðar orðið en um það leyti sem konungsvald kom á landið.

Hvort sem vátrygging er rekin í atvinnuskyni eða eigi,

er hún bygð á tvennu: *Líkindareikningi yfir það tjón, er ætla má að beri að höndum á ákveðnu tímabili og bæta ber, og skiftingu áhættunnar. Gagnkvæm* er ábyrgðin kölluð, þegar menn mynda þannig lagaðan félagsskap, að þeir ábyrgjast tjón hver með öðrum og hver fyrir annan, t. d. hreppsmenn í félagi bæjarhús búenda í hreppnum. Tiðast er nú, að félög séu stofnuð, er hafa tryggingarsölu að atvinnu. Getur þá hver sem vill venjulega keypt ábyrgð félagsins á ákveðnu tjóni á ákveðnum verðmætum eða hagsmunum.

Hér á landi reka að eins útlend váttryggingarfélög váttryggingarstarfsemi sem atvinnu. Íslenzk váttryggingarstarfsemi sem atvinnugrein er enn eigi á fót komin. Nálæga öll váttryggingariðgjöld fara út úr landinu enn sem komið er, til erlendra félaga, er hér hafa umboðsmenn sína. Og er það allmikið fé. Fyrir váttrygging íslenzkra botnvörpuskipa er t. d. greitt út úr landinu nú 150—200 þúsund kr. á ári. Embættismenn eiga að kaupa lifeyri handa ekkjum sínum í Lífsábyrgðarstofnun Danmerkurrikis, og fer því þangað stórfé á ári. Húsum í Reykjavík skal haldið váttrygðum í Hinu almenna brunabótafélagi kaupstaðanna dönsku. Auk þess kaupa Íslendingar brunatryggingu bæði á húsum og lausafé hjá hinum og þessum útlendum félögum, og tryggingu gegn sjóskaða og eru engar skýrslur til, svo að kunnugt sé um það, hvað árleg iðgjöld nemi, er Íslendingar greiða úr landi á þann hátt. En það fé hlýtur að nema mjög miklu.

Eins og að var vikið, er mönnum í nokkurum tilfellum lögboðið að tryggja eignir sínar eða nánustu ættingja eftir sinn dag. Hér má nefna:

1. Sérhver *embættismaður*, sem hefir embætti eða biðlaun og hefir að lögum rétt til eftirlauna — en þann rétt hafa þeir, er konungsveitingu hafa fyrir embætti, og svo prestar — enda sé hann eigi 70 ára að aldri, er skyldur til að

sjá ekkju sinni fyrir fjárstyrk æfilangt í „Lífsabyrgðarstofnun ríkisins danska“. Skal styrkur þessi nema að minsta kosti $\frac{1}{5}$ hluta af þeim embættislaunum hans, sem koma til álita, þegar eftirlaun hans eru ákveðin. Styrkur þessi er svo greiddur ekkju hans, er hann deyr. Embættismaðurinn geldur iðgjöldin árlega (mánaðarlega eða á ársfjórðungi hverjum), og er þeim haldið eftir af launum hans. Upphæð iðgjaldsins fer eftir aldri mannsins og konu hans. Lægri munu þau sjaldan vera en 4% af árslaununum, en oft hærri. Maður, sem hefir 4000 kr. embættislaun á ári, greiðir því, ef miðað er við 4%, 160 kr. til framfærslu ekkju sinnar á ári.

„Lífsabyrgðarstofnun ríkisins“ er skylt að tryggja hvern embættismann samkvæmt framan sögðu gegn því, að hann sýni vottorð lækni um það, að lífi hans sé engin bráð hætta búin.

Auk þessa er hverjum embættismanni, er hefir konungsveitingu fyrir embætti og svo prestum, skylt að kaupa sjálfum sér geymdan lifeyri, er venjulega nemi eigi minna en 2% af árs embættislaunum þeirra. Er fé þetta lagt á vöxtu og ávaxtað þar til er embættismaðurinn deyr eða sleppir embætti. Árgjaldinu er haldið eftir af launum embættismanna, en landssjóður geymir skirteini fyrir fé hans, er sparast handa honum og geymt er á þenna hátt. Þegar maður sleppir embætti, er honum greiddur lifeyririnn eða ekkju hans, eða búi, ef hann deyr í embætti.

2. Samkvæmt lögum nr. 53, 30. júlí 1909 er skylt að vátryggja líf *hérleन्द्रa sjómanna*, er *lögskráðir* eru á íslensk skip, hvort sem þeir stunda fiskiveiðar, eru í förum með framströndum landsins eða landa á milli. Ennfremur er skylt að tryggja líf *hérleन्द्रa sjómanna*, er stunda fiskiveiðar á vélarbátum eða róðrabátum fjórrónum eða stærri, minst eina vertíð á ári.

Þegar lögskráning sjómanna á skip fer fram, skal útgerðarmaður skipsins greiða skráningarstjóra iðgjaldið fyrir alla þá skipverja, er skylt er að vátryggja. En ef menn ráðast á vélar- eða róðrabáta, þá á formaður að greiða gjaldið fyrir sig og háseta sína til hreppstjóra eða lögreglustjóra. Iðgjaldið nemur 18 aurum á mann fyrir hverja viku, er sjómaður er lögskráður fyrir eða ráðinn í skiprúm, og reiknast gjaldið frá lögskráningardegi eða þeim degi, er hann kom í skiprúm. $\frac{2}{3}$ gjaldsins eiga sjómenn að greiða, þeir sem lögskráðir eru á skip, en útgerðarmaður $\frac{1}{3}$. En formaður vélar- eða róðrabáta á endurgjaldskröfu á hendur hásetum sínum fyrir öllu því iðgjaldi, sem hann hefir greitt fyrir þá.

Af iðgjöldunum er myndaður allsherjarsjóður vátryggingarsjóður fyrir sjómenn, og er honum stjórnað af þremur mönnum. Nefnir landsstjórnin einn mann í stjórn hans, fjölmennasta útgerðarmannafélag landsins annan og fjölmennasta hásetafélagið hinn þriðja.

Ef vátrygður sjómaður drukknar eða deyr af slysförum á skipi á því tímabili, er hann greiðir vátryggingargjaldið fyrir, þá skal vátryggingasjóður greiða til eftirlátinna vandamanna hans, ekkju hans, foreldra, barna eða systkina, 100 kr. á ári í næstu 4 ár. En ef engir slíkir vandamenn eru á lífi, eignast vátryggingarsjóðurinn upphæðina, nema öðruvísi sé ákveðið í lögmætri erfðaskrá.

3. *Húseignir í Reykjavík* er lögskilt að vátryggja í brunbótafélagi kaupstaðanna dönsku, eins og áður var sagt.

Hér til má enn nefna tvær lögboðnar vátryggingastofnanir: *Samábyrgð Íslands á fiskiskipum* (sjá að framan bls. 135) og *Brunabótafélag Íslands* (samkvæmt lögum nr. 58, 22. nóv. 1907) og *vátrygging sveitabæja og annara húsa í sveitum utan kauptúna* (l. nr. 26, 20. okt. 1905).

Í hreppum utan kauptúna er heimilt að stofna bruna-

bótasjóði með skylduábyrgð bæði fyrir hús og bæi. Ábyrgðin nær þó að eins til $\frac{2}{3}$ alls brunatjóns. Sveitarfélag hvert ákveður fyrir sig, hvort til slíkrar ábyrgðar skuli stofnað. Ef brunabótasjóður hrekkur eigi til að bæta tjón, skal hrepps-sjóður ábyrgjast það gegn endurgjaldi úr brunabótasjóði hreppsins, þegar hann verður fær um það.

Þegar 10 hreppar á landinu hafa stofnað brunabótasjóði og hafa tilkynnt það stjórnarráðinu, þá skal stofna sameiginlegan sjóð til váttryggingar sveitahíbýlum á Íslandi. Er hlutverk hans að veita brunabótasjóðum hreppanna endurtryggingu að helmingi á tjóni því, er brunabótasjóður hrepps ber ábyrgð á. Þessi sameiginlegi brunabótasjóður var settur á laggirnar 1911, en í árslok 1913. var hann orðinn 18 $\frac{1}{2}$ þús. krónur. Landstjórnin stýrir sjóði þessum.

Brunabótafélag Íslands, sem tryggja átti hús og lausafé í kaптúnunum utan Reykjavíkur, hefir enn þá eigi komist á.

Auk þessara váttryggingarstofnana hafa myndast ýms gagnkvæm váttryggingarfélög á ýmsum stöðum, einkum meðal útgerðarmanna á mótorbátum og seglskipum, t. d. þilskipaábyrgðarfélagið við Faxaflóa, Bataábyrgðarsjóður Vestmanneyja o. fl.
