

Einar Arnórsson - Þjóðréttarsamband Íslands og Danmerkur (1923)

Útgáfa 1.1 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.

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

EINAR ARNÓRSSON:

ÞJÓÐRÉTTARSAMBAND
ÍSLANDS OG DANMERKUR

ÚTGEFANDI

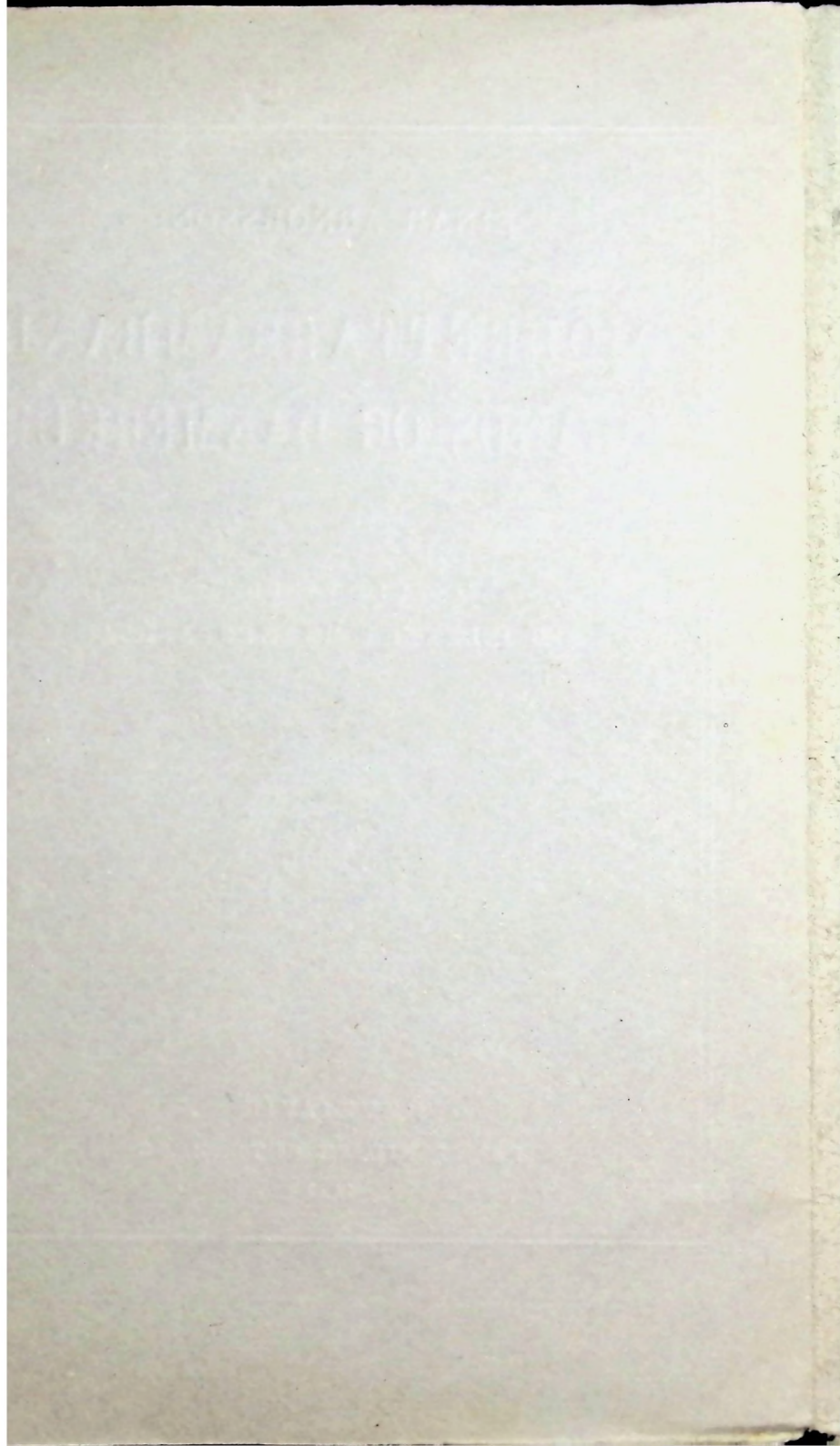
HÍÐ ÍSLENZKA BÓKMENTAFÉLAG



REYKJAVÍK

PRENTSMÍÐJAN GUTENBERG

1923



EINAR ARNÓRSSON:

ÞJÓÐRÉTTARSAMBAND
ÍSLANDS OG DANMERKUR

ÚTGEFANDI

HÍÐ ÍSLENZKA BÓKMENTAFÉLAG



REYKJAVÍK

PRENTSMIDJAN GUTENBERG

1923

THE
LAW
OF
THE
STATE

OF THE
STATE

OF THE
STATE

EFNISYFIRLIT.

I. KAFLI.

§ 1. *Sögudrög* bls. 1—10

I. Ísland í fornöld, með Noregi og Danmörku, stjórnardeilan fyrri við Dani, stöðulögin, 1—2. — Stjórnarskrá 5. jan. 1874, 2—4. — Stjórnarbaráttan eftir 1903, »Uppkastið« 1908, 4—5. — Ríkisráðsákvæði stjórnskipulaganna og deilan út af því, 5—6. — Fánamálið, 6—8. — Samningar um samband Íslands og Danmerkur, 8—9. — II. Rit og ritgerðir um sambandslögin, 9. — III. Sambandið þjóðréttarsamband, 9—10.

§ 2. *Sambandslögin, eðli þeirra og efni* bls. 10—25

I. Yfirlit yfir sambandslögin, 10—11. — II. Textar laganna og samræmi þeirra, 11—13. — III. Ef textarnir rekast hvor á annan, 13. — IV. 1. Sambandslögin eru samningur, 13—15. — 2. Milli tveggja fullvalda ríkja, 15. — 3. Þýðing þess, að sambandslögin eru samningur, 15. — V. Athugað, hvort öll fyrirmæli sambandslaganna geymi samning. — 1. Eigi öll samningsákvæði; a. Yfirlýsing um fullveldi landanna, 17. — b. Yfirlýsing um konungssamband þeirra, konungssambandið grundvöllur samningagerðarinnar, 18—20. — c. Önnur fyrirmæli, 20—21. — 2. Sambandslögin jafnframt lög, nauðsyn grundvallarlagabreytingar í Danmörku og stjórnarskrár á Íslandi vegna sambandslaganna, 21—22. — Sum ákvæði sambandslaganna eru lög einungis í öðru landinu, 23—24. — 3. Sambandslögin sem samningur ganga fyrir lagaákvæðum þeirra, 24—25.

II. KAFLI.

Eðli sambands Íslands og Danmerkur.

- § 3. *Fullveldi Íslands* bls. 25—30

I. Viðurkenning fullveldis Íslands, hvenær fengin, 25—26. — Fullveldi landsins kemur alstaðar fram í lögunum, 27. — II. Þýðing fullveldisins, 27—28. — III. Fullveldisyfirlýsingin stendur, þótt sambandslögin breytist eða falli úr gildi, 28—30.

- § 4. *Eðli sambandsins* bls. 30—36

I. Ísland og Danmörk eru í þjóðréttarsambandi, en eigi ríkisréttar, bæði jafn réttthá, ekkert yfirríki, 30—31. — Í þjóðhöfðingjasambandi, 31—32. — II. Athugað, hvaða mál kynni að vera sameiginleg, auk konungssambandsins, 32—35. — 1. Konungsaðttin, 32. — 2. Ríkisborgararéttur, 33. — 3. Utanríkismál, 33—34. — 4. Hermál, 34. — 5. Hæstiréttur, 34. — 6. Landhelgisgæzlan, 34. — 7. Myntskipun, 34. — 8. Dansk-íslenska ráðgjafarnefndin, 35. — III. Konungur einn sameiginlegt mál, trygt með samningi næstu 25 ár, 35. — Persónusamsamband eða málefnasamband, 35—36.

III. KAFLI.

Sambandsskipulagið.

- § 5. *Almennar athugasemdir* bls. 36—38

- § 6. *Konungur og konungsaðtt* — 39—48

A. Konungur. — I. a—b. Ályktanir af því að konungssambandið er trygt 25 ár frá 1. des. 1918, 39—40. — II. Ef konungur afsalar sér konungdómi, 40. — III. Konungserfðir, 40—41. — IV. Skilyrði um töku konungdóms: 1. Trúarbrögð konungs. — 2. Konungur má ekki vera þjóðhöfðingi í öðru ríki, 41—43. — V. Skilyrði um meðferð konungsvalds; 1. Lögræði, — 2,

Heilbrigði. — 3. Nálægð. — 4. Eiðvinning að stjórnarskrá Íslands og grundvallarlögum Danmerkur, 43—44. — Ríkisstjórn í forföllum konungs, 44—45. — VI. Nafn beggja ríkja skal vera í heiti konungs, 45—46. — VII. Greiðslur af ríkisfé til konungs, 46. — B. Konungsætt — ríkisarf, 46—48.

§ 7. *Meðferð Danmerkur á íslenskum málum*. bls. 48—67

A. *Utanríkismálin*: Ákvæði 1. málsg. 7. gr. sbl., 48. — 1. Afskipti íslensks löggjafarvalds og íslenskra stjórnarvalda af utanríkismálum Íslands, 48—51. — 2. Aðrar takmarkanir í umboði Íslands til Danmerkur um meðferð utanríkismála, 51 o. s. frv.: a. Samningar við önnur ríki, 51. — Samningar gerðir fyrir 1. des. 1918, hvenær bindandi á Íslandi. — Varða Ísland og vera þar birtir, 51—53. — Gagnvart þriðja ríki, 53—54. — Samningar gerðir eftir 1. des. 1918, 17. gr. stjórnarskrár Íslands, 54—56. — Ísland hefir jus foederum, 56. — b. Trúnaðarmaður Íslands í utanríkisráðuneyti Danmerkur, 56—58. — c. Skipun sendiherra og sendiráðismanna á staði, þar sem þeir eru ekki fyrir, 58—60. — d. Skipun ráðunauta (Attaché), 60. — e. Ef Danmörku er ómögulegt að gegna utanríkismálum Íslands, 60—61. — Erindrekstur samkvæmt 3. málsg. 7. gr. sbl., 61—62. — f. Skipti Íslands og Danmerkur, 63. — 3. Eðli umboðsins, 4. málsg. 6. gr. sbl., 63 o. s. frv.: a. Umboðið alment, 63. — b. Komi fram, að Danmörk sé umboðsmaður Íslands, 63—64. — c. Umboðið stendur 25 ár frá 1. des. 1918, 64. — d. Ísland og Danmörk eru fullvalda ríki, þrátt fyrir umboðið, 65. — e. Íslenska stjórnin á aðgang að utanríkisráðherra Danmerkur um meðferð umboðsins. — Ábyrgð á meðferð utanríkismála Íslands, 65—67.

§ 8. *Meðferð Danmerkur á íslenskum málum Framhald* bls. 67—74

B. Hæstiréttur, 67—68. — C. Myntin, 68—69. —

D. Landhelgisgæzlan: 1. Landhelgin er íslenzk, 69—70. — 2. Danmörk þarf eigi að auka gæzlu íslenzkrar landhelgi frá því, sem nú er, 70—71. — 3. Dönsk gæzla undir dönskum fána, 70. — 4. Íslenzk gæzluskip jafnframt dönskum, 72. — 5. Hvernig skilja eigi 8. gr. sambandslaganna, 73—74.

Jafnréttisákvæði.

- § 9. *Almennar athugasemdir* bls. 74—76
- I. Um jafnréttissamninga alment, 75—76. —
II. Jafnréttisákvæðum sambandslaganna skifti i fjórar greinir, 76.
- § 10. *A. Fyrirsvar Íslands i Danmörku og Danmerkur á Íslandi og samningamál þeirra* bls. 76—80
- I. 1. »Diplomatisk« skifti Danmerkur og Íslands, 76—77. — 2. 15. gr. sambandslaganna. Getur Ísland haft »diplomatiskan« sendimann i Danmörku? — Staða íslenzka sendiherrans i Kaupmannahöfn, 77—79. — II. Danski sendiherrann á Íslandi, 79. — III. Réttur til að synja sendimanni viðtöku, 80. — IV. Samningagerðir milli Danmerkur og Íslands, 80.
- § 11. *Jafnrétti ríkisborgaranna* bls. 80—94
- I. Sameiginlegur þegnréttur samkvæmt tilsk. 15. jan. 1776 og síðari lögum, 80—81. — II. 1. Hvort land hefir nú sína ríkisborgara, 82. — 2. Þetta skiftir máli, þrátt fyrir jafnréttisákvæði 6. gr. sambandslaganna, bæði i skiftum Danmerkur og Íslands sín á milli og við önnur ríki, 82—84. — III. Sjálf fyrirmæli 1. málsg. 6. gr. sambandslaganna: 1. Engin ákvæði um skiftingu ríkisborgara 1. des. 1918. — 2. Hvers konar jafnréttið sé: a. Jafnrétti »á Íslandi« og »i Danmörku«, 86—88. — b. Borgarar hvors ríkis njóta »sama réttar« og borgarar hins, en eigi meiri, og verða því að hlíta sömu takmörkunum, 88—91. — c. Ákvæðið um, að danskir ríkisborgarar njóti sama réttar á Íslandi sem íslenzkir ríkisborgarar »fæddir þar«,

91—93. — 3. Yfirlit yfir réttindi bundin við ríkisborgararétt, 93—94.

§ 12. *Jafnrétti að öðru leyli* bls. 94—99

C. Ívilnanir um vörur og afurðir: 1. Samræmi textanna, 94—95. — 2. Hvaða vörur danskar og islenzkar, 95—96. — 3. Meira en venjulegt ívilnunarákvæði, 96—97. — 4. Engin almenn regla um hver skilyrðin sé til þess, að vara verði talin »islenzk« eða »dönsk«, 97. — D. *Jafnréttisákvæði um skip*. Eigi hærri gjöld, fiska má með dönskum skipum í islenzkri landhelgi. Skrásetning, 97—99.

§ 13. *Jafnréttið og skifti við önnur ríki* bls. 99—101

§ 14. *Fjármálaráðstafanir* — 101—108

I. Yfirlit, 101. — II. 1. Forgangsréttur islenzkra stúdenta til námsstyrks í Kaupmannahöfn, 102. — 2. Skrifstofuhald Íslands í Kaupmannahöfn, 102—103. — 3. Árgjaldið samkvæmt stöðulögunum, 103—104. — Sjóðurinn og hlutverk hans, 164. — III. Hvernig lara mun, ef sjóðunum væri varið andstætt tilgangi sínum. — 1. Hvort landið er bundið af fyrirmælum sambandslaganna, meðan þau standa, 104—106. — 2. Ef sambandslögin falla úr gildi, þá standa fjármála-ákvæðin samt, og hvort land hefir forræði sins sjóðs, 106—107.

§ 15. *Tryggingarákvæði* bls. 108—115

I. Hér til teljast: Nefndin samkvæmt 16. gr. og gerðardómurinn samkvæmt 17. gr. sambandslaganna, 108. — II. 1. Nefndin og tilsk. um hana, 108. — 2. Skipun nefndarinnar og samkomur, 109—110. — 3. Hlutverk nefndarinnar alment, 110—111. — 4. Störf hennar: A. Meðferð lagafrumvarpa (stjórnarfrumvarpa), 111—113. — a. Frumvarp um mál, er varða meðferð mála þeirra, sem í sambandslögunum segir, 113. — Önnur slík mál, 113—114. — b. Lagafrumvörp, er varða annað

VIII

ríkið og þegna þess, 114—115. — B. Undirbúningur lagafrumvarpa, er miða að samvinnu landanna eða að sameiginlegri löggjöf Norðurlanda, 115, — C. Önnur mál, 115.

§ 16. *Gerðardómurinn* bls. 115—116

IV. KAFLI.

Breytingar á sambandslögunum. Sambandsslit.

§ 17. *Breytingar á sambandslögunum* bls. 117—123

I. Breytingar án samþykkis beggja aðilja.

1. Breytingar ákveðnar af að eins öðrum:

a. Breytingar, sem hér þarf eigi atkvæðagreiðslu kjósenda til, 117—119. — b. Breytingar, þar sem atkvæðagreiðsla kjósenda samkvæmt 2. málsg. 76. gr. stjkskr. þarf til, 119—120. — 2. Sambandslögin byggja á ástandinu 1. des. 1918. — a. Atvik, er hvorugt ríki ræður yfir, 120. — b. Önnur. Réttarástand í hvoru landi, 120—122. — II. Breytingar með samþykki beggja aðilja. — Endurskoðun sambandslaganna, 122—123.

§ 18. *Brottfall sambandssáttmálans* bls. 123—127

Sáttmálinn getur fallið brott án þess, að annar sáttmáli komi í staðinn, 123—124. — I. Fyrir samning, 124. — II. Fyrir einhliða yfirlýsing, 18. gr. sambandslaganna, 124—126. — III. Sáttmálarof, 126—127. — IV. Breytt ástand, 127. — V. Framkvæmd sáttmálans ómöguleg, 127.

§ 19. *Sambandsslit* bls. 127—129

Geta orðið: 1. Með samningi, 128. — 2. Konungur afsalar sér konungdómi, 128. — 3. Ágreiningur um arfgengi til krúnunnar, 128—129. — 4. Annað ríkið leyfir konungi að ríkja í þriðja ríki, en hitt bannar, 129. — 5. Ef annað eða bæði missa fullveldi sitt, 129. —

6. Stjórnaleysi í öðru eða báðum, 129. — 7.
Ef annaðhvort yrði lýðríki, 129.

V. KAFLI.

*Ákvarðanir um framkvæmdir sambandslaganna
í upphafi.*

§ 20. bls. 129—149

I. Hvenær sambandslögin gengu í gildi, 129—130. — II. Tilkynningin samkvæmt 19. gr. sambandslaganna, 130—131. — III. Ýmsar breytingar á löggjöf landanna, 131—132. — IV. Skifting ríkisborgaranna. Almennar at-
hugasemdir, lög nr. 21 6. okt. 1919, 132—134.
— Hverir urðu íslenzkir ríkisborgarar 1. des.
1918 — A. Menn heimilisfastir á Íslandi, kon-
ur peirra og börn. Peir urðu alment íslenzk-
ir ríkisborgarar, 135—139. — Undantekningar:
1. Peir, er voru annara ríkja borgarar, 139—
140. — 2. Peir, er hvergi áttu ríkisfang, 140.
— 3. »Danskir ríkisborgarar«, er halda áfram
dönskum ríkisborgararétti. Skýring á 3. tölul.
9. gr. ríkisborgararéttarlaganna, 140 o. s. frv.
— Aðalreglurnar um það, hverja ríkisborgara
Ísland fékk 1. des. 1918, 143—144. — Dæmi,
144, 145. — B. Menn heimilisfastir 1. des.
1918 utan Íslands: a. Í »ríki Danakonungs«.
Peir halda yfir höfuð dönskum ríkisborgara-
rétti. Samsvarandi regla sem í 3. tölul. 9. gr.,
146—147. — b. Peir danskir ríkisborgarar, er
áttu heima utan Íslands og »ríkis Danakon-
ungs«. Verða danskir ríkisborgarar áfram,
með samsvarandi undantekningu sem í
3. tölul. 9. gr., 148—149. — Ágreiningur um
ríkisborgaraskifti, 149.

1. The first of these is the fact that the
 2. second of these is the fact that the

TABLE

1. The first of these is the fact that the
 2. second of these is the fact that the

1. The first of these is the fact that the
 2. second of these is the fact that the
 3. third of these is the fact that the
 4. fourth of these is the fact that the
 5. fifth of these is the fact that the
 6. sixth of these is the fact that the
 7. seventh of these is the fact that the
 8. eighth of these is the fact that the
 9. ninth of these is the fact that the
 10. tenth of these is the fact that the
 11. eleventh of these is the fact that the
 12. twelfth of these is the fact that the
 13. thirteenth of these is the fact that the
 14. fourteenth of these is the fact that the
 15. fifteenth of these is the fact that the
 16. sixteenth of these is the fact that the
 17. seventeenth of these is the fact that the
 18. eighteenth of these is the fact that the
 19. nineteenth of these is the fact that the
 20. twentieth of these is the fact that the
 21. twenty-first of these is the fact that the
 22. twenty-second of these is the fact that the
 23. twenty-third of these is the fact that the
 24. twenty-fourth of these is the fact that the
 25. twenty-fifth of these is the fact that the
 26. twenty-sixth of these is the fact that the
 27. twenty-seventh of these is the fact that the
 28. twenty-eighth of these is the fact that the
 29. twenty-ninth of these is the fact that the
 30. thirtieth of these is the fact that the
 31. thirty-first of these is the fact that the
 32. thirty-second of these is the fact that the
 33. thirty-third of these is the fact that the
 34. thirty-fourth of these is the fact that the
 35. thirty-fifth of these is the fact that the
 36. thirty-sixth of these is the fact that the
 37. thirty-seventh of these is the fact that the
 38. thirty-eighth of these is the fact that the
 39. thirty-ninth of these is the fact that the
 40. fortieth of these is the fact that the
 41. forty-first of these is the fact that the
 42. forty-second of these is the fact that the
 43. forty-third of these is the fact that the
 44. forty-fourth of these is the fact that the
 45. forty-fifth of these is the fact that the
 46. forty-sixth of these is the fact that the
 47. forty-seventh of these is the fact that the
 48. forty-eighth of these is the fact that the
 49. forty-ninth of these is the fact that the
 50. fiftieth of these is the fact that the
 51. fifty-first of these is the fact that the
 52. fifty-second of these is the fact that the
 53. fifty-third of these is the fact that the
 54. fifty-fourth of these is the fact that the
 55. fifty-fifth of these is the fact that the
 56. fifty-sixth of these is the fact that the
 57. fifty-seventh of these is the fact that the
 58. fifty-eighth of these is the fact that the
 59. fifty-ninth of these is the fact that the
 60. sixtieth of these is the fact that the
 61. sixty-first of these is the fact that the
 62. sixty-second of these is the fact that the
 63. sixty-third of these is the fact that the
 64. sixty-fourth of these is the fact that the
 65. sixty-fifth of these is the fact that the
 66. sixty-sixth of these is the fact that the
 67. sixty-seventh of these is the fact that the
 68. sixty-eighth of these is the fact that the
 69. sixty-ninth of these is the fact that the
 70. seventieth of these is the fact that the
 71. seventy-first of these is the fact that the
 72. seventy-second of these is the fact that the
 73. seventy-third of these is the fact that the
 74. seventy-fourth of these is the fact that the
 75. seventy-fifth of these is the fact that the
 76. seventy-sixth of these is the fact that the
 77. seventy-seventh of these is the fact that the
 78. seventy-eighth of these is the fact that the
 79. seventy-ninth of these is the fact that the
 80. eightieth of these is the fact that the
 81. eighty-first of these is the fact that the
 82. eighty-second of these is the fact that the
 83. eighty-third of these is the fact that the
 84. eighty-fourth of these is the fact that the
 85. eighty-fifth of these is the fact that the
 86. eighty-sixth of these is the fact that the
 87. eighty-seventh of these is the fact that the
 88. eighty-eighth of these is the fact that the
 89. eighty-ninth of these is the fact that the
 90. ninetieth of these is the fact that the
 91. ninety-first of these is the fact that the
 92. ninety-second of these is the fact that the
 93. ninety-third of these is the fact that the
 94. ninety-fourth of these is the fact that the
 95. ninety-fifth of these is the fact that the
 96. ninety-sixth of these is the fact that the
 97. ninety-seventh of these is the fact that the
 98. ninety-eighth of these is the fact that the
 99. ninety-ninth of these is the fact that the
 100. hundredth of these is the fact that the

I. kaflí.

§ 1.

Sögudrög.

I. Ísland var, sem kunnugt er, lýðríki í fornöld, þangað til það gekk á hönd Hákoní gamla Noregskonungi á árunum 1262—1264. Voru kostirnir settir í sáttmálum þeim, sem þá voru gerðir og síðar endurnýjaðir, við konung. 1380 sameinaðist Noregur og Danmörk undir sama konung, og hefir Ísland síðan lotið sama konungi sem Danmörk. Í Kópavogi 28. júlí 1662 var Friðriki þriðja Danmerkurkonungi og Noregs og niðjum hans svarinn erfðaréttur að konungdómi á Íslandi, og svo einveldi í öllum málum landsins, með svipuðum hætti sem áður hafði verið gert í Danmörk og Noregi. 1814 skildi Noregur við Danmörk, en Ísland og Danmörk héldu sambandi sínu áfram. Einveldi konungs í Danmörk stóð þar til því var létt af með grundvallarlögum Danmerkur 5. júní 1849. Á stjórnarhögum Íslands urðu þá engar verulegar breytingar, enda náðu grundvallarlög Danmerkur eigi gildi á Íslandi. Tilraunir voru að visu gerðar til þess að koma nýju skipulagi á stjórnarhagi landsins (þjóðfundurinn 1851, 1867, 1869), en þær tilraunir mistókust, því að langt var oftast milli þess, er Íslendingar kröfðust, og þess, er í boði var af hálfu hins aðiljans. Varð það loks fangaráð Dana, að skipa stjórnarhögum Íslands með einhliða lögum, er ríkisþing þeirra samþykkti

og konungur staðfesti 2. jan. 1871. Nefnast lög þessi »lög um stöðu Íslands í ríkinu« (»Stöðulögin«), og segir svo í 1. gr. þeirra, að Ísland sé »óaðskiljanlegur hluti hins danska ríkis«, en þó með »sérstökum landsréttindum«. Þessi »sérstöku landsréttindi« voru í því fölgín, að landið átti, samkv. 3. gr. laganna, að hafa löggjöf sína og stjórn út af fyrir sig í allmörgum innanlandsmálum sínum, en í hinum svonefndu »sameiginlegu málum« tók það engan þátt, svo sem utanríkis-málunum. Alþingi 1871 mótmælti að visu gildi Stöðulaganna vegna þess, hvernig þau voru sett, en stjórn landsins hvíldi þó á þeim í hvívetna, svolangt sem þau náðu¹⁾. 5. janúar 1874 setti konungur svo stjórnarskrá handa landinu, og var hún byggð á þeim grundvelli, sem lagður hafði verið með »Stöðulögunum«, enda hét hún »Stjórnarskrá um hin sérstöku málefni« Íslands. Eigi var samþykkis Alþingis leitað. Stjórnarskrána færði svo Kristján konungur 9. landinu, er hann heimsótti það á 1000 ára afmæli þess, eins og kunnugt er. Stjórn landsins var svo skipað, að löggjafarvald »sér mála« landsins var hjá konungi og Alþingi í sameiningu, framkvæmdarvaldið hjá konungi og dómsvaldið hjá dómendum. Með konungsúrsk. 14. júlí 1874 var enn fremur stofnað sérstakt ráðuneyti handa Íslandi í Kaupmannahöfn. Gerðist dóms-

1) Um stjórnarhagi Íslands og stjórnardeilu við Danmörku má einkum vísa til þessara rita: Jón Sigurðsson, Íslands statsretlige Forhold, Kbh. 1856. Knud Berlin, Íslands statsretlige Stilling I, Kbh. 1909, og Einar Arnórsson, Réttarstaða Íslands, Rvík 1913. Auk þess er mesti sægur af ritum og ritgerðum um einstök atriði þessa máls, og eru flest þeirra greind í áður nefndum ritum Berlins og Einars Arnórssonar.

málaráðherra Danmerkur jafnframt Íslandsráðherra, enda hafði Alþingi engin afskipti af skipun hans í embætti eða lausn frá því. Alþingi gat þó komið fram ábyrgð á hendur ráðherra, en hæstiréttur Danmerkur skyldi dæma þau mál, unz önnur skipun yrði þar á gerð. Voru »sérmaal« landsins, þau er koma þurftu undir konung, flest undir hann borin í rikisráði Danmerkur, enda þótt hvergi væri það sagt í stjórnarlögum landsins. Olli þessi meðferð mikilli deilu milli landanna, því að Íslendingar töldu það sýnt með henni, að dönskum ráðherrum væri heimiluð afskipti af sérmaalum Íslands, og væri þar með brotin fyrirsmæli stjórnarskrárinnar um það, að landið ætti að hafa stjórn og löggjöf þessara mála út af fyrir sig. Deilu þessari lyktaði í bili með breytingu þeirri á stjórnarskránni, sem Alþingi hafði samþykkt 1902 og 1903, og konungur staðfesti sem lög nr. 16, 3. okt. 1903. Samkvæmt þeim lögum fékk Ísland sérstakan ráðherra, er hafa skyldi aðsetur í Reykjavík, tala og rita íslenzka tungu og eigi hafa annað ráðherraembætti á hendi. Fara skyldi hann til Kaupmannahafnar á fund konungs, þegar við þyrfti, og nú var sagt berum orðum í lögnum, að sérmaál landsins skyldi bera upp fyrir konungi »í rikisráði«. Þetta ákvæði varð síðan allmikið ágreiningsefni, fyrst milli Íslendinga sjálfra og síðan milli Íslands og Danmerkur.

Engin breyting varð á meðferð þeirra mála, sem »Stöðulög« og stjórnarskrá tóku eigi yfir (»sameiginleg« mál). Þau voru eigi greind frá samskonar dönskum málum, enda kom Ísland eigi fram sem sjálfstæður eða sérstakur aðili í viðskiftum við önnur ríki. Það var í framkvæmdinni ófullvalda, enda þótt það hefði allríflega sjálfstjórn,

enda töldu Danir Ísland einungis hluta af Danmerkurriki.

Eftir 1903 hefst síðasti þátturinn í stjórnarbaráttu Íslands. Þá tóku að heyrast raddir um *skilnað* Íslands og Danmerkur, og aðrir settu upp kröfu um það, að Ísland yrði »frjálst sambandsland« Danmerkur, og enn aðrir, að það yrði fullvalda ríki í persónusambandi við Danmörku («personalunion»). 1906 tók Friðrik konungur áttundi konungdóm í Danmörku. Hafði hann mikinn hug á því að ráða deilumálum Íslands og Danmerkur til lykta á viðunandi hátt. 1907, er konungur heimsótti landið, skipaði hann nefnd danskra þingmanna og islenzkra 30. júlí *»til þess að undirbúa ráðstafanir til nýrrar löggjafar um stjórnskipulega stöðu Íslands í veldi Danakonungs«* (*»i det Samlede danske Rige«*). Með hinum aukendu orðum er ótvírætt gefið í skyn, að ríkið sé eitt, og eigi líka að verða eitt, eftir að sambandsmáli Íslands og Danmerkur hafi verið ráðið til lykta. Nefnd þessi starfaði síðan í Kaupmannahöfn fyrra hluta ársins 1908. Lauk hún störfum 14. maí 1908, og höfðu þá allir nefndarmennirnir, að einum islenzka nefndarmanninum undanteknum, komið sér saman um tillögur um skipun á sambandinu milli Danmerkur og Íslands. Nefndu þeir tillögur sínar *»uppkast að lögum um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands«* («Udkast til Lov om det statsretlige Forhold mellem Danmark og Island»¹⁾). Og er þar með hiklaust gert ráð fyrir því, að ríkið verði *eitt*, því að ella gæti samband landanna eigi verið *»statsretligt«* (*»ríkisréttar-*

1) Betænkning afg. af den dansk-isl. Kommission af 1907, Kbh. 1908, bls. VIII, IX.

samband«), heldur »folkerettligt« (*þjóðréttarsamband«*), enda er sambandið nefnt í 1. gr. »uppkastsins«, »... en Statsforbindelse, det samlede danske Rige«.

Sumarið 1908 fóru fram Alþingiskosningar á Íslandi, og urðu kosningarúrslit þau, að andstæðingar »uppkastsins« urðu í miklum meiri hluta. Var »uppkastið« að visu borið upp á Alþingi 1909, en var þar gerbreytt¹⁾, svo að eigi var viðlit, að gengið yrði að því af hálfu Danmerkur. Féll sambandsmálið svo niður um hrið, að því fráteknu, að tilraun var enn gerð af hálfu Íslands 1912 til þess að koma því fram, en hún varð að engu²⁾.

Eftir 1909 er deilunum við Danmörk aðallega haldið vakandi með tveimur málum: *Ríkisráðs-ákvæðinu* og *jánamálinu*.

Peir urðu æ fleiri, sem kröfðust þess, að orðin »í ríkisráði« yrði feld úr stjórnskipunarlögunum. Samþykki Alþingi 1911³⁾ frumvarp til breytinga á stjórnarskránni 5. jan. 1874 og stjórnarskipunarlögum nr. 16, 3. okt. 1903. Og var ætlast til þess, að hin auðkendu orð hyrfi úr stjórnarskipunarlögunum, og ríkisráðsákvæðið svonefnda þar með. En konungur lét ráðherra Íslands bera Alþingi 1912 þau boð, að hann gæti eigi staðfest þannig lagaða stjórnarskrárbreytingu, fyrr en ráðið væri til lykta með lögum ríkisréttarsambandi landanna⁴⁾. Alþingi 1913 samþykkti þó enn þá frumvarp til stjórnskipunarlaga-breytingar, og var ríkisráðs-ákvæðinu enn slept, en sett í staðinn, að málin skyldi borin upp fyrir konungi, »þar sem hann

1) Alpt. 1909, I, bls. 1084—1085.

2) »Bræðingurinn« svonefndi. Sbr. Þjóðviljann 1912, 18.—19. tbl.

3) Alpt. 1911, I, bls. 1189—1192.

4) Lögbl. 1913, 46. tbl.

ákveðura. Konungur hét nú að visu staðfestingu þessa frumvarps, en það varð jafnframt að *samningum* milli forsætisráðherra Danmerkur og Íslandsráðherra, á ríkisráðsfundi 20. okt. 1913, að mál Íslands skyldi borin upp fyrir konungi í ríkisráði Danmerkur, og að engin breyting gæti á þeirri skipun orðið fyrr en konungur staðfesti lög um ríkisréttarsamband Danmerkur og Íslands, er bæði Ríkisþingið og Alþingi hefði samþykkt. Meiri hluti Alþingis 1914 vildi eigi ganga athugasemdalaust að þessum skilmálum, og var stjórnarskrár-frumvarpið frá 1913 því samþykkt með fyrirvara, þar sem meðal annars er áskilið, að væntanlegum konungsúrskurði um uppburð »sérmálanna« fyrir konungi í ríkisráði, verði breytt sem hverjum öðrum islenzkum konungsúrskurði. Í ríkisráði 30. nóv. 1914 strandaði málið, með því að konungur neitaði að staðfesta stjórnarskrárfrumvarpið¹⁾. Loks tókst að fá frumvarpið staðfest 19. júní 1915, og var um leið gefinn út konungsúrskurður nr. 13, 19. júní 1915, um uppburð sérmála landsins í ríkisráði, enda lýsti konungur yfir því þá á ríkisráðsfundi, að eigi mætti vænta þess, að hann gerði breytingar á þessu, nema annað fulltrygt skipulag yrði fundið²⁾. Þannig lauk deilunni um stjórnarskrána og stóð svo, þar til breytt var í samræmi við þá skipun, er gerð var með sambandslögunum.

Krafa um islenzkan fána kemur fram 1884³⁾, en málið mun hafa legið í þagnargildi þar til 1903, er því er hreyft í einu blaði⁴⁾, og er málinu síðan

1) Lögbl. 1914, 50. tbl.

2) Lögbl. 1915, 26. tbl.

3) Íslenzki fáninn, Rvík 1912, bls. 13.

4) Sama st., bls. 16.

ávallt haldið vakandi. Samkvæmt »uppkastinu« 1908 átti Ísland þegar að fá *heimafána*, en almenntan verzlunarfána gat það fyrst fengið eftir 37 ár frá því, er lögin um ríkisréttarsamband landanna hefði tekið gildi, 8. tölul., 3. gr., sbr. 6. og 9. gr. »uppk.«. Eins og fyrr segir, féll »uppkastið« úr sögunni 1909. Á Alþingi 1911 báru þingmenn upp frumvarp til laga um íslenzkan fána¹⁾ en frumvarpið dagaði uppi. 1913 kom enn fram frumvarp um íslenzkan »sérfána«, en eigi var það frumvarp heldur afgreitt, og var málinu vísað til ráðherra með rökstuddri dagskrá²⁾, þar sem honum var falið að bera málið upp fyrir konung og leggja fyrir næsta Alþingi frumvarp um íslenzkan fána. Í ríkisráði 22. nóv. 1913 lýsti konungur yfir því, að hann mundi veita Íslandi sérfána (kgsúrsk. nr. 68 s. d.), en gerð fánans skyldi ákveða með nýjum konungsúrskurði, eftir að ráðherra hefði kynt sér þar um óskir manna. Alþingi 1914 lét uppi álit sitt um það mál³⁾, og samkvæmt því var gerð sérfánans ákveðin með konungsúrsk. nr. 14, 19. júní 1915. En Íslendingar létu sér eigi nægja sérfána (»landhelgis«-fána), fána, er þeir mætti að eins nota á landi og í landhelgi. Á Alþingi 1917 var því samþykkt í einu hljóði þingsályktun, þar sem skorað var á ráðuneytið að útvega landinu þegar með konungsúrskurði fullkominn verzlunarfána⁴⁾. Málið var svo borið upp fyrir konungi í ríkisráði 22. nóv. 1917. Synjaði konungur þá að visu mála-leitun þessari⁵⁾, en af hálfu Danmerkur var það

1) Alpt. 1911 I, bls. 372.

2) Alpt. 1913 I, bls. 1556.

3) Alpt. 1914 I, bls. 760—761.

4) Alpt. 1917 A, bls. 960—961.

5) Lögbl. 1917, 52. tbl.

þá orðað, að taka mætti sambandsmálið enn upp. Með því að vel var í þetta tekið af hálfu Íslands, þá lagði forsætisráðherra Danmerkur 31. maí 1918 fram tillögu á Ríkisþingi um skipun nefndar til þess að gera tillögur um það, hvaða meðferð nú skyldi hafa á sambandsmáli Íslands og Danmerkur. Samþykkti þingið, að tilhlutun nefndar þessarar, tillögu í þá átt, að stjórnin gerði nauðsynlegar ráðstafanir í því efni¹⁾. Þing Danmerkur og stjórn kjöri síðan 4 fulltrúa, er komu til Íslands 29. júní 1918. Af hálfu Alþingis, er þá var saman komið, voru einnig kosnir 4 þingmenn, til að semja við fulltrúana dönsku. Stóðu samningar þeir yfir frá 1.—17. júlí, og lauk þeim svo, að fulltrúarnir allir komu sér saman um frumvarp til dansk-íslenzkra sambandslaga, og féllust stjórnir beggja landanna á frumvarpið óbreytt²⁾. Var Alþingi nú stefnt saman til aukafunda 1. sept. samsumars, frumvarpið lagt óbreytt fyrir það og samþykkt 7. og 9. sept. með öllum atkvæðum gegn 1 í hvorri deild³⁾. Síðan fór fram atkvæðagreiðsla kjósenda um frumvarpið, samkvæmt fyrirmælum stj.skpl. nr. 12, 19. júní 1915, 21. gr., og var frumvarpið þá enn samþykkt 19. okt. 1918 með 12411 atkv. gegn 999⁴⁾. Af hálfu Danmerkur var frumvarpið og samþykkt óbreytt á Ríkisþinginu 29. nóv. 1918 með 142 atkv. gegn 35⁵⁾.

1) Beretninger og Indstillinger fra det af Folketinget nedsatte Udvalg til at modtage Oplysninger ang. Forhandl. med Island, bls. 33.

2) Sambandslögin, Rvík 1918, bls. 21.

3) Sama st., bls. 57, 59.

4) Hagtiðindi 1919, bls. 20.

5) Knud Berlin, Dansk-isl. Forbundslov, Kbh. 1920, bls. 3, 1. nm.gr.

Síðan hlutu lögin konungsstaðfestingu 30. nóv. 1918 sem

Dansk-íslensk sambandslög¹⁾.

Og byggist samband Íslands og Danmerkur nú á þessum lögum.

II. Deilt var nokkuð um frumvarpið að sambandslögunum, bæði á Íslandi og í Danmörku. Var þá talsvert um það skrifað, bæði af andstæðingum þess og fylgismönnum. Síðan hefir og nokkuð um lögin verið skráð, en ekkert samfelt rit á íslenzku. Auk nefndarálita — en þar má sérstaklega nefna álit fullveldisnefnda Alþingis í sept. 1918²⁾ — má nefna þessar ritgjörðir og rit:

Knud Berlin: En ny nordisk Union (í Statsvetenskaplig Tidskr. N. F. 1920, 2. H.).

Sami: Den dansk-islandske Forbundslov, Kbh. 1920.

Aage Funder i Ugeskr. f. Retsvæsen 1918, B, bls. 209 o. s. frv.

Ragnar Lundborg: Die gegenwärtigen Staatenverbindungen, Berlin 1921, bls. 30 o. s. frv.

Lárus H. Bjarnason í Eimreiðinni 1918, bls. 17 o. s. frv.

Bjarni Jónsson frá Vogu, í Andvara 1923.

III. Samband Íslands og Danmerkur er gagnstætt því, sem orðið hefði eftir »uppkastinu« 1908, algert þjóðréttarsamband, svo sem síðar verður sýnt, en eigi ríkisréttarsamband. Bæði löndin eru fullvalda ríki, hvort öðru óháð og jafn rétthá. Lýsing á þessu sambandi á því hvorki heima í íslenskum né dönskum stjórnskipunarrétti, þó að þar verði víða, sérstaklega í vorum stjórnskipunar-

1) Prentuð í Stj.tíð. sem lög nr. 39, 30. nóv. 1918.

2) Sambandslögin, bls. 22 o. s. frv.

rétti, að hafa hliðsjón af mörgum fyrirmælum sambandslaganna, heldur í *þjóðarétti*. En þar vantar hana enn, enda mundi hún verða þar mjög í molum innan um önnur efni, og verða því óglögg. Svo mundi hún og hvergi fullnægja þeim kröfum, sem vér verðum að gera í þessu efni um glögt yfirlit og nokkurn veginn rækilega lýsingu á sambandinu. Fyrir því hefir sá kostur verið tekinn hér, að skrá sérstakan bækling um málið, eins og hinn danski réttarfræðingur Knud Berlin hefir þar gert.

§ 2.

Sambandslögin, eðli þeirra og efni.

I. Dansk-islenzk sambandslög nr. 39, 30. nóv. 1918 eru í VII köflum og 20 greinum. Í I. kafla laganna (1.—5. gr.) eru flest frumákvæðin um réttarstöðu Íslands og samband landanna, konung sem sambandslið milli þeirra, og konungserfðir. Í II. kafla (6. gr.) segir um réttarstöðu þegna annars landsins í hinu (jafnréttisákvæði o. fl.). Í III. kafla (7.—11. gr.) eru ákvæði um þau mál, er Danmörk fer með eða skyldi fara með fyrir hönd Íslands, fyrst um sinn, eða meðan sambandslögin standa, sbr. 18. gr. þeirra. IV. kafli (12.—15. gr.) geymir fyrirmæli um fjárskifti landanna og um samningamál þeirra framvegis yfirleitt, svo og um hagsmunagæzlu hvors landsins í hinu. Í V. kafla (16. og 17. gr.) segir um milliríkjanefndina (dansk-islenzku ráðgjafarnefndina) og gjörðardóm í ágreiningsmálum um skilning sambandslaganna. Í VI. kafla (18. gr.) segir um það, hversu breyta megi lögunum og fella þau úr gildi, og í VII. kafla (19.

og 20. gr.) segir loks um það, hvenær þau skuli öðlast gildi og hversu þau skuli frákvæma.

II. Vegna þess að tveir eru aðilar, og hvor hefir sína tungu, eru samb.l. á tveimur málum: *íslenzku* og *dönsku*. Konungur hefir og, eins og einsætt var, undirritað báða textana, en forsætisráðherra Íslands hefir meðundirritað íslenzka textann og ráðuneytisforseti (»Statsminister«) Danmerkur danska textann. Einungis íslenzki textinn er gefinn út í Stjórnartíðindunum íslenzku, og danski textinn í Lovtidende Danmerkur. Hafði samninganefndin í Reykjavík gert textana báða, og fullvissað sig um, að samræmi væri milli þeirra, en í fyrstu var danski textinn gerður, af því að umræður urðu allar að fara fram á dönsku. Og íslenzki textinn var svo gerður eftir þeim danska. Það hefir yfir höfuð eigi verið fundið að því, að lögin væri óskýr eða textarnir ósamhljóða. Þó hefði ýmislegt mátt betur fara í því efni. En verkinu varð að flýta, eftir óskum dönsku fulltrúanna, sem töldust þurfa að komast sem allra bráðast heim.

Helztu aðfinslur við texta laganna eru þessar: 1) Það er talið¹⁾, að orðið »*gagnkvæmt*« í 1. og 3. mgr., 6. gr., svari eigi til danska orðsins »*omvendt*«. Í danska orðinu »*omvendt*« felst það, að snúið sé við því, er í upphafi málgreinanna stendur, þ: það, að »íslenzkir ríkisborgarar« komi síðast í málgreinunum fyrir »danskir ríkisborgarar« í upphafi þeirra. Í íslenzka textanum er þessi hugsun táknud með orðinu »*gagnkvæmt*«, er merkir það, að *sama komi á móti*, þ: að á móti

1) Lárus H. Bjarnason í Eimr. 1918, bls. 35—36.

réttindum danskra ríkisborgara á Íslandi komi sömu réttlindi til handa íslenzkum ríkisborgurum í Danmörku. Hugsunin í danska textanum kemur því rétt og glögt fram í íslenzka textanum, og aðfinnslan virðist því eigi vera á rökum byggð. — 2) »*Varer og Frembringelser*«, í 4. mgr. 6. gr., heitir í íslenzka textanum: »*afurðir og afrek*«. Hér er ósamræmi milli textanna, því að »*afurðir*« svara tæplega að öllu leyti til hugtaksins »*Varer*«, og »*afrek*« svarar alls ekki að öllu leyti til »*Frembringelse*« á dönsku. »*Frembringelse*« er margt, þó að eigi sé »*afrek*«, og »*afrek*« er margt, sem eigi er »*Frembringelse*«. Danski texti laganna er hér gleggri, og er þá einsætt að fylgja honum. Og veldur þetta ósamræmi traudla nokkurum бага. — 3) Í 1. málgr. 7. gr. segir í danska textanum, að Danmörk fari með »*paa Islands Vegne*« utanríkismál þess. Í íslenzka textanum er þetta svo orðað, að Danmörk fari með utanríkismál Íslands »*i umboði*« þess. Danska orðtækið: »*paa Vegne*« er viðtækara en íslenzka orðtækið: »*i umboði*«, því að »*paa Vegne*« svarar til á íslenzku: »*fyrir hönd*«. En »*fyrir hönd*« manns má margt með réttu gera, þó að umboð hans sé eigi til þess, t. d. gæzla barna og geðveikra, gæzla hagsmuna fjarstaddra manna (*negotiorum gestio*) o. s. frv. Hér er íslenzki textinn gleggri, og ber því að fylgja honum. — 4) »*Rådunautur*« og »*Attaché*« í 2. málgr. 7. gr. svara ekki heldur alveg hvort til annars, því að ráðunautur er viðtækara. »*Attaché*« er glegggra, og ætti því hér danski textinn að ráða. — 5) »*Af fælles Betydning*« og »*varða bæði*« (Danmörk og Ísland) í 12. gr., svo og í niðurl. 2. málgr. 7. gr.: »*til Behandling af*« og »*til að starfa að*«, þykir eigi að

fullu svara hvað til annars¹⁾. En eigi verður það viðurkent, að hér sé neinn munur á milli, sem máli geti skift.

Textar sambandslaganna skýra hvor annan og fylla. Þar sem annar segir fyllra eða glöggvara, þar skal honum fylgja, eins og á hefir verið dregið.

III. Ef textar sambandslaganna rækist á, svo að eigi mætti samræma þá eða skýra annan með hinum — er þó mun ekki þurfa að ráðgera — þá yrði að semja á ný um það atriði, því að það væri sem ósamið væri, nema sannað yrði, að annar textinn fæli í sér það, sem samið var. Ágreining um það, hvort textar laganna væri samhljóða, mundi eiga að telja til ágreinings um »*skilning*« á lögunum, og því ætti sú misklið að sæta úrlausn gerðardóms, samkvæmt 17. gr. sambandsl. Þess skal geta þegar í þessu sambandi, að það er heimildarlaus staðhæfing²⁾, að danski texti laganna mundi, vegna skipunar gerðardómsins, verða láttinn skera úr, ef á milli bæri. Oddamaður dómsins mundi auðvitað gera sér grein fyrir því, hvað í hvorum texta fælist og fylgja þeim, sem gleggri væri, nema þeir beinlínis rækist á að dómi hans.

Ef aðiljar eru sammála um, að textar laganna rekist á, en hvor heldur því fram, að sinn texti hafi hið rétta að geyma, þá er eigi ágreiningur um »*skilning*« á sambandslögunum, heldur um meðferð á máli, sem í raun rétttri er ekki samið um. Og yrði þá stjórnir landanna að undirbúa nýja samninga um þau efni.

IV. Sambandslögin eru alls eigi venjuleg lög, er islenzkt eða danskt löggjafarvald geti felt úr

1) Lárus H. Bjarnason í Eimr., bls. 36.

2) Lárus H. Bjarnason s. st., bls. 36.

gildi eða breytt að vild sinni. Sambandslögin eru til orðin fyrir samningagerðir tveggja mál aðila, Íslands og Danmerkur. Þau hafa að geyma samkomulag þessara aðila um tilhögun á því réttarsambandi, sem löndin ætla sér að vera í framtíð meðan lögin standa, fyrirmæli og skuldbindingar um ýmsar athafnir hvors aðila þann tíma. Sambandslögin fela því fyrst og fremst í sér *samning milli tveggja aðila*. Því er lýst í § 1 hér að framan, hvernig sambandslögin urðu til, og má á því sjá, að þetta er rétt. Enginn skyldi láta villast á því, að samningur þessi er í lagaformi samþykktur af aðiljum. Það er ekki rétt skoðun, að um samning (eða sáttmála, sem er hið sama) geti eigi verið að tefla, af því að ákvæðin sé í lagaformi, frumvarpsformi áður en samþykki er fengið, eins og einn höfundur virðist hafa talið¹⁾. Hitt er alment viðurkennt, að samninga milli þjóða megi klæða í hvaða búning sem vera skal, þar á meðal lagafrumvarpsform. Veltur alt á tilorðningu og efni, en eigi búningi²⁾. Í sambandinu milli Íslands og Danmerkur eru ákvæði sambandslaganna *samningur*. Skiftir þar eigi, hvernig þau ákvæði eru samþykkt í hvoru landi, hvort þau eru samþykkt sem almenn lög, með eða án atkvæðagreiðslu kjósenda, eða sem grundvallarlög. Sambandslögin sjálf segja einnig, að falinn sé í þeim samningur milli Íslands og Danmerkur, sjá 1. og

1) Lárus H. Bjarnason s. st., bls. 23.

2) Sbr. »Sambandslögin«, bls. 16, 23—24; Gjelsvik, Lærebok i Folkeret 1915, bls. 134; Jellinek, Staatenverbindung 1882, bls. 201, 204; Berlin, Fbl. bls. 11—12, kallar og þá skoðun hvila á misskilningi, að sambandslögin sé eigi samningur, af því að þau sé í lagaformi. Sbr. og Lundborg, bls. 33.

18. gr. Astæðan til þess, að fyrirmælin um samband Íslands og Danmerkur voru höfð í lagaformi, voru kölluð lög, en eigi samningur (Traktat, Akt), var sú, að dönsku nefndarmennirnir fylgdu því fast fram, að svo yrði að vera. Ríkisþing þeirra yrði að leggja samþykki sitt á fyrirmælin, en það yrði það að gera með sama hætti sem það samþykkti lagafrumvörp. Íslenzku nefndarmennirnir vissu vel, að það skifti eigi máli um eðli fyrirmælanna, í hvaða búningi þau væri, og töldu því óþarft að deila lengi um þetta þýðingarlausu atriði¹⁾.

2. En sambandslögin eru meira en samningur milli tveggja aðilja. Þau eru *samningur milli tveggja fullvalda ríkja*. Þessu er mótmælt af einni álfu²⁾ með þeirri rökfærslu, að Danmörk hafi eigi getað gert samning við Ísland, sem þá hafi verið hluti af Danaveldi, en eigi fullvalda ríki. Er þó játað, að sambandslögin hafi til orðið fyrir samning (»Overenskomst«) löggjafarvalds Danmerkur og löggjafarvalds Íslands. Það er að visu rétt, að Ísland var ekki viðurkent fullvalda ríki fyrr en 1. des. 1918, þegar sambandslögin komu til framkvæmdar, en í sama augnabliki sem það varð, gerðist Ísland fullvalda ríki. Og samningurinn er einmitt gerður milli þess Íslands og Danmerkur. Hann er, jafnframt yfirlýsing Danmerkur um viðurkenning sína á fullveldi Íslands, fyrirmæli, er þau ríki hafa sett sér um réttarsamband sitt ákveðinn tíma eftir það, að Ísland varð viðurkent fullvalda ríki³⁾.

1) »Sambandslögin«, bls. 16.

2) Funder UfR. 1918, B, bls. 210.

3) Þannig lítur og Berlin á málið. Fbl. bls. 14—16, Statsvetenskaplig Tidsskr., N. F. 1920, bls. 82—83, og Lundborg, bls. 33 o. s. frv.

3. Það skiftir miklu máli, að menn geri sér það ljóst, að sambandslögin fela í sér samning milli tveggja fullvalda ríkja. *Skýring* sambandslaganna verður þess vegna að fara með sama hætti sem skýring milliríkja-samninga alment, en eigi sem venjulegra laga. Lögskýrandinn á að finna vilja *eins* aðilja, löggjafans, en sá, sem skýra vill sambandslögin og aðra milliríkja-samninga, má eigi nema staðar við vilja *annars* aðiljans, heldur þarf hann að leita að vilja beggja. Það, sem telja má þá *báða* hafa samþykkt, það er samningur, en eigi það, sem að eins annar hefir viljað, en hinn hefir eigi fallið á. Venjulegum lögum getur löggjafarvaldið breytt, og svo felt þau með öllu úr gildi. Samningum sínum við önnur ríki getur ríki eigi breytt einhliða eða felt þá úr gildi, nema samningurinn heimili það, svo sem er um 18. gr. sambandsl., sbr. og 8. og 10. gr. þeirra. Breyting og brottfall sambandslaganna fer annars með sama hætti sem breyting og brottfall milliríkja-samninga. Brot á sambandslögunum eru flest *samningsrof*. Handhafar ríkisvaldsins í hvoru landi um sig geta einir brotið ákvæði sambandslaganna, að því leyti sem þau eru samningur, eins og milliríkja-samninga yfirleitt, en einstakir menn geta alment brotið landslög. Brot annars ríkisins á sambandslögunum orka sömu viðurlögum sem brot ríkis á samningum við önnur ríki. Enn má geta þess, að sem *samningur* hafa sambandslögin tekið gildi þegar frá kl. 12 nóttina milli 30. nóv. og 1. des. 1918. En þar með er eigi ráðið, að þau hafi hlotið *lagagildi* þá þegar í hvoru ríkinu fyrir sig. Sbr. 19. gr. sbl.

V. Með því, sem sagt hefir verið, er þó ekki fullyrt, að öll sambandslögin, frá upphafi til enda, sé samningur og ekkert annað. Það þarf því að

athuga það, hvort eigi muni sum fyrirmæli sbl. vera annað en samningur. Ennfremur er það athuganda, hvort sambandslögin muni og eigi vera annað og meira en samningur í hvoru landinu fyrir sig.

1. Eigi eru öll fyrirmæli, eða réttara sagt ummæli, sambandslaganna *samningsákvæði*. Sjálf gera þau ráð fyrir því, bæði í 1. og 18. gr., að fleira sé í þeim en samningur. Í 18. gr. er alls eigi leyst úr því, *hver* ákvæði sambandslaganna sé eigi samningsákvæði. En í 1. gr. er nokkur bending um það. Með hliðsjón af 1. gr. og efni einstakra ákvæða samb.l., verður að leysa úr þessu atriði.

a. Í upphafi 1. gr. sbl. er yfirlýsing um það, að bæði löndin, Ísland og Danmörk, sé »*frjáls og fullvalda ríki*«. Eigi tekur tali, að yfirlýsing um frelsi og fullveldi Danmerkur sé samningur. Danmörk var fullvalda áður en sbl. komu til sögunnar, og þurfti því hvorki að *semja* við Ísland né aðra um fullveldi sitt. Yfirlýsingin um frelsi og fullveldi Íslands er eigi heldur *samningur*, heldur *undirstaða* undir öllum samningnum og sambandi landanna framvegis. Og fullveldis-viðurkenning Danmerkur, sbr. 19. gr. sbl., er eigi heldur samningur, heldur *undirstaða* undir öllum sambandslögunum og sambandinu. Er einmitt óbeinlinis sagt í 1. gr., að þetta atriði sé eigi hluti af samningi þeim, sem í sbl. felst. Fullveldis-yfirlýsingin og fullveldis-viðurkenningin sæta að engu sömu reglum sem samningsákvæðin. Það er t. d. ekki gott að hugsa sér, hvernig ætti að fara að til þess að brjóta þau ummæli eða brjóta af sér þann rétt, sem í þeim felst¹⁾.

1) Sbr. Gjelsvik, Lærebok i Folkeret, Kria 1913, bls. 149.

b. Þá segir í 1. gr. sbl., að ríkin Ísland og Danmörk sé »í sambandi um einn og sama konung«. Samninganefndin gerði ekki ráð fyrir því, að konungssambandið væri meðal samningsatriðanna. Sést það fyrst og fremst á orðalagi 1. gr. sbl., og er allgreinilega sagt í athugasemdum hennar: (»... eru Danmörk og Ísland ... í sambandi um einn og sama konung, og um samning, gerðan af frjálsum vilja beggja«. Í danska texta aths.: »Danmark og Island ... forbindes ved fælles Konge og ved en under gensidig Frihed indgaaet Overenskomst«¹⁾). Fullveldisnefndin, meiri hlutinn, leit sömu augum á þetta²⁾). Til stuðnings því, að konungssambandið hafi eigi átt að vera falið í samningi sambandslaganna má enn geta þess, að íslenzki hluti samninganefndarinnar ætlaðist upphaflega til þess, að gerðir yrði tveir samningar: Annar um konungssambandið og annað, er þar að lyti, og hinn um önnur efni. Þetta vildu samningamennirnir dönsku ekki. Töldu óviðeigandi og óþarft að semja um konung og konungssamband, enda væri eigi ágreiningur um þau atriði. Og á þetta var fallið af hálfu Íslands. Og með þetta fyrir augum var 1. og 18. gr. sbl. svo orðuð sem raun er á orðin. Það var bygt á því, að konungssambandið var til fyrir samningagerðina, og að Ísland hafði eigi vefengt konungdóm þess manns, sem konungur var þá í Danmörku, né þeirrar ættar, á Íslandi. Af sömu ástæðu átti ákvæði 18. gr. um niðurfall *samnings* þess, sem felst í sambandslögunum, ekki að ná til konungssambandsins. Það átti því að geta staðið áfram, þó að önnur fyrir-

1) »Sambandslögin«, bls. 15.

2) S. st., bls. 27.

mæli sambandslaganna, er samningur yrði talin, félli niður. Það var álitid, að konungssambandið væri *grundvöllur* undir samningnum, en eigi eitt samningsatriðanna. Þetta var tilætlun beggja samningsaðilja. Þrátt fyrir þetta hefir því þó verið haldið fram¹⁾, að konungssambandið væri einn hluti samningsins, en ekki grundvöllur undir honum. En þetta brýtur bæði bág við orð sambandslaganna og tilætlun samningsaðilja, eins og þegar er tekið fram. En í raun rétttri skiftir það engu eða mjög litlu máli í verki, hvor skoðunin verður ofan á. Ef samningurinn fellur niður samkvæmt 18. gr. sbl., þá mundi konungssambandið einnig vera úr sögunni, ef það er falið í samningnum, nema löndin kæmi sér saman um, að konungssambandið skyldi alt að einu halda áfram, t. d. með því að hvort um sig leyfði konungi að halda konungdómi í hinu landinu, sbr. 4. gr. sbl. En ef konungssambandið er eigi falið í samningnum, þá gæti þó hvort landið um sig einnig ráðið slitum konungssambandsins, með því að synja konungi leyfis til að bera konungsnafn í öðru ríki. Og ef samningurinn féll niður fyrr en í 18. gr. segir vegna samningsrofa, þá mundi fara með alveg samsvarandi hætti. Ef ríkin kæmi sér saman um að fella niður samning sinn fyrr en samkvæmt 18. gr., þá færi enn með sama hætti, því að hvort landið gæti synjað konungi leyfis til að vera þjóðhöfðingi í hinu.

Loks má geta þess, að þó að konungssambandið sjálft liggi utan við samninginn, þá eru fyrir mæli í honum, sem miða til að tryggja það

1) Berlin, Fbl. bls. 24—28; Statsvetenskaplig Tidskrift, N. F. 1920, bls. 86.

meðan samningurinn stendur. Það eru ákvæðin í 2. og 3. gr. sbl. Af þeim greinum, og þó einkum 2. gr., má leiða það, að konungssambandið er samningslega trygt meðan sambandslögin standa, því að konungserfðir skulu vera hinar sömu í báðum ríkjum sem nú eru í Danmörku, og þeim verður eigi breytt, nema samþykki beggja komi til. Þó að eigi sé samið um konungssambandið sjálft, þá eru sett ákvæði til *tryggingar* því i samningnum, en þau ákvæði tryggja það þó eigi lengur en samningar standa til.

Er nú ljóst, að það hefir að eins fræðilega þýðingu, hvort konungssambandið er falið i samningnum eða eigi.

c. Því er haldið fram, að í I. kafla sambandslaganna sé eigi samningur um neitt annað en það, að konungserfðum megi ekki breyta, nema samþykki beggja ríkja komi til. Það er sagt¹⁾, að það væri því eigi sáttmálsrof af hendi Danmerkur, þó að hún afsetti konunginn og stofnaði lýðveldi. En fyrst er það, að það er beint heitorð um það í 2. gr. sbl. frá hvorum aðilja til hins, að þeir skuli búa við sömu konungserfðalög meðan samningur þeirra standi, og að hvorugur breyti þeim án samþykkis hins. Nú væri afsetning konungs og stofnun lýðríkis eigi einungis *breyting* á núverandi ríkiserfðalögum, heldur algert *afnám* þeirra, og því mesta sáttmálsrof eitthvert, sem verða mætti. Ákvæðin í 1. gr., 2. málgr., og í 2.—5. gr. sbl. eru öll *undantekningarlaust* samningsákvæði, og hlíta því sömu lögum sem önnur ákvæði samningsins, þau er eigi gildir neitt sérstakt um. Sbr. hér um § 14. III., 2. Að undantekinni 1. gr. 1. mg.

1) Bjarni Jónsson frá Vog, í Andvara 1923, bls. 118.

og 2. mgr. 9. gr. má telja allar greinar sambl. fela i sér einhver samningsákvæði.

2. Sem *samningur* milli tveggja ríkja gátu fyrir-mæli þau, sem i sambandslögnum eru, i raun rétttri skuldbundið báða aðilja, án þess að hann þyrfti að sæta sömu meðferð sem lög. Samkvæmt 18. gr. grvl. Danmerkur þarf eigi að samþykkja samninga i lagaformi, og samkvæmt 2. málsg. 21. gr. stjkspl. nr. 12, 19. júní 1915 þurfti eigi heldur að fara með samninginn með sama hætti sem lagafrumvarp. Bæði ríkin hefði að *þjóðarétti* verið bundin við samninginn, þegar konungur hefði staðfest hann, Alþingi og Ríkisþing samþykkt hann og islenzkir kjósendur. En að *ríkisrétti* hefði þetta eigi verið nægilegt. Fyrirmæli sambandslaganna heimila borgurum hvors lands i hinu ýms réttindi, hvort ríkið er skylt til þess að inna ýmislegt af hendi eða halda ákveðnu ástandi. Til þessa þurfti lög i hvoru landinu. Kjörstjórn i Danmörku t. d. getur ekki tekið islenzkan ríkisborgara þar á kjörskrá, þar sem danskur ríkisborgararéttur er kosningaréttarskilyrði, nema dönsk lög mæli svo um. Þess vegna þurfti lagasetningar við um mörg atriði samningsins i hvoru landi fyrir sig. Sú leið var farin, eins og áður er sagt, að klæða samninginn i lagabúning og fara með hann sem lagafrumvarp. Samningurinn er því jafnframt lög i hvoru landinu. Og mun eigi vera misklið um þetta¹⁾.

Eigi er efi á því, að almenn lög (sambandslögin) eru nægileg til þess að veita borgurum hvors ríkis öll þau hlunnindi, sem þeim eru áskilin i hinu ríkinu, og eigi þarf fyrir-mælis um i stjórnar-

1) Sbr. Berlin, Fbl. bls. 19—23; Bjarni Jónsson, tilv. rit, bls. 117.

skrá eða grundvallarlögum, og yfirleitt var nægilegt að setja ákvæði um þau atriði, sem stjórnarskrá eða grundvallarlög hafa ekki áður tekið til, í sambandslögin. Því var 2. málsg. 6. gr. sbl. t. d. nægileg til þess að undanþiggja íslenzka ríkisborgara herskyldu í Danmörk, þrátt fyrir fyrirmæli 1. gr. laga nr. 123, 8. júní 1912. Hér á landi hefir það eigi heldur orkað tvímælis, að sambands-sáttmálinn hlyti að hafa í för með sér stjórnarskrárbreytingu, og að þau réttindi t. d., sem samkvæmt stjórnarskránni þyrfti íslenzkan ríkisborgararétt til að njóta, svo sem er um embætti, kosningarrétt og kjörgengi til Alþingis, yrði eigi að ríkisrétti veitt Dönum, nema með stjórnarskrárákvæði, sjá 75. gr. stjkskr. nr. 9, 18. maí 1920. Í Danmörku greindi menn í upphafi á um nauðsyn grundvallarlaga-breytingar vegna ákvæða sambands-sáttmálans. Fylgismenn sambandslagafrumvarpsins andmæltu því, að breyta þyrfti grundvallarlögunum¹⁾. Þar á móti hafa andstæðingar frumvarpsins haldið því eindregið fram, að sambands-sáttmálinn gerði grundvallarlaga-breytingu nauðsynlega²⁾. Var talið að 2., 4. og 6. gr. sbl. útheimti grundvallarlaga-breytingu. Sú varð raunin á 1920, er gjörð var breyting á grundvallarlögum Danmerkur, að sett voru ákvæði í 93. gr. þeirra, samsvarandi fyrirmælum 75. gr. stjórnarskrár Íslands. Ef eða þegar jafnréttisákvæði 6. gr. sbl. falla niður, þá eru téð fyrirmæli 75. gr. stjkskr. og 93. gr. grvl. einnig úr gildi fallin, því að þau skirskota beint til sambl., byggjast á því ástandi, sem sambl. helga.

1) I. C. Christensen í »København« 27. ág. 1918; Zahle í Folket. Forh. 1918, 1515.—1518. dálki.

2) Berlin í »København« 1918, 31. júlí, 25. ág. og 4. sept.; Axel Nielsen í Folket. Forh., 1612.—1614. dálki.

Eigi geta þó öll fyrirmæli sambl. verið lög á Íslandi eða í Danmörku. Það geta þau ein fyrirmæli verið á Íslandi, sem hafa að geyma ákvæði um framferði íslenzkra stjórnarvalda eða manna hér á landi, og í Danmörku þau ákvæði, þar sem segir um gerðir danskra stjórnarvalda eða manna í Danmörk. Lagaákvæði, er í *báðum* löndum gilda, eru í 2. mgr. 1. gr., 2., 4., 5., 6., 7., 8. gr. og 1. mgr. 9. gr., 10., 11., 12., 14., 15., 16., 17., 18. og 20. gr. Ákvæði 3. gr. virðast vera einungis *íslensk* lög og ákvæði 13. og 20. gr. virðast vera einungis lög í *Danmörku*. Þó að öll ákvæði sambl. hafi verið samþykkt í lagaformi, þá getur það ekki raskað því eðli þeirra, að sum geta ekki eftir efni sínu verið lög nema í öðru landinu, af því að ekkert er í þeim sagt um framferði stjórnarvalda eða einstaklinga í hinu. 8. gr. t. d. mun mega telja lög á Íslandi, að því leyti sem ákveðið er um íslenzka landhelgi, og er þó mjög á takmörkum, hvort svo verði talið. Þar á móti er 10. gr. líka óefað lög á Íslandi, því að samkvæmt henni var hæstiréttur enn æðsti dómur í íslenskum málum, en það mátti eigi verða ákveðið, nema með íslenskum lögum. Þótt 7. gr. 1. og 2., og 1. og 2. másl. 3. málsg. segi fyrst og fremst um það, hvað *dönsk* stjórnarvöld eigi að gera, þá fela ákvæðin þó í sér íslensk lagafyrirmæli líka, því að þar ráðstafar hið nýja íslenska ríki meðferð utanríkismála sinna, en til þess hefði sennilega þurft lög. Þó má um þetta deila, eins og fleiri fyrirmæli sambandslaganna. En atriði þetta skiftir varla miklu máli, því að öll eru ákvæðin ein heild, sem hvorugur aðili getur haggað við, nema með samþykki hins eða samkvæmt 18. gr., að fráteknum 8. og 10. gr. Í 6. gr., 1. málsg., er t. d. upphafið lög á Íslandi, því að þar segir

um kjör danskra ríkisborgara á Íslandi, en orðin »og omvendt« í danska texta laganna, og orðin »og gagnkvæmt« í íslenskum textanum er sá hluti málsgr., sem lög er í Danmörku, því að einungis þar eru fyrirmæli um meðferð danskra stjórnarvalda í Danmörku á íslenskum ríkisborgurum, en vitanlega verður að skýra hin auðkendu orð með fullri hliðsjón af því fyrirmæli málsgr., sem við Ísland á.

3. Þótt sambandslögin sé lög, þá eru þau þó fyrst og fremst *milliríkjasamningur*. Það verða þau jafnt, þótt setja þurfi ýms eða flest fyrirmæli þeirra í íslensk eða dönsk sérlög, eða þótt þau sé sjálf sérlög hvors ríkisins. Og það verður jafnan að hafa hugfast, að samningseðli þeirra er ríkara en lagaeðlið, eins og Berlin hefir réttilega tekið fram¹⁾. Þetta kemur, meðal annars, fram í því, að samkvæmt ríkisrétti getur hvort landið breytt þeim sem lögum, en sú breyting væri *samningsrof*, og hinum aðilja því alls óskýlt að hlita henni. Lögin verður líka að skýra sem samning fyrst og fremst. Svo má vera, að ákvæði sambandslaganna sem *samnings* rekist á ákvæði þeirra sem *laga* í öðru landinu. Og verður þá ákvæði þeirra sem laga að vikja. Íslenskur ríkisborgari á t. d. heimtingu á landsvist í Danmörku, samkvæmt því lagafyrirmæli, sem felst í 6. gr. sbl. 1. málsgr. Dönsk stjórnarvöld hafa alment eigi heimild til að vísa honum úr landi. En ef Ísland lögleiddi herskyldu hjá sér, sbr. 71. gr. stjkskr., þá á það heimtingu á

1) Fbl., bls. 19—20. Þar á móti virðist dæmi Berlins, tilv. rit, bls. 20, eigi vera heppilega valið, því að þar liggur næst að bera gildi sambandslaganna sem laga saman við annan samning en þann, sem í þeim felst, samning um framsal brotamanna í öðru landinu til hins.

því, að íslenzkir ríkisborgarar, sem vera kynni búsettir í Danmörku, komi heim til að innna þá þegn-skyldu af hendi. Ísland heimtar þá borgarann, og afsalar sér þá samningsrétti sínum til þess að Danmörk hafi borgarann hjá sér. Réttur mannsins var að vísu lögbundinn, en hann er eigi sjálfstæður, heldur leiddur af samningsrétti Íslands. Takmörkun á eða niðurfall, þar á meðal afsal, á samningsréttinum hefir í för með sér samsvarandi áhrif á lögbundna réttinn.

II. kaflí.

Eðli sambands Íslands og Danmerkur.

§ 3.

Fullveldi Íslands.

I. Útlenda orðið »*Suverænitet*« hefir verið nefnt á íslenzka tungu »*fullveldi*«, og »*suveræn*« hefir samkvæmt því verið nefnt »*fullvalda*«. Er orðið »*suveræn*« haft í danska texta laganna, og orðið »*fullvalda*« í íslenzka textanum, sjá 1. og 19. gr. sbl. Því hefir verið haldið fram af hálfu Íslands, að það hafi verið að réttum lögum fullvalda ríki fyrir 1. des. 1918, en hvorki Danmörk né önnur ríki höfðu viðurkennt það í orði eða verki. Þessi viðurkenning er fyrst fengin hjá Danmörku með sambandslögunum. 1. gr. þeirra hefur á því, að Danmörk og Ísland sé frjálst og fullvalda ríki. Er hér í fölgín svo skýlaus viðurkenning á fullveldi landsins, að eigi verður um deilt. Hitt skiftir litlu máli, hvort sagt er, að Danmörk hafi

viðurkent fullveldi Íslands áður eða um leið og lögin voru samin. Réttast virðist vera að telja fullveldisviðurkenninguna fyrst fengna á þeirri stundu er konungur staðfesti lögin. Þangað til er það óráðið, lagalega skoðað, hvort viðurkenning fengist eða eigi, því að það er vist, að ef löggjafarþingin eða islenzkir kjósendur hefði synjað frumvarpinu samþykkis, eða ef konungur hefði synjað því staðfestingar, þá hefði fullveldisviðurkenningin alls eigi fengist að því sinni. Fullveldisviðurkenningin er að visu grundvöllur undir samningnum, en sá grundvöllur verður eigi fastur fyrr en samningurinn er sjálfur fastur orðinn. Orðalag 1. gr. sbl. verður varla talið villandi eða neitt óeiginlegt. Það þurfti að visu eigi að taka það fram, að *Danmörk* væri fullvalda ríki, því að það var vitað áður, að hún var það, en það var sett til þess, að hvergi hallaðist á um jafnrétti og jafnræði ríkjanna í samningagerðinni, til þess að hvort þeirra væri sett sem jafnréttihátt við hlið hins í hvívetna, eins og hvarvetna er gert annarstaðar í lögunum. Munurinn, sem verið hafði milli landanna, hlaut þó að koma fram í einu atriði: Fullveldi Danmerkur og viðurkenningu þess þurfti eigi að tilkynna öðrum ríkjum. Þar á móti var nauðsynlegt, að öðrum ríkjum yrði tilkynt það, að Danmörk hefði viðurkent fullveldi Íslands. Því er svo fyrir mælt í 19. gr. sbl., að Danmörk skuli tilkynna öðrum ríkjum, að hún hafi samkvæmt efni þessara sambandsлага viðurkent Ísland fullvalda ríki. Í orðunum »samkvæmt efni þessara sambandsлага« felst þó engin takmörkun, því að sambandslögin hafa engin ákvæði að geyma, er með nokkuru móti verði talin takmarka fullveldi landsins. Í tilvitn. orðum felst ekki annað en það, að fullveldisviðurkenn-

ingin felist í sambandslögunum. Samband Íslands og Danmerkur, eins og því er fyrir komið, skerðir fullveldi hvorugs landsins, hvernig sem það hugtak er skýrt. Bæði löndin eru jafn rétthá, og yfirriki ekkert. Löndin eru ýmist nefnd *riki*, 1.—3., 5., 9. gr. 1. mgr., 12. og 16. gr. 2. og 3. mgr., eða *land*, 4. og 6. gr. 2. og 5. mgr., 7. gr. 4. mgr., 9. gr. 2. mgr., 11., 15. og 16. gr. 3. mgr., 17. og 18. gr.¹⁾.

En fullveldi Íslands kemur víðar fram en í orði í 1. og 19. gr. sbl. Þess sjást mjög skýlaus merki í öðrum greinum laganna, því að margar þeirra fengi alls eigi staðist, ef bæði löndin væri ekki fullvalda ríki. Hvort hefir sína þegna, sbr. 6. gr., sín utanríkismál, þar á meðal samningarétt, þótt öðru hafi verið falin meðferð þeirra fyrir hitt að nokkuru, 7., 12. og 15. gr. sambandsl., og sín hermál, sbr. 19. gr. sbl. Ákvæðin um milliríkjanefndina, 16. gr., gerðardóminn, 17. gr., og uppsögn sáttmálans, 18. gr., taka af skarið í þessu efni, því að þau eru ósamrímaleg því, að annað landið eða bæði væri ófullvalda. Sjálfræði beggja ríkja er jafnt að öllu²⁾.

II. Fullveldi landsins skiftir auðvitað máli frammar en einungis í orði. Meðan það var ófullvalda, mátti það eigi skuldbinda sig með ríkjasamningum. Það gerði Danmörk. Og stjórnir annara ríkja sneru sér þá eigi til Íslands, þó að mál varðaði hagsmunum þess, heldur til Danmerkur, til

1) Það mun viðurkennt af öllum, að fullveldisviðurkenningin sé alveg skýlaus. Sbr. aths. samninganefndar («Sambandslögin», bls. 15), álit meiri hl. fullveldisnefnda 1918 (s. st., bls. 24); Berlin, Fbl., bls. 4—5; Statsvetenskapl. Tidskr. i. c., bls. 83; Lundborg i. c., bls. 33—35.

2) Sbr. einkum nál. meiri hl. fullveldisnefnda 1918 («Sambandslögin», bls. 24—25).

dönsku stjórnarinnar, sem eo ipso var líka stjórn Íslands í verkinu í öllum eignum, er horfðu út á við. En nú verður Ísland eigi skuldbundið öðrum ríkjum, nema fyrir tilverknað sjálfs síns, brot eða heit, eða þess, in casu utanríkisstjórnar Danmerkur, sem umboð hefir til meðferðar íslenskra utanríkismála. Ísland getur því nú einungis staðið í þjóðréttarsambandi við önnur ríki, þar á meðal Danmörku. Fyrir 1. des. 1918 var talið, að Ísland gæti ekki tekið ríkislán erlendis. Lántaka þess var sem lántaka hrepps eða kaupstaðar. En nú getur það tekið erlent ríkislán, og gerði það sumarið 1921. Enda getur það nú skuldbundið sig til fjárgreiðslu í milliríkjaskiftum. Fyrir 1. des. 1918 hafði Ísland enga ríkisborgara í lagaskilningi, og skorti viðurkenda heimild til að kveða á um það. En eftir 1. des. 1918 ræður Ísland þessu, eins og önnur ríki, og hefir sett lög um það, sjá l. nr. 21, 6. okt. 1919. Þau lög, sem löggjafarvald Danmerkur hafði sett og »sammálin« vörðuðu, standa eigi lengur í gildi á Íslandi en það sjálft vill, sbr. t. d. löggjöfina um ríkisborgararétt. Hins vegar getur landið hafa bundið sig eða getur síðar bundið sig til að breyta eigi þeim lögum eða öðrum. Því er Íslandi nú óheimilt að breyta einhliða fyrirmælunum um ríkiserfðir eða þeim öðrum ákvæðum, sem í 2. og 3. gr. sbl. greinir. Það breytir engu um þetta, þó að þessi fyrirmæli hafi líka verið tekin í stj.skr. 18. maí 1920, 3. og 4. gr. Þó að segja megi, að Ísland hafi ríkisréttarheimild til að breyta þessum ákvæðum, þá má það eigi gera það vegna þjóðréttarskuldbindingar sinnar til að láta þau standa óhöggnuð um sinn, sbr. 18. gr. sbl.

III. Fullveldisviðurkenning eins ríkis öðru ríki til handa er venjulega einhliða yfirlýsing eða fólgin

í verknaði. En hún getur verið skilyrðum bundin, eða öllu heldur á undan yfirlýsingu eða jafnhliða henni geta hafa gengið loford um eitthvað frá því ríki, sem viðurkenninguna fær. Og svo var hér. Skilyrði fyrir fullveldisviðurkenningunni var það, að sambandslögin yrði bindandi, og þar með endi bundinn á sambandsdeiluna. Að því leyti má segja, að viðurkenningin sé þáttur eða atriði í tvíhliða samningi. En þó að þetta skilyrði hafi upphaflega verið sett, þá er viðurkenningin eigi afturtæk, né heldur missir hún gildi sitt, þó að aftur risi deila um samband landanna, eða ágreiningur verði um einstök atriði í skiftum þeirra. Fullveldisviðurkenningin er veitt eitt skifti fyrir öll, og fullveldið stendur, þó að sambandslögin hverfi úr sögunni. Sambandslögin gera eðlilega ráð fyrir ágreiningi um skilning á sambandslögunum, sbr. 17. gr. sbl., og fyrir því, að sambands-sáttmálinn falli úr gildi eða breytist fyrir nýja *samninga* milli landanna, sbr. 18. gr. sbl. Og það byggist aftur á því, að bæði ríkin haldi fullveldi sínu. Rammar skorður eru reistar við hvatvislegum sáttmálsslitum, og eru þær skorður mestmegnis settar að tilhlutan dönsku samningamannanna. Peir hafa því réttilega lítið svo á, að fullveldisviðurkenningin breyttist að engu, og að fullveldi Íslands raskaðist eigi, þó að sáttmálsslit yrði, samkvæmt 18. gr. sbl. Ef þeir hefði álitid að þá flyttist samband landanna í sama far sem það var í fyrir 1. des. 1918, með öðrum orðum: að Ísland yrði þá sami hlutinn af Danmörku sem þeir töldu það vera fyrir 1. des. 1918, þá hefði eigi verið ástæða fyrir þá til að setja svo strangar reglur um sáttmálsslit sem í 18. gr. sbl. eru. Það mun líka alment viðurkent, að fullveldi landsins raskist að engu, þótt sáttmálsslit yrði, heldur hefði þau

annaðhvort i för með sér samband um konunginn einn eða alger sambandsslit¹⁾).

§ 4.

Eðli sambandsins.

I. Eins og sagt var áður, eru bæði ríkin, Ísland og Danmörk, fullvalda. Hvorugt landið er hvort öðru hærra i sambandinu. Og ekki er heldur neitt yfirríki yfir þeim, ekkert sameiginlegt vald, er yfir báðum ráði, eins og t. d. var i þýzka sambandinu og er i Schweiz og ýmsum fleirum sambandsríkjum, þar sem sambandsstjórn er yfir öll bandaríkin sett. Samband Íslands og Danmerkur er því tvímælalaust *þjóðréttarsamband*, en eigi *ríkisréttar*, enda var það ófrávikjanleg krafa íslenzku samningamannanna 1918, að sambandið yrði *þjóðréttarsamband*²⁾. Af hálfu Danmerkur mun þetta alveg og fortakslaust viðurkent³⁾. Löndin eru því ekki *sambandsríki* (Bundesstaat), eins og það hugtak er tekið i þjóðarétti. Eigi eru þau heldur *ríkjasamband* (Staatenbund), eftir því sem vant er að greina það hugtak. Lundborg⁴⁾ telur það til svonefndra »*Staatenallianzen*«, en það virðist eigi vera rétt, því að þau sambönd virðast vera enn lausari en samband Íslands og Danmerkur. Þó telur Lundborg⁵⁾ það til persónusam-

1) Sbr. Berlin, Fbl., bls. 110—112; Zahle, Folket. Forh. 1918, 1515. dálki.

2) Aktstykker, bls. 24, 28.

3) Berlin. Fbl., bls. 6, sbr. 31—38; ForfR. 1922, bls. 50.

4) Gegenw. Staatenverb., bls. 27 og 30.

5) Tilv. rit, bls. 27, 30, 62. Undir »*Staatenallianzen*« telur Lundborg annars tvent: Þjóðasambandið svonefnda

banda (Personalunion). Hið rétta er að telja samband Íslands og Danmerkur til *þjóðhöfðingja-sambandanna* (»Unionanna«), sem hafa það sameigið, að þjóðhöfðinginn er sá sami í báðum ríkjum (eða öllum), og auk þess, ef til vill, einhver önnur mál.

Nú er þjóðhöfðingja-samböndum skift í tvær greinar: *Persónusamband* (Personalunion) og *málefñasamband* (Realunion). Menn telja samband því að eins vera persónusamband, að konungur (*þjóðhöfðinginn*) einn sé sameiginn, og ekkert annað. En sumir gera þar að auki þá takmörkun, að konungssambandið stafi eingöngu af *tilviljun*, t. d. vegna þess að erfðalög tveggja ríkja veita sama manni konungdóm í báðum, án þess að nokkrir samningar sé til um sambandið. Aðrir telja konungssamband vera, ef ekkert mál er sameigið, nema konungur, enda þótt konungssambandið sé samningum bundið. Málefñasamband er aftur á móti um konung og önnur fleiri málefni, eða ef konungssamband er samningsbundið, þá ef til vill um konung *einn*, eftir siðarnefndu skilgreiningunni á konungssambandi¹⁾. Það er hér, eftir þessu, um þessi tvö ríkjafélög að velja: Persónusamband (konungssamband) og málefñasamband. Verður fyrst að rannsaka það, hvort fleiri mál sé sameiginleg, sé beggja ríkja mál, en konungur. Ef svo reynist, þá er sambandið málefñasamband. Þar

og samvinnu Norðurlanda. En hvorugt er samband milli ríkja, fremur en t. d. alþjóðadómstólar, t. d. í Egyptalandi, alþjóðanefndir o. s. frv., og í öllum efnum allskostar ólíkt sambandi Íslands og Danmerkur.

1) Sbr. Jellinek, *Statenverbindungen*, bls. 82 o. s. frv., 197 o. s. frv.; Gjelsvik, *Lærebok i Folkeret* 1915. bls 132 o. s. frv.

með er eigi sagt, að það sé mjög traust, enda eru eigi öll slík sambönd með sama hætti. En ef ekkert reynist sammála, nema konungur, þá þarf að rannsaka það, hvort konungssambandið sé samningsbundið eða tilviljun ein. Eftir niðurstöðu þeirrar rannsóknar færi það þá enn, hvort sambandið skyldi telja konungssamband eða málefna-samband, ef áherzla er lögð á það, hvort konungssambandið er samningsbundið eða eigi.

II. Þau mál, sem kynni helzt að verða nefnd sameiginleg, eru þessi, auk konungs:

1. *Konungsættin*. Hún er sameiginleg báðum löndum að því leyti sem konungur Íslands og konungur Danmerkur hlýtur að eiga sömu ættingja, af því að sami maður er konungur í báðum löndunum. Íslenszk löggjöf gerir líka ráð fyrir þessari ætt, eftir að sambandslögin voru sett, sbr. 7. og 12. gr. stjkskr., um ríkisarfann, og 4. gr. laga nr. 74, 27. júní 1921, um skattskyldu ættmenna konungs. En þar af leiðir eigi, að ættingjar konungs verði talið *sammál* Íslands og Danmerkur. Ef svo væri, þá gæti í raun rétttri ekkert persónusamband verið til, af því að altaf hlyti þau lönd, sem sama konungi lúta, að hafa sömu konungsættina. Að því fráteknun, að sömu karlmenn eru bornir til ríkis hér og í Danmörku, samkvæmt 2. gr. sbl., og sömu prinsar rjettkjörnir til þess að fara með konungsvald í báðum löndum, verður eigi sagt, að konungsættin sé *sammál*¹⁾. Enda ræður hvort landið greiðslum til hennar, sbr. 5. gr. sbl. og 8. gr. stjkskr.,

1) Ef konungur er íslenskur ríkisborgari, þá er drottning það líka og konungsekkja, svo og afkvæmi konungs samkvæmt ríkisborgararéttarlögunum. En þó verður þetta eigi kallað sammál landanna.

og hvort land getur ákveðið, hverja það telji til konungsættar, og hverja vernd hún skuli hafa frammar öðrum mönnum.

2. *Ríkisborgararéttur*. Það hefir heyrzt af Dana hálfu, að ríkisborgararéttur væri *sameiginlegur*¹⁾. En þetta er því undarleggra sem það stendur óbeinlínis víða í sjálfum sbl., að hvort landið hafi sína ríkisborgara, eins og hlaut að vera, sjá 6., 15. og 16. gr. sbl., og í aths. samninganefndar við 6. gr. er glögt greint milli íslenzks og dansks ríkisborgararéttar. Annars mun nú þessi skoðun vera niður kveðin, því að framkvæmdin hefir sannað svo vel, sem unt er, óréttmæti hennar, sjá íslenzk lög um ríkisborgararétt nr. 21, 6. okt. 1919. Andstæðingar sambandslagafrv. í Danmörku voru og þegar eindregnir á þeirri skoðun, að hvort land hefði sína ríkisborgara²⁾.

3. *Utanríkismálin* eru eigi heldur sameiginleg. Meðferð máls af hendi Danmerkur bindur eigi Ísland eo ipso. Samningar, sem Danmörk gerir eftir 1. des. 1918, eru Íslandi óviðkomandi, 7. gr. 4. mgr. sbl. Danmörk fer einungis með utanríkismál Íslands í umboði þess, og vinnur þar samskonar verk fyrir Ísland sem landhelgisgæzlan er. Hvert annað ríki, sem Ísland væri eigi í ríkjafélagi við, gæti skuldbundið sig til að láta sína starfsmenn annast utanríkismál þess, enda er meðferð utanríkismála eins ríkis fyrir annað eigi mjög fátið. Það ríkið, sem fer með mál hins, er umboðsmaður þess. En mál umboðsmanns og umbjóðanda verða eigi *sammál*

1) Funder, UfR. B. 1918, bls. 212, 213; Zahle, Folket. Forh. 1918, 1517. dálki; Borgbjærg, s. st. 1595. dálki.

2) Johan Knudsen, Folket. Forh. 1918, 1607.—1608. dálki; Axel Nielsen, s. st., 1615. dálki; Berlin, Fbl., bls. 70—71.

Einar Arnórsson: Þjóðréttarsamband Íslands og Danmerkur. 3

þeirra, þótt sömu tegundar sé. Verður því alls eigi ályktað af 7. gr. sbl., að utanrikismálin sé sameiginleg, heldur þvert á móti, að þau sé það eigi, sbr. orðin »Danmörk fer með utanrikismál Íslands í umboði þess«¹⁾.

4. *Hermál* mun enginn hafa talið sameiginleg, enda er óbeinlínis, en þó skýrt, tekið fram í 19. gr. sbl., að svo er ekki.

5. Hæstiréttur var hinn sami í báðum ríkjum eftir 10. gr. sbl., frá 1. des. 1918 til 1. jan. 1920, sjá lög nr. 22, 6. okt. 1919, 57. gr. Þótt mátt hefði ef til vill byggja á þessu staðhæfingu um, að sambandið væri málefнасamband, þá stóðar það ekki nú eftir að þessu ástandi er lokið.

6. *Landhelgisgæzlan* samkvæmt 8. gr. sbl. er ekki sammál framar en utanrikismálin. Málið er alislenzkt, en Danmörk hefir hér tekið að sér að vinna verk fyrir Ísland, sem hugsanrétt hefði mátt fela hverju öðru ríki.

7. Myntskipunin er, samkvæmt 9. gr. 1. mgr. sbl., hin sama í báðum löndum, meðan mynt-samband Norðurlanda stendur. Peningar, sem Danmörk lætur slá, eru lögmætur gjaldmiðill á Íslandi, alveg eins og í Noregi og Svíþjóð. En þar fyrir verður peningasláttan ekki talin sammál. Danmörk er óskyld að slá nokkra mynt, og Ísland getur slegið mynt handa sér, sbr. 2. mgr. 9. gr. Enda er því ekki haldið fram að myntskipunin sé sammál²⁾.

1) Það er því líka mjög villandi að tala um »fælles Udenrigsstyre«, eins og Borgbjærg l. c. gerir. Berlin (»København« 20. júlí 1918, Fbl., bls. 48 og Statvetenskapl. Tidskr. N. F. 1920, bls. 88) viðurkennir glögt, að löndin hafi eigi sameiginleg utanrikismál.

2) Berlin, Fbl. bls. 35.

8. Þá er nefnd sú, sem í 16. gr. sbl. getur (*Dansk-íslenzka ráðgjafarnefndin*). Því hefir verið haldið fram, að nefnd þessi sé sameiginleg stofnun, báðum ríkjum (af »unionel Karakter«), enda þótt játað sé, að hún sé alt of veikur grundvöllur til að byggja málefнасamband á henni¹⁾. Því verður ekki mótmælt, að nefnd þessi er sameiginleg stofnun, en hún er algerlega valdalaus, hefir eingöngu ráðgjafarstarf, og er því lagalega þýðingarlausa um meðferð mála ríkjanna. Og stofnun, sem svo er farið um, getur ekki skift máli í þessu efni.

III. Eftir þessu verður ekki fundin sameiginleg stofnun eða sameiginlegt mál, nema konungur einn. Ef konungssambandið er eingöngu af tilviljun og hvergi samningsbundið, þá er sambandið áreiðanlega hreint konungssamband. Það verður ekki fundið, að Ísland hafi samið við Danmörk um sameigininn konung fyrir 1. des. 1918. Það er ekki heldur beinlínis samið um konunginn í sbl., heldur er ætlast til, að hann standi fyrir utan samninginn (sbr. § 2 IV. 1. b.). En, eins og líka er þar tekið fram, þá er samningur um sameiginlegar konungserfðir og meðferð konungsvalds í forföllum konungs, sjá 2. og 3. gr. sbl., og er konungssambandið þar með *samningslega* trygt þann tíma sem sambandslögin standa óbreytt, sbr. 18. gr. þeirra.

Má á þessu sjá, að það fer eftir því, hvor hinna áður nefndu greininga á hugtakinu persónusamband er tekin, hvort dansk-íslenzka sambandið á að telja persónusamband eða málefнасamband. Sú greiningin, sem lætur þetta velta á því, hvort sambandið er samningstrygt, virðist réttari, og eftir

1) Berlin, sama rit, bls. 35 og 37.

því ætti dansk-íslenzka sambandið að teljast til *málefñasambanda*. En ef samningsákvæðin í 2. og 3. gr. sbl. falla niður, og konungssambandið heldur þó áfram, enda komi ekki nýir samningar því til styrktar, þá mundi það verða óvefengjanlega persónusamband¹⁾. Þetta málefñasamband er svo laust sem frekast má verða, eflaust veikasta málefñasambandið, sem nokkurn tíma hefir til verið. Utanríkis-mál og hermál hafa venjulega verið tengiliðir í slíkum samböndum, auk konungs, en hér er konungur eini tengiliðurinn, skoðað frá réttar sjónarmiði.

Það skiftir aðalmáli, að menn geri sjer ljóst, hvernig sambandinu er fyrir komið, en minna hitt, hvert nafn því er valið. Af nafninu má enga ályktun leiða um skipulagið, heldur skal leiða nafnið af skipulaginu. Og því hefir hér verið rakið nokkuð, hvaða málefni kynni að vera sameiginleg í dansk-íslenzka sambandinu.

III. kafli.

Sambandsskipulagið.

§ 5.

Almennar athugasemdir.

Í § 2—4 að framan hefir sambandslögunum nokkuð verið lýst, eðli þeirra hefir verið skýrt og

1) Málefñasamband hafa þessir talið sambandið: Lárus H. Bjarnason (Eimr. 1918, bls. 24) og virðist byggja það á því, að ríkin hafi fleiri sammál en konung. Berlin, Fbl., bls. 32, 37—38. Zahle, Folket. Forh. 1918, 1515. dálki, Funder, bls. 211. Bæði Zahle og Funder virðast byggja á því, að

grein gerð fyrir því, hvers konar sambandið væri fræðilega skoðað. Í þessum (III.) kafla verður reynt að athuga þau mál, er samið hefir verið um að einhverju leyti í sambandslögunum og þjóðréttarsamband landanna varða. Verður fastlega að gæta þess, að öll þau mál, sem ekki eru nefnd í sambandslögunum, eru sérmál hvors ríkis, og hinu ríkinu því ekki framar viðkomandi en sérmál eins ríkis varða annað ríki alment. Þetta leiðir þegar af 1. gr. sbl. Það þurfti ekki, og hefði jafnvel verið óviðeigandi, að taka það sérstaklega fram, að hvort hinna fullvalda ríkja réði málum sínum. Hitt þurfti þar á móti að greina, ef takmarkanir átti að gera um forræði annars þeirra á málum sínum eða leggja átti að öðru leyti skyldur á það. Enda þótt fánamálið væri orsök þess, að sambandsmálið var alt upp tekið 1918, þá er fáni Íslands ekki nefndur í sambandslögunum að öðru en því, að í 19. gr. segir, að Ísland hafi engan *gunnfána*. Það hefði verið alveg rangt að nefna það sérstaklega í sbl., að Ísland hefði sinn siglinga- eða verzlunarfána, því að þá hefði þurft með sama hætti að nefna fjölda annara mála. Sama er um utanríkismál og ríkisborgararétt. Með jafnréttisákvæðum 6. gr. sbl. er það óbeint sagt, að Ísland og Danmörk hafi hvort sína ríkisborgara, og í 15. og 16. gr. er gert ráð fyrir því sama. Í 7. gr. sbl. er bygt á því, að hvort ríkið hafi sin utanríkismál,

sammál sé fleiri en konungur, en Berlin byggir á því, að beint sé samið um konungssambandið. Persónusambandi hafa haldið fram: Meiri hl. fullveldisnefnda 1918 (»Sambandslögin«, bls. 26—27), Lundborg, bls. 30, 62. Menn virðast ekki hafa veitt því eftirtekt, að ákvæðin í 2. gr. sbl. samningstryggja konungssambandið þann tíma, sem sáttmálinn stendur.

en vegna umboðsins til Danmerkur varð að nefna þau. Við hermálin er lauslega komið í 19. gr. sbl., af því að tilkynna á hlutleysi landsins og að það hafi engan gunnfána, og ennfremur í 6. gr. 2. mgr., þar sem sá möguleiki er orðaður, að Ísland kunni að lögleiða herskyldu hjá sér. En sú herskylda er auðvitað hugsuð til þess eins, að verja landið, sbr. 71. gr. stjkskr. Ríkisráðsákvæði stjórnskipulaganna var eitt deiluatríðið. En eigi átti heldur við að geta þess í sbl., hvar eða hvernig mál Íslands skyldi bera fyrir konung þess, því að það er sambandsríkinu alveg óviðkomandi. Enda var kgsúrsk. nr. 13, 19. júní 1915, þegar feldur úr gildi með islenzkum kgsúrsk. nr. 40, 30. nóv. 1918, jafnhliða staðfestingu sambandslaganna. Og fyrirmæli um islenzkt ríkisráð eru nú í 12. gr. stjkskr. Um mál eins og skjaldmerki landsins, nafnbætur, lögtign og orður, segir vitanlega ekki heldur í sbl. Þessum málum hefir verið ráðstafað hér að nokkru leyti með kgsúrsk. nr. 2, 12. febr. 1919 (skjaldmerkið), og kgsbr. nr. 79, 3. júlí 1921 (orða).

Samkvæmt þessu verður einungis getið í þessum (III.) kafla þeirra mála, er máli skifta að lögum um sambandið milli Íslands og Danmerkur. Verður þá fyrst fyrir konungur og konungsætt, þá meðferð Íslandsmála af hálfu Danmerkur, jafnréttisákvæðin, ráðstöfun á fjármálum landanna sín á milli, þegar sambandslögin komu til framkvæmdar, og loks ákvæði, er miða til tryggingar sambandinu (ráðgjafarnefndin og gjörðardómurinn).

§ 6.

Konungur og konungsett.

A. I. Áður er um það talað, hvort konungssambandið sé falið í sambands-sáttmálanum (sjá § 2, V. 1. b.). Niðurstaðan varð þar sú, að konungssambandið væri ekki meðal samningsákvæðanna beinlínis, það væri byggt á því framvegis, sem hingað til, en hins vegar væri sett ákvæði í 2. gr. sbl., er trygði konungssambandið meðan sáttmálinn stæði, og að konungssambandið væri þar með samningstrygt þann tíma. Af þessu verða þessar reglur leiddar:

a. Ef samningsslit verða fyrir þann tíma, sem í 18. gr. sbl. segir, t. d. vegna samningsrofa, þá er konungssambandið eigi lengur samningstrygt. Það getur þó haldið áfram, ef bæði ríkin leyfa konungi að halda konungdómi í hinu landinu. Ef sáttmálsslit verða, samkvæmt 18. gr. sbl., þá fer alveg með sama hætti¹⁾.

b. Af framansögðu leiðir, að það er rangt, sem fram hefir verið haldið²⁾, að hvort landið gæti, án þess að gerast sekt um samningsrof, afnumið hjá sér konungdóminn, ef eigi væri sjálft konungssambandið falið í sáttmálanum, áður en frestur sá væri liðinn, sem í 18. gr. sbl. segir. Meðan sáttmálinn stendur, eru sömu ríkiserfðalög á Íslandi

1) Þótt bæði ríkin hafi veitt samþykki sitt til þess, að konungur mætti ríkja í báðum löndunum meðan sambands-sáttmálinn stæði, þá hlyti það samþykki að vera óskuldbindandi eftir að sáttmálanum væri slitið, því að þá væri atvik svo gjörbreytt. Grundvöllur sá, sem samþykkið var óvæfengjanlega byggt á, væri þá brott fallinn.

2) Berlin, Fbl., bls. 27.

sem í Danmörku, og þeim lögum má hvorugt landið breyta, nema hitt samþykki. Um meðferð konungsvalds, þegar konungur er sjúkur o. s. frv., gilda sömu reglur í báðum löndum, svo og um trúarbrögð konungs og lögræði, 2. og 3. gr. sbl. Úr því að öðru ríkinu er meinað að breyta þessum reglum á eindæmi sitt, þá hlýtur því ekki síður að vera meinað að gera það, sem meira er: að afnema þær með öllu og afsetja konunginn.

II. Ef konungur afsalar sér konungdómi, þá mundi það sjaldan leiða til sambands slit, því að sá mundi þá venjulega taka konungdóm, sem næstur væri erfðum. Ef konungdómur yrði af tekinn í öðru landinu eða báðum, eða ef arfgenga konungsaett þrýtur, þá getur það haft í för með sér sambands slit. En um það vísast til IV. kafla.

III. Svo er ákvæðið í 2. gr. sbl., til þess að tryggja konungssambandið meðan sáttmálinn stendur, að skipun konungserfða skuli vera sú, er segir í 1. og 2. gr. konungserfðalaga 31. júlí 1853, og að konungserfðum megi ekki breyta, nema samþykki beggja ríkja komi til. Lýsing ríkiserfða á heima í stjórnskipunarréttinum. Hér skal þess einungis getið, að þessi fyrirmæli sambandslaganna eru *samningur*, sem hvorugt landið mundi hafa haft heimild til að breyta án samþykkis hins, þótt ekkert hefði verið um það atriði sagt í sbl. Þar að auki eru téð fyrirmæli um ríkiserfðir gerð grundvallarlaga-ákvæði í 1. gr. grvl. Danmerkur 5. júní 1915. Ákvæðið um að ríkiserfðirnar væri þær, sem í 1. og 2. gr. ríkiserfðalaga 31. júlí 1853 segir, var að visu áður í grvl. Danmerkur, en takmörkunin um breytingu á þeim var þar auðvitað ekki. Til þess þurfti nýtt grundvallarlaga-ákvæði, og var það sett 10. sept. 1920. Á Íslandi voru

fyrirmæli 2. gr. sbl. gerð að stjórnarskrár-ákvæði með 3. gr. stjkskr. nr. 9, 18. maí 1920. Þangað til stjórnarskráin gekk í gildi, höfðu þau að ríkisrétti einungis gildi almennra laga, en nú eru þau vernduð af fyrirmælum 1. mgr. 76. gr. stjkskr. En af því að þessi ákvæði eru jafnframt og fyrst og fremst samningsákvæði milli ríkjanna, þá leiðir af því, að þau eru úr gildi fallin af sjálfu sér, ef sáttmáls-slit verða, og því fremur, ef konungssambandinu yrði slitið.

Enginn hefir gert ráð fyrir þeim möguleika, að konungsætt ríkisborna þryti næstu 25 árin, frá 1. des. 1918. Því var ekkert sett um konungskjör svarandi til 8. gr. grvl. Danmerkur, og því hefir auðvitað ekki heldur verið sett neitt um það í stjórnarskrá Íslands.

IV. Það hefði ef til vill ekki stóðað til hlitar, þótt sameiginleg ríkiserfðalög væri ákveðin, ef ekki hefði verið séð fyrir því, að í báðum löndum væri ríkisarfa sett sömu skilyrði um *töku konungdóms*. Þessi skilyrði voru, auk arfgengisskilyrða, fyrir 1. des. 1918 í Danmörku þessi:

1. Að ríkisarfi væri evangelisk-lúterskrar trúar, og

2. Að hann væri ekki þjóðhöfðingi í öðru ríki¹⁾.

Í 3. gr. sbl. er nú svo fyrir mælt, að ákvæði þau, er nú (þ. e. 1. des. 1918) gilda í Danmörku um *trúarbrögð* konungs, skuli einnig gilda á Íslandi. Og í 4. gr. sbl. segir, að konungur geti ekki verið þjóðhöfðingi í öðrum löndum, án samþykkis Ríkisþings Danmerkur og Alþingis Íslendinga. Ákvæði 3. gr. sbl. er tekið í 4. gr. stjkskr. og 4. gr. sbl. í 5. gr. stjkskr.

1) Berlin, Dansk StatsffR. 1922, bls. 229—230.

Þessi ákvæði eru samningsbundin, og Ísland getur því ekki löglega breytt þeim einhliða, enda þótt það sé ekki sérstaklega bannað, eins og um ríkiserfðirnar í 2. gr. sbl. Það virðist og einsætt, að á Danmörku hvíli einnig sama samningsskyldan, að breyta ekki þessum ákvæðum, enda þótt þau hafi ekki leitt af sér neina lagabreytingu í Danmörku, af því að þau voru bæði fyrir í grundvallarlögum þar¹). Ef þetta væri ekki svo, þá gæti Danmörk orkað sambandsslitum á 25 ára tímabilinu, með því t. d. að ákveða einhliða, að konungur mætti vera trúlaus eða rómversk-katólskur, eða veitt honum leyfi til að bera konungsnafn í þriðja ríki. Ísland gæti vitanlega neitað að lúta slíkum konungi, en ef eigi væri slakað til af hinni álfunni, þá mundi það leiða til þess, að konungur misti konungdóm á Íslandi, og það leiddi aftur til skilnaðar.

Ákvæði 4. gr. sbl. geta annars orkað nokkurs tvímælis. Vitanlega skiftir það ekki máli í þessu sambandi, hvert tignarheiti konungur ætti að bera í þriðja landinu (keisari, konungur, fursti, hertogi, forseti o. s. frv.). Orðið þjóðhöfðingi, og einkum »Regent« í danska textanum, tekur til þessara heita allra. Þar á móti kynni það að vera vafa bundið, er konungi er bannað að vera þjóðhöfðingi í öðrum »löndum«. Að visu má ganga um það, að ákvæðið nær til þess, ef landið er fullvalda ríki eða hluti annars ríkis, t. d. ríki í þýzka sambandinu. En vafinn rís, ef annaðhvort landið rennur saman við þriðja ríki og verður eitt ríki með því, eða eykur við sig landi, sem það gerir

¹) Svo Funder, bls. 211. Berlin, Fbl., bls. 44, er í vafa um þetta.

hluta af ríkinu, eins og 1920, er Danmörk fékk suðurjózka landaukann. Var þá ekki um samþykki Íslands spurt, en Ísland hefir eflaust samþykkt það í verki, að konungur yrði og konungur í þeim landshluta. Vegna jafnréttisákvæða 6. gr. sbl. virðist einsætt, að annað landið megi ekki að hinu fornspurðu auka við sig landi og þegnum takmarkalaust, því að þar með eykst að sama skapi fjöldi þeirra manna, er gera kröfu til þess að njóta jafnréttisins. En það er álitamál, hvenær aukningin er svo veruleg, að annað ríkið gæti með réttu bannað hana, eða slitið sambandið að öðrum kosti. Ágreining um þetta mundi vist mega leggja undir gjörðardóm, samkvæmt 17. gr. sbl., því að málefnið virðist mega telja til ágreinings um skilning á sambandslögunum. Þar á móti getur hvort ríkið gert annars konar sambönd við önnur ríki, t. d. gengið í tollsamband, gengið í þjóðabandalagið sokaðallaða o. s. frv., án þess að það brjóti bág við 4. gr. sbl.

V. Þá eru sett skilyrði, er konungur verður að fullnægja, til þess að hann megi *sjálfur fara með konungsvald* (»före Regeringen«). Þessi skilyrði eru¹⁾:

1. Að konungur sé lögráður (18 ára), 6. gr. grvl. Danmerkur. Sama regla skal gilda á Íslandi um lögræði konungs sem í Danmörku, 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. Einnig eiga að gilda sömu reglur, meðan sáttmálinn stendur, í Danmörku og á Íslandi um meðferð konungsvalds, meðan konungur er ólögráður. Þessum fyrirmælum, sem eru í lögum 11. febr. 1871, verður eigi breytt að þjóðarétti, nema beggja samþykki komi til, framar en sagt var um trúarbrögð konungs.

Berlin, StatsffR. 1922, bls. 233 o. s. frv.

2. Að konungur sé svo heill og hraustur, að hann megi annast stjórnarstörf. Sömu fyrirmæli gilda og í báðum löndum um meðferð konungsvalds vegna sjúkdóms konungs, samkvæmt 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr.

3. Að konungur sé svo nálægur, að hann megi fara með konungsvald. Ef konungur er staddur utan *beggja ríkja*, þá gilda sömu reglur um meðferð konungsvalds á Íslandi sem í Danmörku, og eru þær í lögum 11. febr. 1871, 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. Gert er ráð fyrir því, að konungur fari með islenzkt konungsvald, þótt hann sje ekki á Íslandi, ef hann er staddur í Danmerkurriki, sbr. 14. gr. stjkskr., enda verði til hans náð. Ennfremur fer hann að sjálfsögðu með konungsvald á Íslandi, ef hann er hér staddur. En þá verður að setja ríkisstjóra í Danmörku, og er hér dæmi þess, að annar fari með konungsvald hér en í Danmörku, þó að takmarkið með þessum reglum sé það, að sami maður fari með konungsvald í báðum löndunum.

4. Það er enn skilyrði, samkvæmt 7. gr. grvl. Danmerkur, að konungur vinni eið að grundvallarlögum þess ríkis. Samskonar fyrirmæli eru í 6. gr. stjkskr. Þar til konungur hefði unnið eið að islenzku stjórnarskránni, mundi islenzka ríkisráðið eiga að fara með konungsvald á Íslandi, því að 3. gr. sbl. tekur ekki til þessa tilviks. Ef konungur neitaði að vinna eið að stjórnarskránni, þá gæti afleiðing þess orðið sú sama og ef konungur afsalaði sér konungdómi. Ef konungur vanrækti með öllu islenzk stjórnarstörf, þá yrði islenzka ríkisráðið einnig að fara með konungsvald á Íslandi, því þetta tilvik er líka ólögákveðið.

Þegar konungur skipar ríkistjóra, hvort sem það er ríkisarfi eða annar, þá er rétt, að bæði for-

sætisráðherra Íslands og ráðuneytisforseti (Statsminister) Danmerkur meðundirriti þá ráðstöfun með konungi, ef unt er að ná til beggja, því að hún varðar bæði löndin. Annars getur borið við, að Ísland hafi enga íhlutun um skipun ríkisstjóra. Fyrst og fremst verður ríkisráð Danmerkur að fara með konungsvald til bráðabirgða, þegar konungur hefir eigi gert ákvarðanir um ríkisstjóra, og í öðru lagi kys ríkisþing Danmerkur þá ríkisstjóra, ef ríkisarfi er ekki til, fær um að fara með konungsvald. Er þetta tilvik svo vaxið, að Ísland getur ekki átt hlutdeild í kjöri ríkisstjóra. Hefir það því afsalað sér íhlutunarrétti um kjör ríkisstjóra um 25 ár, frá 1. des. 1918, sbr. lög 11. febr. 1871, 1. og 2., sbr. 4. og 8. gr.¹⁾.

VI. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sbl. skal taka nöfn beggja ríkja í heiti konungs. Þessi ákvörðun hefir hvorki verið tekin í grvl. Danmerkur né stjskr. Íslands, enda átti hún þar tæplega heima. Í sambandslögunum segir ekki, í hvaða röð ríkjanöfnin skuli koma í konungsheitinu, og er það því ekki samningum bundið, eins og hitt, að ríkjanöfnin skuli vera í því. Í sambandslögunum sjálfum er Danmörk reyndar jafnan nefnd á undan, þar sem greinir um stöðu beggja landanna, sjá 1.,

1) Bjarni Jónsson hefir (í Andvara 1923, bls. 119—121) skilið svo 3. gr. sbl., að *löggjafarvald Íslands* skyldi setja lög um þessi efni, sem, að breyttu breytanda, væri sóm að efni til sem lög 11. febr. 1871. Þetta er eigi réttur skilningur, og ekki mun hafa verið til þess ætlast af samningamönnum, að islenzk lög yrði sett um þessi efni, eins og höf. segir. Nægir að benda á það, að aldrei hefir komið orð og því síður frumvarp fram á Alþingi í þessa átt, og hefði þó þegar þurft að setja slík lög — því að iðulega þarf að skipa ríkisstjóra, einatt oft á ári hverju — eins og gert var um ríkisborgararétt, skipaskráningu o. fl.

4., 12., 14. og 16. gr. En það fordæmi hefir ekki alment gildi. Venjan hefir orðið sú — og það með réttu — að í dönskum skjölum hefir nafn Danmerkur staðið á undan nafni Íslands, en í islenzkum skjölum hefir nafn Íslands staðið framar. Ef skjal varðar bæði löndin, t. d. samningur við þriðja ríki, er bæði gerðu saman, þá virðist réttast að fara eftir stafrófsröð, enda hefir það stoð í sbl. Í samningi milli Íslands og Danmerkur ætti nafn Íslands að standa á undan í islenzka textanum, en nafn Danmerkur framar í danska textanum.

VII. Loks ákveður hvort land fyrir sig greiðslur af ríkisfé til konugs, 5. gr. sbl. Það er gert ráð fyrir því, að bæði löndin leggi fé á konungs borð, en upphæðina ákveður hvort fyrir sitt leyti¹⁾. Samkvæmt 8. gr. stjskr. skal ákveða þessar greiðslur með lögum (þ. e. öðrum lögum en fjárlögum, sem að sjálfsögðu hafa greiðsluheimild fyrir hvert fjárhagstimabil á þessu gjaldi sem öðrum, sbr. 37. gr. stjskr.). Með lögum nr. 18 1. okt. 1919 er sú upphæð ákveðin, sem Ísland geldur. Greiðslan er hér ekki bundin við ákveðinn konung, eins og í Danmörku, þar sem hún er ákveðin fyrir stjórnartíð hvers konungs sérstaklega.

B. Meðan konungur er sá sami í báðum löndunum, er konungsættin einnig hin sama, að minsta kosti að nokkru leyti. Konungsekkja, drotning og ríkisarfi hljóta að verða í báðum löndum til konungsættar talin að lögum. En annars fer það eftir hvers lands lögum, hverir verði til konungsættar taldir, svo sem hverir sæti dómsvaldi almennra dómstóla, njóti aukinnar verndar eftir hegningar-

1) Eftir 1. mgr. 7. gr. »Uppk.« 1907 var þessi upphæð þar á móti ákveðin.

lögunum, sé undanþegnir skattskyldu o. s. frv. Enn hefir engin skilgreining til hlítar verið í þessum efnum gerð í islenzkum lögum. Sambandslögin gera einungis ráð fyrir konungsætt, með því að þau tala um greiðslur af rikisfé til hennar, 5. gr. Greiðslur þessar til konungs og konungsættar eru ákveðnar árlega 60 þús. kr. En konungur ákveður skiftingu þess fjár milli sín og konungsættar. Ríkisarfi einn mun hafa fengið eitthvað af þessari upphæð eftir að hann varð lögráður.

Sá af konungsættinni, sem mestu máli varðar að lögum, er *rikisarfi*. Í lögum 11. febr. 1871 segir, að ríkisarfi skuli jafnan, ef hann fullnægir skilyrðunum til að bera konungsnafn og fara með konungsvald, taka við ríkisstjórn í forföllum konungs. Gilda þessi fyrirmæli hér samkvæmt 3. gr. sbl. og 4. gr. stjkskr. Um lögræði ríkisarfa segir ekki berum orðum í sambandslögunum, en eftir 3. gr. þeirra gilda sömu reglur í báðum löndum um meðferð konungsvalds í forföllum konungs. Nú á ríkisarfi fyrst og fremst að taka við ríkisstjórn, ef hann er lögráður m. m., í báðum löndum. Ef sin regla um lögræði ríkisarfa gildi í hvoru landi, þá væri að miklu leyti kipt grundvelli undan 3. gr. sbl. Hlýtur því að vera á því byggt, að Danmörk ráði lögaldri ríkisarfa meðan 3. gr. sbl. stendur. Í stjkskr. 7. gr. segir, að ríkisarfi skuli vera lögráður 18 ára, og er það sami aldur sem í Danmörku. Þótt Ísland breytti þessu ákvæði stjkskr. sinnar, þá yrði ríkisarfi samt jafnfær til að fara með konungsvald hér sem áður, ef hann er það í Danmörku samkvæmt þarlandslögum. Í 12. gr. stjkskr. segir, að ríkisarfi eigi sæti í ríkisráði Íslands, þegar hann sé lögráður. Loks halda fyrirmæli hegningarlaganna 92.—95. gr. auðvitað gildi sinu.

§ 7.

Meðferð Danmerkur á íslenskum málum.

Þau mál, sem hér er um að tefla, eru þessi:

- A. Utanrikismál.
- B. Hæstiréttur.
- C. Myntin.
- D. Landhelgisgæzlan.

Og skal nú reynt að gera grein fyrir þessum málum.

A. *Utanrikismálin.*

Í § 4. II. 3. er það sýnt, að utanrikismál Íslands og Danmerkur eru ekki sameiginleg, þó að sama persóna fari með þau að miklu leyti. Aðalfyrirmælið um utanrikismál Íslands er í 1. mgr. 7. gr. sbl. »*Danmörk fer með utanrikismál Íslands í umboði þess*«. Í danska textanum: »*Danmørk varetager paa Íslands Vegne dettes Udenrigsanliggender*«. Eins og sýnt er í § 2. II., svara textarnir hér ekki nákvæmlega hvor til annars (»*paa Vegne*« er ekki að öllu sama sem »*i umboði*«). En íslenski textinn er skýrari, og ber því að fylgja honum. Þessvegna er umboðið alveg samningsbundið. Danmörk fer ekki með utanrikismál Íslands af því að hún sé að nokkru leyti réttthærri í sambandinu, heldur af því, að Ísland hefir veitt henni til þess umboð sitt.

1. Þótt svo segi, að Danmörk fari með utanrikismál Íslands, þá má ekki taka það alveg *bókstaflega*. Utanrikismálin snúa flest einnig inn á við, og sú hliðin varðar ekki Danmörk, nema þá að litlu leyti. Það, sem þarf að ákveða með *lögum* um utanrikismálin og meðferð þeirra, getur íslenska löggjafarvaldið eitt ákvarðað. Þvi verður Ísland að

setja fyrirmæli um það, *hvað* umboðsmaður vor skuli gera og, ef því þykir þess þörf, *hvernig* það skuli gera, sbr. t. d. lög nr. 70, 28. nóv. 1919, 12., 13. og 15. gr. Íslenzka löggjafarvaldið hefir því einnig sett ákvæði í 17. gr. stj.skr. um það, hver hefði heimild til að gera samninga við önnur ríki. Það er ekki rétt, sem haldið hefir verið fram¹⁾, að 17. gr. stj.skr. komi í bága við 7. gr. sbl. Ef þar hefði staðið, að Danmörk hefði óafturtækt umboð 25 ár til að gera *samninga* fyrir Ísland, þá hefði mátt orða þetta. En nú er umboð Danmerkur einmitt svo takmarkað í 4. mgr. 7. gr. sbl., að samningar, sem Danmörk gerir eftir að sambandslögin eru gengin í gildi, skuldbinda *ekki* Ísland, nema samþykki réttra *íslenzkra* stjórnarvalda komi til. Og svo er sagt í 17. gr. stj.skr. hver þessi réttu íslenzku stjórnarvöld sé. Það er því óskiljanlegt, hvernig nokkurum manni getur til hugar komið, að 17. gr. stj.skr. fari í bága við 7. gr. sbl. Þess má og geta, að hvorki stjórn Danmerkur né danski hluti ráðgjafarnefndarinnar hafa gert nokkrar athugasemdir við 17. gr. stj.skr.

Boð í íslenskum lögum um meðferð íslenzkra utanríkismála verður að meta sem skipun til íslenzku stjórnarinnar, er svo leggi utanríkisráðherra Danmerkur lífsreglur um það, hvernig hann og starfsmenn hans skuli að fara, meðan Danmörk fer með utanríkismál landsins. Þar með er vitanlega ekki sagt, að Ísland geti, svo að skuldbindi umboðsmanninn, Danmörku, sett hvað sem vera skuli í lög sín um utanríkismál sín. Fyrirmæli sbl. setja þar mörkin. Það leiðir fyrst og fremst af 2. og 3. mgr. 7. gr. sbl., að Ísland getur ekki með lög-

1) Berlin, Fbl., bls. 49.

um né með öðrum hætti aukið svo starf við utanrikismál sín, að til verulegs kostnaðarauka horfi fyrir Danmörku frá því, sem var fyrir 1. des. 1918. Það er að visu einungis talað um mannaþölgun (stofnun nýrra ræðismannsdæma og setning ráðunauta í sendisveitum), sem kostnað hafi í för með sér. En *analogice* virðist sama hljóta að gilda, ef Ísland vildi láta utanrikisstjórn Danmerkur annast mál eða fara með störf, sem ekki eru venju samkvæmt unnin af utanrikisstjórnnum, t. d. verzlunarrekstur alment. Slikt væri utanrikisstjórn Danmerkur ekki skylt að annast, jafnvel ekki fyrir sérstaka borgun. Slik störf teljast ekki til utanrikismála, og geta ekki verið undir þau falin í 7. gr. sbl. Undirbúningur verzlunarsamnings við annað ríki er þar á móti utanrikismál, sem Danmörku væri skylt að annast fyrir Ísland, eins og öll mál, sem venju samkvæmt og eðli málsins verða til utanrikismála talin, eftir atvikum fyrir aukið endurgjald, sbr. 2. og 3. mgr. 7. gr. sbl.

Um skipanir islenzku stjórnarinnar í utanrikismálum, er hún tekur upp hjá sjálfri sér, er samsvarandi að segja sem um skipanir löggjafarvaldsins. Utanrikisráðherra Danmerkur er skyldur til að fara eftir þeim eins og boðum löggjafarvaldsins og því með sömu takmörkunum¹⁾.

Löggjafarvald Danmerkur er ekki bært að setja reglur um islenzk utanrikismál. Þetta gildir þó ekki alveg óskorað. Í fyrsta lagi getur löggjafarvald Danmerkur tekið í lög sín fyrirmæli úr islenzkum lögum um meðferð islenzkra mála. En þetta mun ótítt verða, því að það verður venjulega látið nægja, að utanrikisráðherra Danmerkur sendi undirmönn-

1) Samþykktur þessu er Berlin, Fbl., bls. 59.

um sínum islenzkar fyrirskipanir til eftirbreytni, án þess að þær verði búnar í danskan lagabúning. Í öðru lagi verka dönsk fyrirmæli einatt á meðferð islenzkra utanríkismála af því að sömu stofnanir fara með hvortveggja. Ef t. d. nýtt sendiherradæmi eða ræðismanns er stofnað af hálfu Danmerkur, þá taka þeir menn, sem í það verða settir, einnig við meðferð islenzkra utanríkismála á þeim stöðum.

2. Auk þeirra sjálfsgöðu takmarkana, sem eru á umboðinu samkv. 1. mgr. 7. gr. og í 1. hér að framan getur, eru ýmsar aðrar takmarkanir berum orðum settar í 7. gr., en auk þess koma enn aðrar takmarkanir, sem leiddar verða af eðli málsins eða sbl. láta annarstaðar um mælt.

a. Í 4. mgr. 7. gr. sbl. segir um *samninga við önnur ríki*. Þótt sumt í þessari mgr. ætli ef til vill betur heima í kaflanum um framkvæmd sbl. í upphafi (V. kafla þessa rits), þá þykir hentara að greina hér alt í samhengi um samninga Íslands við önnur ríki.

Greint er milli *samninga gerðra fyrir 1. des. 1918 og samninga gerðra síðar*. Samningar gerðir fyrir 1. des. 1918 halda gildi sínu fyrir Ísland. En tvö eru þó skilyrði sett fyrir því: 1. *að samningurinn varði Ísland* og 2. *að hann sé birtur*.

Um 1. Það er í sjálfu sér einsætt, að samningar, sem Danmörk hefir gert fyrir 1. des. 1918 og alls ekki varða Ísland, hvort sem það er af því, að samningurinn er þess eðlis eða af því, að Ísland er undanskilið í honum, sé Íslandi óviðkomandi. Ef beint segir í samningi, að hann varði ekki Ísland, þá er vandinn auðvitað enginn. En samningur getur verið eingöngu gerður fyrir Danmörk samkvæmt efni sínu, þó að Ísland sé ekki berum orðum undanskilið, t. d. samningur um vöruskipti

milli Danmerkur og Þýskalands. Og er ljóst, að slíkur samningur skiftir Ísland engu. Um suma samninga getur hins vegar mjög orkað tvímælis. Auðvitað er það, að ef samningur á við eitthvert einstakt atriði eða atvik, sem nú skiftir ekki lengur máli, þá varðar sá samningur ekki Ísland, t. d. samningur um giftingu prinsessu¹⁾. Þar á móti má segja, að samningur milli Grikklands og Danmerkur eða Noregs og Danmerkur um það, að menn af konungsaðtt þar skuli ekki eiga tilkall til ríkis í Danmörku þrátt fyrir frændsemi sína við dönsku konungsaðttina, varði Ísland óbeinlínis, því að slíkir menn eiga ekki heldur tilkall til ríkis á Íslandi. Þeir hafa jafnframt afsalað sér því tilkalli. Samningar um vináttu, gerðardóm í deilumálum, verzlun, siglingar, póstmálefni, síma, jafnrétti við þegna annars ríkis o. s. frv. varða allir Ísland, nema það sé sérstaklega undanskilið. Annars verður vitanlega að rannsaka það hverju sinni, hvort samningur varði Ísland eða ekki.

Um 2. Hitt skilyrðið, að samningur skuli vera *birtur*, er líka mjög eðlilegt, því að vel mætti það vera Íslandi hættulegt, að skuldbinda sig til að halda óbirta samninga. Efni þeirra gat verið slíkt, að landinu kynni að verða af því búinn hætla eða tjón, enda gat það farið í bága við 19. gr. sbl., t. d. samningur milli Danmerkur og annars ríkis um varnarsamband eða sóknar. Vafasamt kann að vera, hvenær samningur verði sagður *birtur* í þessu sambandi. Er nóg, að samningurinn sé gerður almenníngi kunnur? Þessu verður víst að svara neitandi.

1) Þó hættir prinsessan að vera í konungsaðtt Danmerkur að lögum, og ná þá t. d. ákvæði 95. gr. hgl. ekki til hennar.

Leynisamningur, sem njósnari næði í og birti, er ekki birtur í lagaskilningi. Samningur skal vera birtur með þeim hætti, sem stjórnarvöld eru vön að birta eða skulu birta þesskonar gerninga. En spurningunni er ekki fullsvarað með þessu, því að ekki er úr því skorið, hvort nægilegt sé í þessu sambandi, að samningur hafi verið birtur að eins í Danmörku eða hvort ekki sé nauðsynlegt, að hann hafi einnig verið birtur á Íslandi. Af hálfu sumra Dana er því haldið fram, að birting í Danmörku sé nægileg¹⁾. En þessi niðurstaða er vafalaust röng. Í þessu sambandi skiftir það öllu máli, hvort *Ísland* hefir átt kost á að kynnst samningi, en ekki hitt, hvort Danmörk hefir átt þess kost. Samningurinn á því að vera birtur á Íslandi á þann hátt, sem birta skal slíka gerninga, í Stjórnartíðindunum, og því að tilhlutun íslenzku stjórnarinnar. Ella verður Ísland ekki við samninga þessarar tegundar bundið.

Þess ber vel að gæta, að þessar reglur, sem lýst hefir verið, gilda einungis *milli Danmerkur og Íslands*. Danmörk getur ekki krafizt þess af Íslandi, að það gangist undir aðra samninga en þá, sem í 4. mgr. 7. gr. sbl. greinir, eins og hún er hér skilin. Hitt, hvort samningsaðili Danmerkur, t. d. Spánn, Bandaríkin í Norður-Ameríku o. s. frv., eigi kröfu á hendur Íslandi til þess að Ísland haldi þá samninga, eða Ísland eigi kröfu á hendur honum til þess að hann haldi þá, hefir að vonum ekki verið ákveðið með sbl. Þetta er þjóðréttaratriði, er svara verður samkvæmt því, sem talið er gilda, þegar ríkishluti — því að Ísland var talið

1) Funder, tilv. st., bls. 214; Zahle, Folket. Forh. 1520. d. Berlin, Fbl., bls. 61, er í vafa.

að þjóðarrétti hluti úr Danmerkurriki til 1. des. 1918 — skilst við það ríki, sem það var hluti af, og verður sjálfur fullvalda ríki. Það lætur næst, að hvorki eigi þriðja ríkið heimtingu á því, að Ísland standi við téða samninga, nema þeir miðist alveg sérstaklega við það, t. d. kvöð á íslenskri landhelgi, né heldur eigi Ísland heimtingu á því, að þriðja ríki standi við samninga, sem Danmörk hefir við það gert, nema samningsatriðin sé þáttur í slíkum samningum, sem Ísland er bundið við samkvæmt framansögðu, t. d. friðindi fyrir landhelgis-kvöðina í dæminu, sem nefnt var. Annars kostar þarf endurnýjun gömlu samninganna, sem vitanlega getur farið fram þegjandi í verki og framkvæmd ekki síður en með orðum¹⁾. Ákvæðið um að Ísland verði bundið við samninga eldri en 1. des. 1918 má þá, er sambandslögin voru birt öðrum ríkjum, sbr. 19. gr. þeirra, skoða tilkynningu frá Íslandi til þeirra um það, að það telji sig bundið við samningana, og ef ríki slær þá ekki varnagla um það, að það vilji ekki standa við þá gagnvart Íslandi, þá má ef til vill telja það hafa samþykkt samninginn með þögninni.

Um samninga, sem gerðir verða *eftir 1. des. 1918*, er sú takmörkun sett í umboðið handa Danmörk til meðferðar utanríkismála Íslands, að Danmörk getur engan milliríkjasamning gert svo að skuldbindi Ísland, nema samþykki rétttra íslenskra stjórnarvalda komi til. Íslenska löggjafarvaldið kveður á um það, hver þau stjórnarvöld sé, er leggja skuli samþykki sitt á milliríkjasamninga fyrir Íslands hönd. Samkvæmt 17. gr. stjkskr. er

1) Sbr. Matzen, Folkeret, bls. 59—60; Gjelsvik Lærobok i Folkeret, bls. 184.

konungi alment fengið þetta vald. Þó verður samþykkt Alþingis einnig að koma til, ef samningur hefir í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Skýring þessa ákvæðis á heima í stjórnskipunarrétti landsins. Þó að í 17. gr. stj.skr. segi, að *konungur* geri samninga við önnur ríki, þá er auðvitað, eins og alstaðar annarsstaðar í stj.skr., þar sem stjórnarráðstöfun er undir konunglögð, undirskilið, að ráðherra beri ábyrgð á slíkri ráðstöfun, og undirriti hana með konungi, sbr. 10. og 15. gr. stj.skr. Og það er ekki heldur vafasamt, að stjórnarskráin getur ekki ætlað öðrum ráðherra en einhverjum þeirra, sem nefndur er í 9.—11. gr. stj.skr. að bera þá ábyrgð og undirrita með konungi. Íslensk stjórnarskrá hefir þá reglu, að ráðherrar framkvæma konungsvaldið á sína ábyrgð, og hún getur ekki fremur hér en annarsstaðar ætlað öðrum en íslenskum ráðherra að framkvæma þetta vald og bera stjórnskipulega ábyrgð á framkvæmd þess. Konungur á því að undirrita íslenska milliríkjasamninga, eftir 15. gr. stj.skr., og íslenskur ráðherra með honum. Hvorki utanríkisráðherra Danmerkur né sérstakur samningaumboðsmaður getur veitt milliríkjasamning gildi fyrir Ísland, nema umboð til þess sé veitt af konungi á ábyrgð íslensks ráðherra. Atbeini utanríkisstjórnar Danmerkur um milliríkjasamninga kemur fram í eða getur komið fram í því, að hún undirbýr þá, leitar hófanna við stjórn eða umboðsmenn þess ríkis, sem semja skal við, um samningskjör og skrásetur frumvarp að samningum, sem svo á að leggja fyrir rétt íslensk stjórnarvöld.

Það verður ekki með nokkru móti séð, að ákvæði 17. gr. stj.skr. fari í bága við 7. gr. sbl.,

eins og Berlin¹⁾ telur. Það var nauðsynlegt að segja fyrir um það, hver gera skuli samninga við önnur ríki fyrir landsins hönd, og annað stendur ekki í 17. gr. stjkskr. Og ákvörðun um þetta getur sízt verið brot á sambandslögunum, úr því að samþykki íslenskra stjórnarvalda þarf til samninga-gerðar við önnur ríki.

Eftir 4. mgr. 7. gr. sbl., sbr. 17. gr. stjkskr. er það vafalaust, að Ísland hefir *jus foederum*, en eigi Danmörk fyrir þess hönd²⁾, nema sérstakt umboð komi til.

Um uppsögn gerðra samninga verður að fara eftir reglunni um samningagerð *per analogiam*.

b. Það má telja takmörkun á forræði Danmerkur á sínum utanríkismálum, að henni er skylt, samkvæmt 2. mgr. 7. gr. sbl., að skipa Íslandi trúnaðarmann (Kommitteret) í utanríkisráðuneyti sínu til þess að starfa að íslenskum málum (»til Behandling af islandske Sager«, eins og segir í danska texta sbl.). Jafnframt sýnir þetta, að umbjóðandinn, Ísland, hefir sérstakan rétt til að gæta þess, að farið verði vel og viturlega með umboðið, samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sbl.

Trúnaðarmanninn á að skipa eftir ósk íslensku stjórnarinnar og í samráði við hana. Felst í þessu einungis réttur Íslandi til handa, því að vafalaust á ekki að skipa þenna trúnaðarmann,

1) Fbl., bls. 49.

2) 1. og 17. ág. 1922 hefir verið gerður samningur milli pósthjórnar Íslands og pósthjórnar Noregs, án þess að séð verði, að utanríkisráðuneyti Danmerkur hafi átt þar nokkurn hlut að máli, og er sá samningur þó sýnilega ekki gerður af íslenskum umboðsmanni samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sbl. — Þetta sýnir væntanlega glögt, að Ísland þarf eigi alltaf, þrátt fyrir umboðið í 1. mgr. 7. gr. sbl., að láta utanríkismál sín fara um hendur danska utanríkisráðuneytisins.

nema íslenzka stjórnin óski þess. Að minsta kosti mundi Íslandi þá alls óskýlt að greiða kostnað af stöðunni. Ef ekki yrði samkomulag um það, hvern skipa skyldi, þá ætti ekki heldur að skipa neinn, því að ósk Íslands um það, að skipaður verði maður í stöðuna, hlýtur eðli málsins samkvæmt að vera því skilyrði bundin, að í stöðuna verði sá einn settur, sem Ísland ber fult traust til. Trúnaðarmaðurinn á að vera kunnugur íslenzkum högum, og má vafalaust engan skipa, sem eigi fullnægir þessu skilyrði, að dómi íslenzku stjórnarinnar. Trúnaðarmaðurinn er þó danskur embættismaður, og ber utanrikisráðherra Danmerkur ábyrgð á skipun hans. Þó getur íslenzkur ráðherra auðvitað bakað sér ábyrgð samkvæmt íslenzkum lögum, ef hann lætur við gangast, að ófær maður verði skipaður. Trúnaðarmaðurinn er launaður af ríkissjóði Danmerkur, en sú upphæð er aftur greidd Danmörku úr ríkissjóði Íslands, samkvæmt 11. gr. sbl. Það mun mega taka undir það með Berlin¹⁾, að nokkuð sé óvíst um stöðu þessa manns, og að hennar sé varla brýn þörf, eftir að Ísland hefir sett fastan sendiherra í Kaupmannahöfn. Trúnaðarmaðurinn á beinan aðgang að utanrikisráðherra Danmerkur, og er bæði rétt og skýlt að finna að því, sem honum þykir aflaga fara um meðferð utanrikismála Íslands, og að afla sér allrar fræðslu um þau efni. Hann á því kröfu á að mega kynna sér öll skjöl um þau mál, er utanrikisráðherra hefir undir hendi, og hann á að veita ráðherra þessum leiðbeiningar og fræðslu um þau mál eftir föngum, og óskum ráðherrans.

1) Fbl., bls. 50, 5. nmgr.

Það vald, er trúnaðarmanninn skipaði, veitir honum og lausn frá starfanum. Þetta getur bæði orðið fyrir umsókn trúnaðarmsnnsins, kröfu Íslands og samkvæmt einhliða ákvörðun utanríkisráðherra Danmerkur. Ef utanríkisráðherra Danmerkur þykir óvinnandi með manningnum, þá gæti það leitt til þess, að hann fengi lausn frá embætti. Ennfremur getur verið, að íslenzka stjórnin teldi manninn óhæfan til að gegna starfinu, teldi landinu ef til vill einbert ógagn að starfsemi hans, og er þá hugsanrangt, að Ísland ætti að sitja uppi með manninn. Slikur »trúnaðarmaður« væri eins dæmi. Annað mál er það, að Ísland gæti ef til vill ekki skorast undan að greiða kostnað, t. d. eftirlaun, sem leiða kynni af skipun mannsins.

c. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. sbl. er Danmörk bundin þannig um meðferð utanríkismála sinna, að henni er skylt að skipa, ef íslenzka stjórnin æskir þess og í samráði við hana, sendiherra eða sendiræðismenn á þeim stöðum, þar sem enginn slikur fulltrúi er fyrir, en greiða skal Ísland kostnaðinn. Það sézt á orðalagi 3. mgr. 7. gr., að íslenzka stjórnin skipar ekki þessa menn. En um skilyrði fyrir þessari ráðstöfun, hæfileika manna í stöður þessar og lausn þeirra frá starfanum, má vísa til þess, er sagt var um trúnaðarmanninn í utanríkisráðuneyti Danmerkur.

Það hefir orkað tvímælis, hvort þessa sendimenn bæri að telja danska eða íslenzka embættis- eða sýslunarmenn. Af hálfu Danmerkur hefir því hiklaust verið haldið fram, að þá bæri að telja danska embættismenn. Það hefir bæði danski hluti Dansk-íslenzku ráðgjafarnefndarinnar gert og Ber-

lin¹⁾. Íslenzki hluti nefndarinnar hefir haldið hinu fram. Stjórnir landanna hafa ekki samið mál þetta með sér ennþá, því að sendimaður sá, er Ísland hafði um bríð í Suðurlöndum (Ítalíu og Spáni) var látinn hníga undir síðasta málsl. 3. mgr. 7. gr., enda þótt hann væri árum saman í sendiförinni.

Danmörk hefir tekið á sig skyldu til að senda þessa menn. Þeir hljóta að verða skipaðir af konungi, því að sendiræðismenn og sendiherrar hafa konungsskipun í embætti. En með konungi verður danskur ráðherra (utanríkisráðherrann) að undirrita skipunarbréfin, úr því að íslenzka stjórnin skipar ekki mennina. En af því leiðir, að þeir verða danskir embættis- eða sýslunarmenn, alveg eins og fulltrúi Íslands í utanríkisráðuneyti Danmerkur. Hann er skipaður sem þeir. Ísland greiðir honum ekki persónulega, og hann á enga kröfu á hendur Íslandi til launa fyrir starf sitt, fremur en aðrir danskir embættismenn. Starfsmenn utanríkisráðuneytis Danmerkur eiga enga launakröfu á hendur Íslandi, þó að þeir vinni fyrir Ísland verk, sem Danmörk er samningsskyld til að vinna. Danmörk á að eins kröfu á hendur Íslandi fyrir meðferð utanríkismála þess, hvort sem sú krafa er sprottin af sendingu ræðismanna eða sendiherra eða öðru, sbr. 3. mgr. 7. gr. og 11. gr. sbl. Það nær vitanlega engri átt, að það sé brot á grundvallarlögum Dana eða stjórnarskrá Íslands²⁾, þótt Ísland greiddi Danmörk þann kostnað, sem stofnun embætta, samkvæmt 3. mgr. 7. gr. hefði í för með sér. Þá mætti eins vel kalla það stjórnar-

1) Fbl., bls. 51.

2) Bjarni Jónsson frá Vogu í Andvara 1923, bls. 127.

skrárbrót, að Ísland greiðir Danmörk kostnað af trúnaðarmanninum í utanríkisráðuneytinu danska. Þess er ekki að vænta, að í stjórnarskrá Íslands sé heimild til að greiða kostnað af stofnun hérgreindra embætta, önnur en almennu fyrirmælin í 38. gr. stj. skr., er leggur fjárveitingarvaldið til löggjafans, án þess að takmarka það, til hvers megi verja fé ríkisins. Það ætlar stjórnarskrárgjafinn almenna löggjafarvaldinu að ákveða.

d. Með sömu skilyrðum sem greint var um sendiherra og sendiræðismenn er skylt að skipa ráðunauta (Attaché) við sendisveitir og ræðismannadæmi, er kunnugir sé islenzkum högum. Staða þessara manna virðist vera í öllum meginatriðum samsvarandi stöðu þeirra manna, sem í c. greinir. Þeir verða því danskir embættismenn, sem taka laun og eftirlaun úr ríkissjóði Danmerkur, en Ísland yrði að greiða kostnað af stöðunum.

Af hálfu Danmerkur hefir þó verið talið vera mega, að sendimenn þeir, sem skipaðir eru samkvæmt c. og d. sendi embættisskýrslur sínar beint til islenzku stjórnarinnar, jafnharðan og þeir sendi þær til utanríkisráðherra Danmerkur.

e. Eins og tekið er fram í athugasemdum samvinganefndarinnar dansk-islenzku við 7. gr. sbl. hlýtur islenzka stjórnin að fara sjálf með utanríkismál sín að öllu leyti eða einhverju, þegar svo er ástatt, að Danmörku væri það ómögulegt, svo sem ef stjórn málasambandi væri slitið milli hennar og þess ríkis, er Ísland þyrfti að skifta við, eða eigi væri unt að kynna utanríkisstjórn Danmerkur málið nógu fljótt o. s. frv. Nauðsyn brýtur lög, og sú nauðsyn getur takmarkað umboðið eftir 1. mgr. 7. gr. eða afnumið það að sinni. Og islenzka

stjórnin verður sjálf að dæma um þá nauðsyn. Ágreiningur um það mál mundi þó eiga að sæta úrlausn gerðardóms, samkvæmt 17. gr. sbl., ef ágreiningurinn byggdist á andstæðum skilningi aðilja á ákvæðum sambandslaganna.

En auk erindrekstrar þess, sem nú síðast var nefndur, er svo fyrir mælt í 3. mgr. 7. gr. sbl., að ef stjórn Íslands kys að senda úr landi sendimenn á sinn kostnað, til að semja um sérstök islenzk málefni, þá má það verða í samráði við utanríkisráðherra Danmerkur.

Þetta ákvæði hefir verið notað að minsta kosti tvisvar, að því er kunnugt er. Það verður líka islenzka stjórnin, sem dæmir um nauðsyn slíkra sendifara og ræður hún með öllu bæði mann eða menn til farar og setur þeim reglur til eftirbreytni. Þessir sendimenn eru algerlega islenzkir starfsmenn og standa einungis islenzku stjórninni reikningsskap gerða sinna. Hér er auðvitað ekki átt við sendimenn, sem islenzka stjórnin kynni að senda í venjulegum verzlunarerindum, eða þesskonar, — slík sendiför verður alls eigi heimfærð undir 7. gr. sbl. —, heldur menn, sem sendir eru til að semja við önnur ríki, »diplomatiska« sendimenn. Um sendingu verzlunarferðamanna og þesskonar manna þarf ekki að ráðgast við utanríkisráðherra Danmerkur. En sendiför manna samkvæmt nefndu förmæli sbl. á að verða í samráði við utanríkisráðherra Danmerkur. Þetta merkir þó varla annað en að skýra eigi honum frá fyrirhugaðri sendiför og eftir atvikum fá hann til að greiða fyrir sendimanninum. Getur það oft verið heppilegt, sérstaklega að utanríkisráðherra Danmerkur láti slíka sendimenn hafa skilríki til fastra danskra fulltrúa, sem vera kynni á staðnum. Þessir sendi-

menn gefa íslenzku stjórninni skýrslur um starf sitt, en auðvitað er eðlilegt, að utanríkisráðherra Danmerkur fái einnig vitneskju um það, svo að hann geri ekkert, sem fari í bága við ráðstafanir þær, sem sendimaður Íslands kynni að hafa gert.

Sendiförin samkvæmt 7. gr. 3. mgr. i. f. á að vera í því skyni farin að semja um »*sérstök íslenzk málefni*«. Það verður íslenzka stjórnin líka að dæma um, hvort málefnið sé þannig vaxið. Þetta skilyrði má alls ekki skýra svo þröng sem Berlin¹⁾ gerir, að málið megi að engu leyti varða hitt ríkið. Og eigi eru þessar sendifarir heldur takmarkaðar af neyðarástandi, eins og Berlin²⁾ segir, sbr. sendiförina til Miðjarðarhafslöndanna. Samningur við Spán t. d. um toll á spönskum vörum hér og íslenzkum þar getur verið hluti af samningagerð við Spán um fleira, sem Danmörk varðar fyrst og fremst. Sama málefni getur mjög oft varðað bæði ríkin, og væri þá fráleitt, að Ísland gæti ekki sent sinn trúðarmann til þess að vinna að máli Íslands ásamt hinum danska fulltrúa. Hefir það og verið gert. Sendimenn Íslands virðast eiga að hafa réttindi og skyldur sem sendimenn annara ríkja í samsvarandi erindum úr því að Ísland er fullvalda ríki, enda hafi þeir skilríki stjórnar sinnar.

Venjulega má gera ráð fyrir því, að sendimenn þessir starfi ekki lengi. En það þarf þó ekki að vera. Sendiförin getur tekið langan tíma, jafnvel mörg ár. Því eru engin takmörk sett. Sendimenn skv. 7. gr. 3. mgr. i. f. hefir Ísland t. d. haft í Miðjarðarhafslöndunum um 2 ár.

1) Fbl., bls. 51,

2) Fbl., bls. 52.

f. Ísland og Danmörk hljóta að hafa sín á meðal ýms skifti sem hver önnur ríki. Skifti Ísland við Danmörk er einn þáttur utanríkismála þess. Með þau utanríkismál landsins getur Danmörk auðvitað ekki farið. Það verður Ísland að gera sjálft. En þessi þáttur utanríkismála Íslands skal hér einungis nefndur, en nánar verður þetta efni athugað í sambandi við jafnréttisákvæði sbl.

3. Eftir að athugaðar hafa verið takmarkanir þær, sem eru á umboði Danmerkur til meðferðar utanríkismála Íslands, skal nú reyna að gera grein fyrir eðli umboðsins að öðru leyti.

a. Umboðið er *alment*. Danmörk er bær til að fara með öll utanríkismál Íslands, nema þau, er að Danmörku sjálfri vita, og umboðið til að fara með þau er ekki bundið öðrum takmörkunum en þeim, sem fyr hafa nefndar verið, og svo þeim, er almennar reglur um umboð hafa í för með sér. Danmörk er skylt að fara með umboðið eins og hún mundi fara með samskonar mál fyrir sig sjálfa svo að vel sé (*diligentia quam in suis*). Vanræksla eða vangeymsla í þessu efni getur verið verulegt brot á sbl. og því varðað samningsslitum.

b. Þó að Danmörk fari með utanríkismál Íslands, þá á það að koma fram í orði sem verki, að Ísland sé umbjóðandinn og Danmörk umboðsmaðurinn. Ef danskur utanríkismálaembættismaður undirritar eitthvað fyrir Ísland, þá á hann að geta þess við undirskrift sína¹). Á skrifstofuhúsum sendiherra og ræðismanna á íslenzki fáninn að blakta á stöng með sama hætti sem fáni Danmerkur, og skjaldmerki Íslands að vera þar með sama hætti

1) Fyrir ofan nafnið setur hann: »For Island« (*pour l'Islande*).

sem skjaldmerki Danmerkur. Sendiherra Danmerkur og ræðismenn koma jafnt fram fyrir Íslands hönd sem Danmerkur, enda eiga skilríki þeirra frá utanríkisstjórn Danmerkur að sýna það, að þeir sé einnig umboðsmenn Íslands.

c. Meðferð Danmerkur á utanríkismálum Íslands er ætlast til að standi þar til sbl. verða endurskoðuð og ef til vill breytt eða feld úr gildi. Að visu er umboð venjulega afturtækt, en þegar það er jafnframt vist, að umboðsmaður hefir sjálfstæða hagsmuni af því, að umboðið standi, þá er það ekki afturtækt. Markmiðið með umboðinu var það, að tryggja einingu í meðferð utanríkismála beggja ríkjanna, svo að komið yrði í veg fyrir andstæðar ályktanir. Af því, að sami er konungurinn, hafa Danir lengstum talið nauðsynlegt, að bæði ríkin fylgdust saman í utanríkismálunum. Það er því enginn efi á því, að Danmörk hefir lagt hina ríkustu áherslu á það, að umboðið stæði óhaggað næstu 25 árin eftir 1. des. 1918, og fullveldisnefndir Alþingis hafa líka gert ráð fyrir því, að umboðið væri óafturtækt 25 ár¹⁾.

Eining sú, sem Danmörk hugðist að tryggja með umboðinu sér til handa til meðferðar utanríkismálanna, verður þó ekki fulltrygð með því skipulagi, sem ákveðið er í sbl. Fyrst og fremst eru Ísland og Danmörk alls ekki samferða um samningagerðir, svo að þar geta orðið teknar alveg andstæðar ákvarðanir, eins og t. d. sjá má á því, að Danmörk hefir gengið í hið svonefnda þjóðabandalag, en Ísland ekki. Íslenzkir sendimenn geta samið og annast mál Íslands samkv. 7. gr. 3. mgr. sbl., og þar með er ekki fyrir það girt, að and-

1) »Sambandslögin«, bls. 35, sbr. bls. 18.

stæðar ályktanir kunni að verða gerðar af þeim og af dönsku utanríkisstjórninni.

d. Þótt Ísland hafi bundið sig með oft nefndu umboði 25 ár, þá hefir það ekki þar með gerzt danskt verndarríki (Protektorat). Til þess að slíkt verði talið er sambandið alt of laust. Verndar-samningar eru vanir að vera óuppsegjanlegir af hálfu verndarríkisins, en umboðið er uppsegjanlegt að 25 árum liðnum. Auk þess fellur umboðið niður vegna verulega athugaverðrar meðferðar á því af hálfu umboðsmanns. Hinsvegar verður því ekki neitað, að umboðið takmarkar athafnafrelsi Íslands, en takmörkun á athafnafrelsi ríkis sviftir það ekki alment fullveldi fremur en takmörkun á athafnafrelsi manns sviftir hann lögræði. Umboðið er skiljanlega líka takmörkun á athafnafrelsi Danmerkur, því að henni er samkvæmt því skylt að fara með islenzk utanríkismál næstu 25 árin eftir 1. des. 1918. Danmörk hefir þar með tekið á sig *verkkvöð* fyrir Ísland næstu 25 ár. Það, að Ísland getur veitt slíkt umboð, sýnir eitt með fleiru, að það er fullvalda ríki, því að ekkert ófullvalda ríki — ef tala má um ófullvalda ríki — getur veitt öðru ríki umboð til að fara með eina tegund mála sinna.

e. Eins og sjálfsagt er, þá er gert ráð fyrir því, að utanríkisráðherra Danmerkur fari með umboðið skv. 7. gr. 1. mgr. sbl. Að honum verður því islenzka stjórnin að halda sér bæði um aðfinningar, ef til þess kæmi, og um upplýsingar um það, hvað gert hafi verið, og fyrirmæli um það, hvað gera skuli og hvers sé óskað. Íslenzka stjórnin hvorki getur síuð sér né á að snúa sér beint til annara embættismanna Danmerkur, sem með utanríkismál hennar fara, enda er þeim óskylt að fara

eftir fyrirskipunum annara en utanrikisráðherra Danmerkur. En þá er athugandi, hver ber ábyrgð á meðferð utanrikismála Íslands. Þær gjörðir eru stjórnarathafnir, og á stjórnarathöfnum skal jafnan einhver ábyrgð bera. Það er sýnilegt, að utanrikisráðherra Danmerkur getur ekki borið þessa ábyrgð gagnvart Alþingi Íslands fremur en hver annar, t. d. norskur sendiherra, er utanrikismál Íslands annaðist samkvæmt umboði. Hann er danskur ráðherra, þótt hann sé umboðsmaður Íslands um meðferð utanrikismála þess. Gagnvart Alþingi getur einungis islenzkur ráðherra borið ábyrgð samkv. 10. gr. stj.skr. Þess vegna hlýtur islenzkur ráðherra að bera stjórnskipulega ábyrgð á meðferð islenzkra utanrikismála. Alþingi á aðgang að honum fyrir það, sem aflaga þykir fara, og það ræður um skipun hans, en ekki um skipun utanrikisráðherra Danmerkur. Hver, sem það embætti tekur, er eo ipso umboðsmaður Íslands, án þess að Ísland verði spurt, hvort það treysti honum til að fara með utanrikismálin. Enginn einn islenzkur ráðherra hefir enn opinberlega verið skipaður til að fara með utanrikismál Íslands. En það er þó einsætt, að einhver þeirra verður að hafa þann starfa á hendi. Hingað til hefir forsætisráðherrann haft meðferð þeirra mála. Afskifti hans eru almenn af þeim málum, því að hann á að gefa utanrikisráðherra fyrirskipanir um það, hvað gera eigi og veita honum þá fræðslu um umálin, sem nauðsynleg er og hann má. Ábyrgð islenzka ráðherrans verður svipuð og ábyrgð hans á gerðum annara embættismanna. Hann ber hér aðallega ábyrgð á vanrækslu um skipanir sínar og eftirlit (*dolus og culpa in custodiendo vel instruendo*). Ef utanrikisráðherra Danmerkur fer öðruvisi með umboðið

en vera þykir mega, þá getur það eftir atvikum verið skylda utanrikisráðherrans íslenzka, að snúa sér til forsætisráðherra Dana með beiðni um, að leggja það til við konung, að þáverandi utanrikisráðherra Danmerkur verði veitt lausn vegna meðferðar hans á utanrikismálum Íslands, og að annar verði skipaður. Alþingi getur vitanlega skorað á íslenzkan ráðherra að hafa þessa meðferð, en vantraustsyfirlýsingu á utanrikisráðherra Danmerkur á Alþingi ekki fremur að samþykkja en á hvern íslenzkan embættismann. Ef íslenzkur ráðherra fer ekki að fyrirmælum þingsins í þessu efni, þá getur það samþykkt vantraustsyfirlýsingu á hann og eftir atvikum gert ráðstafanir til þess, að hann verði látinn sæta ábyrgð fyrir afskifti sín af málinu. Einnig getur komið til mála, að það yrði talin óhæfileg meðferð á utanrikismálum landsins, ef eigi fengist skift um utanrikisráðherra, og gæti það þá orðið til uppsagnar á sambandssamningnum, ef þeim ráðherra hefði orðið verulega á i meðferð umboðsins.

§ 8.

Meðferð Danmerkur á íslenzkum málum. Framhald.

B. Hæstiréttur. Samkvæmt 10. gr. sbl. skyldi hæstiréttur Danmerkur hafa á hendi æðsta dómvald í íslenzkum málum, þar til Ísland kynni að ákveða að stofna æðsta dómstól í landinu sjálfu. Þangað til skyldi skipa Íslending í eitt dómarasæti í hæstarétti, næst er sæti losnaði í dóminum. Þetta síðasta fyrirmæli kom aldrei til framkvæmdar, því að lög nr. 22 6. okt. 1919 um hæstarétt á Íslandi komu til framkvæmdar fyr en til slíkrar skipunar kæmi. Samkvæmt þeim lögum var æðsti dómstóll

hér settur á stofn frá 1. jan. 1920. Með æðsta dómsvald Íslands fer Danmörk því ekki framár.

C. Myntin. Samkvæmt 9. gr. sbl. skal myntskipun sú, sem hingað til hefir gilt í báðum ríkjum, vera áfram í gildi, meðan myntsamband Norðurlanda helst. Þetta ákvæði segir það eitt, að sú mynt, sem slegin er í Danmörku og er af sömu gerð, sem mynt sú, er þar gekk 1. des. 1918, skuli einnig vera löglegur gjaldmiðill á Íslandi. En þetta fyrirmæli gildir einungis meðan myntsamband Norðurlanda stendur, en það eru trauðla mikil líkindi á því, að því verði slitið fyrst um sinn¹). Ef Danmörk skyldi slá aðra peninga en þá, sem þar gengu 1. des. 1918, þá eru þeir peningar ekki eo ipso löglegur gjaldmiðill á Íslandi. Af ákvæðinu í 9. gr. 1. mgr. sambandsl. leiðir það, að norskir peningar og sænskir sem slegnir eru í samræmi við myntsamninginn, eru einnig löglegur gjaldmiðill hér á landi, meðan myntsambandið stendur. Ísland hefir því um leið og það verður viðurkent fullvalda ríki samþykkt sérstaklega að ganga í myntsambandið, enda hefði það verið bundið við það samkvæmt 7. gr. síðustu málsg. Hafa hin norrænn ríkin eflaust þegjandi samþykkt það.

En samkvæmt 9. gr. 2. mgr. sbl. getur Ísland auðvitað sjálft slegið mynt handa sér. Nýlega hefir verið slegin íslensk skiftimynt með sérstakri gerð og hefir Danmörk unnið það verk fyrir Ísland²). En svo getur Ísland, ef það vill, beinlínis sett upp peningasláttu fyrir sig. Peningar þeir, sem Ísland

1) Þó hafa komið fram raddir um það nú á þessu ári, að slíta beri sambandi þessu.

2) Samkvæmt brbl. nr. 45 2. okt. 1922 voru mótaðir íslenskir peningar.

slær eða lætur slá, eru ekki löglegur gjaldmiðill í Danmörku né annarstaðar en á Íslandi. Það mætti þó ef til vill segja, að ráð sé gert fyrir því í 9. gr. 2. mgr. sbl., að þessir peningar verði eo ipso löglegur gjaldmiðill í Danmörku, með því að þar segir, að semja þurfi um það við Svíþjóð og Norveg. En það er þó varla gerandi, að álykta hér e contrario um það, að slíkir peningar verði löglegur gjaldmiðill í Danmörku, nema samið sé um það eða myntin verði tekin þar gild fyrir venju, sem ekki er óhugsandi.

Þessi fyrimæli sambandsl. snerta ekki seðla eða önnur peningaigildi. Jafnvel seðlar Þjóðbankans danska eru ekki lengur lögbvingaður gjaldmiðill á Íslandi, því að löggjafarvald Danmerkur gat ekki kveðið svo á lengur en það hafði, að sinu áliti, vald yfir Íslandi. Hitt er annað mál, að bæði almenningur og hið opinbera tekur þessa dönsku seðla eftir sem áður gilda í allar peningagreiðslur sem löglegur gjaldmiðill væri.

D. *Landhelgisgæzlan*. Samkvæmt 8. gr. sbl. hefir Danmörk á hendi gæzlu fiskiveiða í íslenzkri landhelgi undir dönskum fána, þar til Ísland kynni að ákveða að taka hana í sínar hendur, að öllu eða nokkru leyti, á sinn kostnað.

1. Eins og sjálfsagt var, er landhelgin kringum Ísland nefnd *íslenzk*. Meðan Danmörk taldi Ísland »óaðskiljanlegan hluta« danska ríkisins, 1. gr. stl. 2. jan. 1871, þá var landhelgin ekki viðurkend íslenzk, og Danmörk taldi sér þess vegna ríkisforræði (Højhedsret) á henni. Nú er landið er fullvalda ríki, þá leiðir af því, að það hefir ríkisforræði yfir landhelginni, því að samningur við Danmörk um gæzlu fiskiveiða í íslenzkri landhelgi er ekki fremur afsal þess forræðis á henni, en það

væri afsal forræðis á jörð, að eigandi hennar fæli öðrum að reka skepnur úr túni jarðarinnar.

2. Eins og kunnugt er, hafa Danir um alllangt skeið haft skip til strandvarnar hér við land nokkurn tíma árs, svo að það er engin nýjung, að þeir taki þátt í landhelgisvörninni. Þar til sbl. gengu í gildi hafði gæzluskiptið að jafnaði verið eitt. Í athugasemd við 8. gr. sbl.frv. áskildu dönsku samningamennirnir það, að Danmörk skyldi ekki þurfa að auka gæzluna frá því, sem verið hafði. Það var gert ráð fyrir því, og sést líka á 8. gr., að Ísland á ekki að greiða fyrir þá gæzlu, sem Danmörk tekur að sér í 8. gr. sbl., og fyrirmæli 11. gr. þeirra taka því ekki til landhelgisgæzlunnar. Það var gert ráð fyrir því, að réttur Dana, og einkum Færeyinga, til að veiða í islenzkri landhelgi væri miklu meira virði en samsvarandi réttur Íslendinga á hendur Danmörku, og mætti það jafna skakkann, sem yrði vegna landhelgisgæzlunnar. Að visu má segja það, að þá mundi Ísland veita Danmörk óendurgoldin hlunnindi, ef það tæki sjálft landhelgisvörzluna að öllu leyti í sínar hendur, en því ræður Ísland og hlaut að gera ráð fyrir þeim möguleika, þegar sbl. voru sett.

Landhelgisgæzlan er réttur eða hlunnindi, sem Ísland getur afsalað sér að nokkru leyti eða öllu, hvort sem það setur aðra gæzlu í staðinn eða ekki. Það leiðir líka af forræði Íslands yfir landhelgi sinni, að Danmörk má ekki löggilda fleiri skip til handtöku skipa, sem ólöglegar veiðar stunda, en Ísland samþykkir, enda er gæzlan islenzkt mál og framkvæmd hennar á ábyrgð Íslands. Það er danskt varðskip gerir undir dönskum fána, verður þó væntanlega á ábyrgð Danmerkur, t. d. taka botnvörpungs. Málsmeðferð, dómur og framkvæmd hans er

þar á móti efalaust á ábyrgð Íslands. Hitt er ekki hægt að banna, að önnur ríki hafi skip á verði í landhelginni til athugunar því, er þar fer fram, ef það skip fer ekki með neitt lögregluvald. Ef Ísland vill, að Danmörk auki gæzluna frá því, sem var fyrir 1. des. 1918, þá þarf samning um það við Danmörk og, ef þess yrði krafist, að greiða fyrir það. Aðgætaði er, þegar um gæzluna þá og nú er talað, að sú gæzla, sem þá kunni að vera viðunandi, er nú líklega allskostar ónóg, vegna þess, að gæzluskip, sem þá svaraði til ástandsins, er lítt hæft nú. Er því eðlilegast að skilja fyrirvara Danmerkur um það, að henni sé óskýlt að inna nú meira af hendi en hún gerði fyrir 1. des. 1918 þannig, að fleiri skip sé henni óskýlt að hafa til gæzlunnar í senn og eigi heldur alls lengri tíma en þá tíðkaðist, en það skip, sem hverju sinni sé til gæzlunnar haft, geti unnið starfið sæmilega, einkum að það sé nægilega hraðskreytt til þess að handsama skip, sem verið hafa að ólöglegum veiðum. Ef þessi skilningur er rangur, þá yrði landhelgisgæzla Danmerkur þýðingarlaus eða gæti orðið það bráðlega.

3. Eins og eðlilegt er, skulu dönsku varðskipin sigla undir dönskum fána. Foringjar þeirra lúta líka boði og banni flotamálaráðherra Danmerkur, eins og fyrirliðar á öðrum dönskum herskipum. Hlutfallið milli islenzku stjórnarinnar og flotamálaráðherra Danmerkur er hjér svipað því, sem það er milli islenzku stjórnarinnar og utanríkisráðherra Danmerkur. Annað mál er það, að það mun vera mjög hentugt og hafa tíðkast í framkvæmdinni, að foringjar varðskipanna ráðgæfust við islenzku stjórnina um framkvæmd verksins.

4. Ísland hefir þegar nokkur ár tekið þátt í landhelgisgæzlunni á sinn kostnað, enda þótt skip, sem til þess hafa verið höfð, hafi verið vopnlaus. Það hefir verið takmark Íslands, að taka alveg við þessari gæzlu, enda líta margir svo á, að hún muni seint verða full-notadrjúg, meðan landsmenn sjálfir ráði ekki yfir skipunum. Með lögum nr. 55 10. nóv. 1913 var stofnaður landhelgissjóður Íslands af $\frac{2}{3}$ af sektum fyrir ólöglegar veiðar í landhelgi, auk árlegs tillags úr landssjóði. Sjóðinum átti að verja til aukninga á landhelgisvörnum, þegar löggjafarvaldið ákvæði. Með lögum nr. 68, 3. nóv. 1915 var sá viðauki við lögin gerður, að sjóðinum skyldi á sínum tíma varið til að koma upp einu eða tveimur strandgæzluskipum, eftir því sem löggjafarvaldið kvæði á á sínum tíma. Loks var landsstjórninni heimilað með lögum nr. 70, 28. nóv. 1919 að kaupa eða láta byggja, svo fljótt sem verða mætti, eitt eða fleiri skip til landhelgisvarnar meðfram ströndum Íslands, og auk þess var stjórninni heimilað að taka skip á leigu, ef ekki fengist hentugt skip til kaups, meðan hún væri að láta byggja skip. Úr framkvæmdum í þessa átt hefir þó ekkert enn þá orðið, nema að stjórnin hefir leigt skip til gæzlu um sildveiðatímamann nyrðra.

Af Danmerkur hálfu mun það hafa verið orðað, að foringi dansks varðsups hlyti að hafa yfirstjórn landhelgisgæzlunnar, meðan Danmörk hefði hana á hendi, einnig um íslenzk gæzluskip. Þetta getur þó ekki talist rétt. Íslenzkt skip á að sigla undir íslenzkum fána, og á íslenzku skipi verður íslenzkur skipherra að ráða, nema samningur sé í aðra átt gerður. En það er varla tilætlandi, að íslenzk stjórn geri þess konar samn-

ing. Hitt er annað mál, að samvinna þarf að vera milli danskra og íslenzkra varðskipa, einkum um ákvörðun á því svæði, sem hvort skuli verja. Enda mun einmitt slík samvinna hafa verið undanfarið, og alt farið að óskum.

8. gr. hefir réttilega verið skilin svo í framkvæmdinni, að Danmörku beri skylda til strandgæzlunnar, þótt Ísland hafi tekið hana að einhverju leyti í sínar hendur. Í sbl. eru engar leiðbeiningar um það, hvenær Ísland skuli talið hafa tekið strandgæzluna alveg til sín, og þar með leyst Danmörk alveg frá þeirri skyldu. Hið eina eðlilega virðist vera það, að Danmörk hafi þessa skyldu, þar til Ísland lýsir yfir því, að nú hafi það að öllu leyti tekið landhelgisvörzluna í sínar hendur, og óski því ekki, að Danmörk hafi hana lengur á hendi. Danmörk á, samkvæmt sbl., enga heimting á að losna við þessa skyldu, fyrr en Ísland vill, og hlýtur því þessi lausn að vera hin eina rétta. — Þeirri skoðun er nú haldið fram af danskri hálfu, að 8. gr. sbl. eigi að skilja þannig: Meðan foringi á dönsku varðskipi hefir yfirstjórn gæzlunnar, einnig yfir íslenzkum gæzluskipum, þá hefir Ísland eigi að »nokkru leyti« tekið gæzluna í sínar hendur. Meðan svo er, á Danmörk eigi rétt á að takmarka skyldu sína. En jafnskjótt sem Ísland hefir látið skip frá sér undir sjálfstæðri stjórn taka við gæzlunni, þá telur Danmörk sína skyldu takmarkaða að sama skapi. Ef íslenzka skipið t. d. gætir landhelgi milli Reykjaness og Snæfellsness, þá telur Danmörk sér óskyld að gæta þar líka landhelgi. Eða svo tjáist danski hluti dansk-íslenzku ráðgjafarnefndarinnar lita á það mál. Af hendi íslenzka hlutans er sama skilningi haldið fram sem hér að framan. Tilgangurinn með fyrir-

mælum 8. gr. sbl. þeim, að Danmörk hafi gæzluna á hendi, þar til Ísland ákveður að taka hana »að öllu eða nokkru leyti«, var enginn annar en sá, að taka það fram, að Ísland gæti *jafnhliða* Danmörku rækt gæzluna, án þess að Danmörk ætti þar með heimtingu á að takmarka sína skyldu, hvort sem væri um skipatölu, tíma eða rúm. Þetta mál hafa stjórnir landanna þó ekki enn þá samið með sér. — Danmörk getur því ekki með réttu hætt gæzlunni meðan sbl. standa, þótt hún teldi Ísland hafa aflað sér nægs skipakosts og manna, til að verja eitt landhelgi sína. Ef svo væri, þá gæti Danmörk, svo að segja hvenær sem er, leyst sig undan skyldunni og gert fyriræli 6. gr. sbl. að því leyti að engu. Að visu mætti skjóta þessu máli til gerðardóms, samkvæmt 17. gr. sbl. en það væri óhentugt að þurfa ef til vill að vera gæzlu-litill langan tíma, meðan eftir úrskurði gerðardóms væri beðið. Hlyti Danmörk því að hafa gæzluna á hendi, samkvæmt kröfu Íslands, meðan eftir úrskurði gerðardóms væri beðið.

Jafnréttisákvæði.

§ 9.

Almennar athugasemdir.

I. Það er alkunnugt, að fullvalda ríki gera oft með sér samninga, þar sem öðru ríkinu og þegnum þess eru veitt margskonar hlunnindi í hinu og vice versa. Þess eru dæmi, að ríki veiti þegnum annars ríkis sömu réttindi hjá sér sem sínum ríkisborgurum í hvívetna, eða að einhverju ákveðnu leyti, t. d. rétt til atvinnurekstrar. Svo er það títt,

að eitt ríki veiti öðru ýmsar ívilnanir um toll af vörum, sem fluttar eru inn í landið eða um það. Mjög algengt er það fyrirmæli í ríkjasamningum, að þegnar annars ríkisins skuli njóta þess réttar hjá hinu, sem það veitir öðru ríki beztan, eða að ekkert ríki skuli betri kosti hafa en það, sem samningurinn er gerður við o. s. frv. Það er skiljanlegt, að slíkir jafnréttis-samningar verði einkum milli ríkja, sem tengd eru vináttuböndum, standa á svipuðu menningarstigi og hafa svipaðra hagsmuna að gæta. Auðvitað verða stundum þess konar ákvæði líka til fyrir ríka fjárhagsnauðsyn eða jafnvel fyrir það, að eitt ríki verður knúð til að gera þá til að forðast annað verra böð. Auðvitað halda ríki áfram að vera fullvalda, þó að þau geri samninga um jafnrétti við önnur ríki. Það hefir t. d. verið allmikið rætt og ritað um sameiginlegan ríkisborgararétt um öll Norðurlönd, og mundi traufra nokkur maður hafa léð máls á því, ef nokkur efi hefði getað risið um það, að hvert ríkjanna á Norðurlöndum héldi þó framvegis fullveldi sínu. Jafnréttisákvæði sambandslaganna eru öll samningsákvæði milli tveggja fullvalda ríkja, og það verður að skoða þau öll frá því sjónarmiði. Þó að þau sé jafnframt sett og samþykkt í hvoru ríkinu um sig í lagaformi, þá skiftir það ekki öðru máli í þessu sambandi en því, að þau eru jafnframt bindandi að ríkisrétti fyrir borgara og embættismenn hvors landsins, eins og fyrr er tekið fram¹⁾. Enda þótt bæði hið fyrra samband milli landanna og svo samningaþýðleiki Dana 1918, og ástundan Íslendinga á því að öðlast fullveldisviðurkenningu af hálfu Danmerkur gæfi allrikt til-

1) Sbr. Berlin, Fbl., bls. 68.

efni til samninga um jafnrétti með rikjunum sín á milli, þá eru þau fyrirmæli alls ekki öðruvísi en samningar geta verið milli tveggja fullvalda ríkja. Það er að visu langt farið í jafnréttisveizlum, en dæmi slíks finnast þó önnur¹⁾.

II. Jafnréttisákvæðum sbl. má skifta í fjórar greinir:

A. Um *fyrirsvar hvors ríkis í hinu og samningamál þeirra*. Þetta þykir rétt að taka fyrst, því að það fyrirmælið varðar ríkin sjálf í skiftum sínum við hitt.

B. Þá kemur það fyrirmælið, sem mestu varðar borgara hvors ríkis og lengst fer um réttindaveizlur og nefna má *jafnrétti ríkisborgaranna*.

C. Næst gengur fyrirmælið um *meðferð á vörum og framleiðslu hvors ríkis í hinu, loforð um hinar mestu ivilnanir, sem aðrir njóti, og loks*

D. *Jafnrétti um meðferð skipa hvors landsins í hinu.*

§ 10.

A. *Fyrirsvar Íslands í Danmörku og Danmerkur á Íslandi og samningamál þeirra.*

I. 1. Í öðru sambandi er rætt um meðferð utanríkismála Íslands alment. En um »diplomatisk« skifti ríkjanna Danmerkur og Íslands hefir enn ekki verið talað til þrautar. Með því að bæði eru fullvalda ríki, hljóta þau að hafa skifti hvort við annað mjög með sama hætti sem önnur fullvalda ríki. Sá er að visu munur hér, að þjóðhöfðinginn er hinn sami í báðum löndum, en sá munur varðar litlu lagalega, þegar greina skal meðferð utanríkismála hvors gagnvart hinu. Verður þar að gera

1) Sbr. Berlin, Fbl., bls. 71.

glöggva grein á því, hvort konungur kemur fram sem konungur Íslands eða Danmerkur, eins og reyndar jafnan þarft að gera, þegar ræða skal um störf konungs.

2. Í 15. gr. sbl. segir um fyrirvar hvors ríkis í hinu. Samkvæmt því ákveður hvort land fyrir sig, hvernig hagsmuna þess sjálfs og þegna þess skuli nánar gætt í hinu landinu. Því hefir verið haldið fram af hálfu danskra manna, að þetta ákvæði yrði þó að skilja með þeirri takmörkun, að Ísland; gæti ekki sent »diplomatiskan« sendimann, sendiherra eða »generalkonsúl«, því að utanríkismál Íslands sé í höndum utanríkisráðherra Danmerkur, hann einn gæti skipað þess konar fulltrúa, en að hann skipaði þá fyrir Ísland til vistar í Danmörk, það bryti bág við heilbrigða skynsemi¹⁾. Án þess að tekin sé til meðferðar haldgæði þessara síðustu athugasemdar, skal þess einungis getið, að þessi skoðun byggist á algerðum misskilningi. 7. gr. 1. mgr. sbl. um umboð til handa Danmörk til meðferðar utanríkismála Íslands getur ómögulega náð til utanríkis-viðskifta Íslands við Danmörk og vice versa. Það bryti bág við heilbrigða skynsemi, að utanríkisráðherra Dana væri umboðsmaður Íslands í skiftum þess við Danmörku, hvort sem þau skifti eru »diplomatisk« eða ekki. 15. gr. sbl. verður því að skýra án lillits til 7. gr. sbl. Og 15. gr. verður líka að skýra eins og beinast liggur við eftir orðum hennar og anda. Ísland er fullvalda ríki. Það hefir sín utanríkismál. Alment hefir það veitt Danmörk umboð til meðferðar þeirra. 15. gr. er undantekning frá umboði þessu. Hið fullvalda

1) Funder, UR 1918 B. bls. 217. Þar á móti Berlin Fbl. bls. 55.

riki Ísland fer sjálfst með mál þessi, þegar við Danmörk er að skifta. Og það ræður því auðvitað, hvernig það fer með þessi mál. Það getur sent sendiherra og konsúla til Danmerkur eftir vild sinni. Það getur líka látið þessa fulltrúa sína heita skrifstofustjóra, eins og Funder¹⁾ stingur upp á, en það þarf ekki að vera, eins og hann virðist ætla. Framkvæmdin hefir líka orðið þvert ofan í skoðun Funders, því að Ísland hefir, sem alkunnugt er, sent sendiherra til Kaupmannahafnar, og hefir hann öll hin sömu réttindi sem aðrir sendiherrar. Hann hefir beinan aðgang að konungi og utanrikisráðherra Danmerkur, hann er »exterritorial« þar og starfsmenn sendisveitarinnar íslenzku. Hann var skipaður af konungi með undirskrift forsætisráðherrans íslenzka, og hnigur undir hann. Utanrikisráðherra Danmerkur lýtur hann að engu fremur en aðrir íslenzkir embættismenn. Sendiherrann tekur laun beint úr rikissjóði Íslands, er háður reglum íslenzkra laga um ellistyrk o. s. frv. Sjá um stöðu sendiherrans lög nr. 9, 27. júní 1921, þar sem staða bæði sendiherrans og sendisveitaritarans er lögbundin, og kveðið á um skipun hans o. fl. Að sjálfsögðu hefir stjórn Danmerkur tekið við sendiherra Íslands og sýnt honum fyrir landsins hönd þann sóma sem slíkum fulltrúum er vant að sýna.

Auðvitað getur sendiherra Íslands í Danmörku ekki síður en aðrir farið sendifarir fyrir Íslands hönd samkvæmt 7. gr. 3. mgr. sbl. i. f., og hann þarf ekki til þess sérstakt umboð frá utanrikisráðherra Danmerkur, eins og Berlin virðist ætla²⁾.

1) S. st.

2) Fbl., bls. 63.

heldur fer hann, eins og aðrir slíkir sendimenn, í samráði við utanríkisráðherraun danska. Sem dæmi slíkra sendifara má nefna ferð íslenzka sendiherrans til Spánar veturinn 1921—1922 til að semja um saltfiskstollinn, og fór hans til Genúa um sama leyti til alþjóðafundar þar. Hins vegar mun sendiherrann ekki geta orðið skipaður annarsstaðar en í Danmörku til að hafa föst sendiherrastörf á hendi, frammar en samkvæmt er 7. gr. 3. mgr. 1. málsl. sbl.

II. Þótt Danir muni hafa ætlast til þess, að minsta kosti í öndverðu, að Danmörk hefði svokallaða stjórnarskrifstofu («Regeringskontor») hér og Ísland í Danmörku, í líking við skrifstofu íslenzku stjórnarinnar í Kaupmannahöfn frá 1904 til 1918, sbr. athugasemd samninganeftdarinnar 1918 við 15. gr. frv., þá varð þó þegar 1919 sú raunin á, að þaðan var hingað sendur »diplomatískur« sendimaður með launum sem »minister-resident«, en embættisheiti »overordentlig Gesandt og befuldmægtiget Minister«. Þessi sendimaður Dana hefir alment sömu kjör sem slíkir sendimenn hafa. Sá formmunur er þó hafður á, að danski forsætisráðherrann meðundirritar skipun hans, og hann heyrir undir þenna ráðherra, en ekki utanríkisráðuneyti Danmerkur, eins og vænta hefði mátt. En þetta getur ekki að öðru leyti breytt réttarstöðu hans. Hans staða er de facto sérstök að því leyti sem hann er ekki við hlið þjóðhöfðingans, eins og sendiherrar eru vanir að vera, en það kemur auðvitað af þeirri skiljanlegu ástæðu, að þjóðhöfðinginn er sá sami í báðum löndum, en getur ekki setið samtímis nema í öðru.

III. Þótt svo standi í 15. gr. sbl., að hvert land ráði hvernig það láti gæta hagsmuna sinna í

hinu, þá er þetta ekki svo að skilja, að annað landið þyrfti að taka við hvaða manni sem hinu þóknaðist að senda. Hér verður einmitt að gilda almenna þjóðréttarvenjan, að viðtökurikið geti mótmælt að taka við manni, sem sendirikið ætlar að fela þar mál sín. Slik mótmæli eru sjaldgæf, en hafa þó komið fyrir¹). Sama rétt hefir hvort rikið gagnvart hinu.

IV. Í sambandi hér við má nefna 12. gr. sbl. Samkv. henni verður öðrum málum milli landanna, en þeim, sem í sbl. greinir, svo sem samgöngumálum, verzlunar- og tollmálum, siglingum, póstmálum, síma- og loftskýttasambandi, dómgæzlu o. s. frv. ráðið til lykta með sérstökum samningum, gerðum af þar til bærum stjórnarvöldum beggja ríkja. Gerðir hafa verið samningar um heimsending sjómanna²). Enn má nefna 11. gr. sbl., en samkvæmt henni hefir verið samið um greiðslu fyrir meðferð málanna í 7. og 9. gr., 12.000 krónur á ári.

§ 11.

B. Jafnrétti ríkisborgaranna.

I. Í tilsk. 15. jan. 1776 voru fyrst sett almenn fyrirmæli um það, hverir skyldi teljast »innfæddir« í Danmörku og hvaða réttindi skyldi fylgja því að vera »innfæddur«. Þessi tilskipun var talin gildandi einnig hér á landi, enda var þegnuréttur talinn sameiginlegur með Dönum og Íslendingum.

1) Matzen, Folkeret bls. 153.

2) 9. okt. 1922 (Stjt. 1922 A. bls. 210). Sendiherra Íslands í Khöfn og utanríkisráðherra Danmerkur hafa undirritað þenna samning »að þar til fengnu konunglegu umboði«, eins og segir í upphafi samningsins.

Síðan voru sett lög 25. marz 1871 um frestun réttinda innborinna manna, ef maður gerðist þegn annars ríkis. Því næst voru sett heildarlög um efnið 19. marz 1898 með viðauka 23. marz 1908 og 27. nóv. 1916. Lögin frá 1898 og 1908 hafa verið birt á Íslandi og enginn hefir efast um sameiginlegan þegnrétt með Danmörk og Íslandi.

Réttindi og skyldur, sem þegnréttinum hafa fylgt, hafa og að allmiklu leyti verið sameiginlegar. Mismunar hefir þó nokkurs kent, t. d. um herskylduna, því að Íslendingar búsettir á Íslandi hafa ekki verið skyldir til herþjónustu í Danmörk samkvæmt herlögum Danmerkur, sjá dönsk lög nr. 123 8. júní 1912, 1. gr. Búseta hér á landi hefir í sumum efnum verið gerð að skilyrði fyrir nautn sumra réttinda, t. d. til að »eignast« fossa, lög nr. 55 22. nóv. 1907, til kosningaréttar og kjörgengis til Alþingis, lög nr. 12, 19. júní 1915 10. gr., og jafnvel próf við íslenzka skóla, er sett voru sem skilyrði fyrir embættisgengi, sbr. lög nr. 36 11. júlí 1911, og *verka* sum slík lagaákvæði eins og munur væri á ákvæðum um réttindanautn þegnanna. Danir hafa lengstum vakað mjög yfir því, að engin fyrirmæli væri sett í íslenzk lög, er með nokkrum hætti raskaði jafnrétti þegnanna. Sérstaklega tók þetta til atvinnulöggjafarinnar. Lagafrumvarpi um búsetu fasta kaupmanna var því t. d. fyrrum synjað staðfestingar konungs. Krafan um uppburð sérmála landsins í ríkisráði var auk annars sérstaklega bygd á því, að »alríkisvaldið« þyrfti jafnan að gæta þess, að Ísland setti ekkert í lög sín, sem haggði við janrétti þegnanna. Það var því ekki að undra, þótt Dönum væri sárt um þetta mál 1918, er samið var við þá um sambandið milli landanna.

II. 1. Það hefir heyrzt, að rikisborgararéttur væri sameiginlegur með Danmörk og Íslandi eftir sbl., þótt undarlegt sé. Virðast sumir halda, að í 6. gr. sbl. sé reglur um rikisborgararéttinn, og tala um gagnkvæman rikisborgararétt¹). En þetta er mesti misskilningur. Fyrirmæli um rikisborgararétt eru alls ekki í sbl. yfir höfuð, öðruvisi en svo, að gert er ráð fyrir því, að hvort landið hafi sína rikisborgara, sjá 6., 15. og 16. gr. sbl. og athugasemd samninganefndarinnar við 6. gr., sem alveg tekur af skarið um það, að ekki er ætlast til þess, að rikisborgararétturinn sé sameiginlegur. Hann er líka eitt þeirra mörgu mála, sem alls ekki eru nefnd í sbl., eins og t. d. fáninn, og því talin mál hvors lands. Það er líka alment viðurkennt nú, að rikisborgararétturinn sé ekki sameiginlegur²), heldur hafi hvort land sína rikisborgara og setji sjálft reglur um það, hvernig menn taki og missi rikisborgararétt. Þessi skoðun er staðfest svo vel sem hægt er með l. nr. 21 1919, sbr. og l. nr. 15 og 59 1921.

2. Sakir jafnréttisákvæðisins í 6. gr. sbl., hefir því verið skotið fram³), að eftir sbl. sé að lögum (retlig) enginn munur á því, hvort maður sé danskur eða íslenskur rikisborgari. Þetta er líka byggt á fullum misskilningi, því að sönnu nær hefði ef til vill verið að segja, að munurinn væri minni de facto en de jure. Að lögum er munurinn mikill og glöggur, að minsta kosti í mörgum samböndum. Út á við kemur munurinn glögt fram.

1) Funder, tilv. rit, bls. 212, 213. Sbr. og Zahle, Folket. Forh. 1517. dálki: »fuldtud gensidig Statsborgerret«.

2) »Sambandslögin« bls. 28 (nál. mr. hl. fullveldisnefndar); Berlin, Fbl. bls. 70; Lundborg bls. 44.

3) Funder, tilv. rit bls. 212.

Ef Ísland t. d. gerði samning við Noreg, og semdi þar svo, að íslenzkir ríkisborgarar skyldi hafa rétt til að fiska í landhelgi Noregs, þá gætu danskir ríkisborgarar ekki notið neins góðs af því á þeim grundvelli, að þeir nyti eftir sbl. sama réttar á Íslandi sem íslenzkir ríkisborgarar. Samskonar má segja um allskonar hlunnindi, sem annað ríkið kann að áskilja borgurum sínum með samningum við þriðja ríkið, t. d. framfærslurétt, pólitísk réttindi o. s. frv. Samningur milli Danmerkur og Íslands um jafnrétti þegna þeirra ríkja hvorra í annara landi bindur ekki önnur ríki. En ef ríkisborgarar væri þeir sömu í báðum ríkjum, þá mundi þeir allir njóta góðs af þeim hlunnindum, nema sérstaklega væri öðruvísi um samið. Ekki varðar Ísland heldur um danska ríkisborgara erlendis né Danmörk um íslenzka, nema samkvæmt hinni sérstöku skyldu, er umboðið í 7. gr. sbl. leggur á Danmörk.

Í skiftum ríkjanna sjálfra kemur munurinn líka fram í mörgum samböndum. Þar sem þurfti grundvallarlagabreytingu eða stjórnarskrár til þess að ríkisborgari annars ríkisins gæti neytt umsaminnna réttinda í hinu ríkinu, t. d. kosningarréttar til löggjafarþingsins, þá hefði hann ekki getað orðið þeirra réttinda aðnjótandi lögum samkvæmt fyrr en breyting hefði verið gerð á stjórnskipunarlögunum. Ef samningur væri gerður um framsal brotamanna milli Danmerkur og Íslands, sbr. 12. gr. sbl., þá mundi hvorugt landið framselja sína þegna. Danmörk mundi ekki framselja sinn þegn, þótt hann hefði framið glæp á Íslandi, og vice versa. Er þetta rakið annarstaðar¹⁾. Íslenzkur þegn verður

1) »Sambandslögin« bls. 28. Sbr. og Berlin, Fbl. bls. 81.

t. d. ekki látinn sæta refsingu fyrir landráð við Danmörk, framin erlendis, né danskur þegn fyrir landráð framin gegn Íslandi undir sömu skilyrðum. Íslenzkur ríkisborgari í Danmörku og danskur á Íslandi getur krafizt hjálpar umboðsmanns landsins, ef með þarf o. s. frv. Í samningum milli ríkjanna kemur munurinn líka glögt fram, t. d. um heimsending sjómanna¹⁾, framfærslueyri með óskilgetnum börnum o. s. frv.

Niðurstaðan hlýtur því að verða sú, að hvort landið hefir sína borgara, þrátt fyrir jafnréttisákvæði sbl., og þetta kemur fram alstaðar í skiftum þeirra við þriðja ríkið, og allviða í skiftum þeirra sin á milli og skiftum borgara annars ríkisins við stjórnarvöld í hinu.

III. Þá kemur að sjálfu efni þeirra fyrir-mæla 6. gr. sbl., sem geyma reglur um jafnrétti ríkisborgaranna. Þar er fyrst teljandi 1. málsg., er hljóðar svo:

»Danskir ríkisborgarar njóta að öllu leyti sama réttar á Íslandi sem íslenzkir ríkisborgarar fæddir þar, og gagnkvæmt«.

Í orðunum: »og gagnkvæmt« felst það, að íslenzkir ríkisborgarar eigi sama rétt í Danmörku sem danskir ríkisborgarar. Þetta ákvæði sbl. er, eins og að hefir verið vikið, mjög þýðingarmikið og fá dæmi þess, að svo víðtæk jafnréttisákvæði hafi verið sett í rikjasamninga. Sambandslagafrumvarpið sætti líka mestri mótspyrnu vegna þessa fyrir-mælis hér á landi. Komu fram ýmsar kenningar í því sambandi og skýringar, sem síðar verður að vikið sumum, eftir því sem ástæða þykir til.

1) Sbr. samning 9. okt. 1922.

1. Sbl. hafa ekkert fyrirmæli um það, hver af borgurum hins eldra ríkis Danmerkur, sem bæði voru Danir og Íslendingar, skuli verða ríkisborgarar ríkisins Danmerkur og hverir ríkisins Íslands eftir 1. des. 1918. Og því síður er vitanlega nokkuð talað um það í lögnum, hversu menn skuli öðlast ríkisborgararétt og missa í hvoru landi, né heldur um það, hvaða réttindi og skyldur skuli þeim rétti fylgja. Það er að sjálfsögðu gert ráð fyrir því, að hvort ríkið setji fyrir sig reglur um þessi efni. Þess er einungis getið í athugasemd við 6. gr. sbl., að þess sé vænzt, að fyrirmaelin um það, hvernig menn öðlast og missa ríkisborgarétt, verði innbyrðis samræm í báðum löndunum. Löggjafarvald hvors ríkis getur þó að miklu leyti eða litlu, eftir gedþóttu, tekið tillit til þessara ummæla samninganefndarinnar. Með því að hver maður, sem fær danskan ríkisborgarétt, öðlast jafnrétti við íslenzka ríkisborgara á Íslandi og vice versa, fer auðvitað bezt á því, og má jafnvel kalla nauðsynlegt, að svipuðum reglum sé fylgt í báðum löndum um þessi efni. Það skiftir ekki máli, hvernig maður öðlast ríkisborgarétt: fyrir fæðingu, giftingu, lög eða fæðingu + dvöl (sbr. l. nr. 21 1919, 1.—4. gr., sbr. 8. gr.), eða af þjóðréttarástæðum, sbr. Suður-Jótland 1920. Jafnskjótt fær hann jafnréttið við borgara hins landsins. Samsvarandi gildir um missi réttarins.

2. Þá er athugandi, hversu viðtæk réttindi Dana á Íslandi og Íslendinga í Danmörku sé, samkvæmt 6. gr. 1. málsg. sbl. Í athugasemdum við 6. gr. segir, að af Dana hálfu sé »lögð áherzla á, að skýlaust sé ákveðið, að öll ríkisborgaréttindi sé algerlega gagnkvæm, án nokkurs fyrirvara eða afdráttar«. Það segir beint, að af *Dana* hálfu

sé lögð áherzla á þetta. Hinn samningsaðilinn hefir ekki óskað þessa jafnréttis, þótt hann hafi orðið að ganga að því. En af þessu leiðir það, að óheimilt er að gera meira úr þessu en orðin skilin samkvæmt almennri málvenju og réttri hugsun fela í sér. Ummæli annars aðiljans, sem ekki komast í lagatextann eða dregin verða út úr honum með rökréttum ályktunum, eru ekki bindandi fyrir hinn. Þau geta eigi verið meira en vitnisburður um óskir eða tal þess aðilja, sem haft hefir ummælin.

a. Danskir ríkisborgarar njóta »á *Islandi*« sama réttar, sem íslenskir ríkisborgarar fæddir þar, og *vice versa*. Orðin »á *Islandi*« standa ekki þýðingarlaus í lagatextanum. Þau merkja það, að danskur ríkisborgari nýtur sama réttar, *meðan hann er á Islandi*, sem íslenskur ríkisborgari, og að íslenskur ríkisborgari nýtur sama réttar í Danmörku, *meðan hann er þar*, sem danskur ríkisborgari¹). En meira verður alment eigi heimtað. Þessi skilningur hefir að visu orkað nokkurs tvímælis, því að því hefir bæði verið haldið fram af hálfu danskra manna og íslenzkra, að danskur ríkisborgari hefði þessi réttindi hér, þótt hann ætti hér ekki heima, og *vice versa*, ef réttindin væri svo löguð, að fjarverandi maður gæti notið þeirra, svo sem atvinnuréttindi, réttur til að eiga hér eignir, njóta sérleyfa o. s. frv. Því hefir jafnvel verið haldið fram, að hvorugt landið gæti sett nokkur skilyrði, sem útilokaði borgara hins landsins frá nautn réttindanna²). Að slík skilyrði sé

1) Tryggingaráðið danska hefir þegar haldið fram þessum skilningi á 6. gr. 1. mgr. sbl.

2) Sbr. Funder, tilv. rit, bls. 213, og einkum álit minni hl. fullveldisnefnda 1918 (»Sambandslögin«, bls. 47).

heimilt að setja, má, meðal annars, leiða af 6. gr. 3. mgr. e. contr. Þar er gerð undantekning frá almennu reglunni í 1. mgr., þannig að fiskiveiðarétt í landhelgi má eigi binda við búsetu. Ef nú almenn regla væri sama efnis í 1. mgr., þé væri óþarft og mjög villandi að hafa þetta fyrirmæli í 3. mgr.

Réttar til að eiga hér eignir, reka hér margskonar atvinnu, t. d. verzlun, skipstjórn á íslenzku skipi o. s. frv., má vel neyta, þótt maður búi ekki í landinu. En í lög má setja fyrirmæli um það, að búseta í landinu sé skilyrði fyrir nautn hverra réttinda hér, eða í Danmörku. Leiðir þetta af hlutarins eðli, því að það er eigi bannað í lögnum. Einungis verður að gæta þess, að sömu lög gangi að þessu leyti yfir íslenzka og danska ríkisborgara. Búsetuskilyrði hefir verið sett óátalið í bæði dönsk lög og íslenzk síðan sbl. gengu í gildi. Merkust slíkra ákvæða, sem sett hafa verið hér á landi, eru fyrirmælin í 29. og 30. gr. stj.skr., sbr. 75. gr., þar sem 5 ára búseta síðustu árin er gerð að skilyrði fyrir kosningarrétti og kjörgengi til Alþingis. Þá má nefna lög nr. 63, 26. nóv. 1919, 1. gr., lög nr. 69 og 70 s. d. um breytingar á siglingalögunum og um skrásetning skipa. Sjá og lög um hlutafélög nr. 77, 27. júní 1921, 4., 32. og 46. gr. b. Með sama hætti hafa Danir sett búsetuskilyrði í sín lög. Og hafa frá hvorugu landinu komið nokkur andmæli. Þó má geta þess, að af hálfu Danmerkur hefir verið gerð athugasemd út af ákvæðum laga nr. 60, 27. júní 1921, 2. gr. 2. mgr. um endurgreiðslu sildartolls til hér búsettra manna, og hafa Danir talið, að með þessu ákvæði sé de facto gengið á rétt danskra ríkisborgara. En þetta orkar ekki því, að sbl. sé brotin með því ákvæði,

af því að islenzkir ríkisborgarar, búsettir erlendis, njóta ekki heldur réttarins til að fá sildartollinn endurgreiddan. Annars er þetta ákvæði nú úr lög-um numið, sjá lög nr. 35, 19. júní 1922, 2. gr.

Réttindanautnin er bundin við réttindi í *ríkinu, sem veitir þau*. Þess vegna er Íslandi óskýlt að veita dönskum þegni erlendis vernd og Danmörku islenzkum erlendis samkvæmt 6. gr. sbl. Vernd sú, er Danmörk ber nú að veita islenzkum ríkisborgunum erlendis byggist ekki á jafnréttis-ákvæði 6. gr. sbl., heldur á 7. gr. 1. mgr. þeirra. Þess vegna er Íslandi líka óskýlt að veita viðtöku dönskum ríkisborgara, sem yrði sveitarstyrksþurfi í öðru ríki og vice versa. Því siður getur annað ríkið sent hinu þegna sína, sem hafa gerzt bjargþrota í heimaríki sínu.

b. Danskir ríkisborgarar njóta »*sama réttar*« á Íslandi sem islenzkir ríkisborgarar og *vice versa*. Danskir ríkisborgarar eiga því alls ekki heimting á að njóta *meiri* réttinda en islenzkir ríkisborgarar hér og islenzkir ríkisborgarar eiga ekki heimtingu á að njóta *meiri* réttinda í Danmörku en danskir ríkisborgarar. Þær takmarkanir og þau skilyrði um réttindanautn, auk búsetu, sem þegar hefir verið talað um og leiðir af orðunum: »á Íslandi« og vice versa, verða því danskir ríkisborgarar hér og islenzkir í Danmörku að þola með sama hætti sem borgarar heimaríkis síns. Það nær engri átt, sem haldið hefir verið fram hér á landi, að eftirleiðis væri fyrir það girt, að settar yrði nokkrar takmarkanir af Íslands hálfu í löggjöfina um réttindi ríkisborgara Dana. Því hefir jafnvel verið slegið fram, að »frekari skilyrði fyrir réttindanautn en Danir setja hjá sér er oss bannað að setja þeim hér á landi samkvæmt skýlausum fyrirvara

þeirra við 6. gr.¹⁾). Fyrirvarinn við 6. gr. gengur í þá átt, að afnema þurfi ákvæði í islenzkum lögum, sem gerir upp á milli danskra og islenzkra borgara um réttindanautn hér, en alls ekki í þá átt, að hvort landið fyrir sig geti ekki sett öll þau skilyrði eða takmarkanir, sem nauðsynlegar þykja um réttindanautnina í landinu, einungis að þær takmarkanir og þau skilyrði gangi að lögum jafnt yfir bæði danska og islenzka ríkisborgara. Þeir eiga að njóta jafnréttis, en ekki meira réttar. Þar með er vitanlega ekki útilokað, að dönskum ríkisborgara hér og islenzkum í Danmörku verði óhægara að fullnægja skilyrðunum en innbornum mönnum, en við það verður auðvitað ekki ráðið. Það er eðlisanauðsyn. Það er t. d. gamalt skilyrði til að vera embættismaður á Íslandi að kunna islenzka tungu. Þessu skilyrði verður danskur ríkisborgari einnig að fullnægja, ef hann vill verða hér embættismaður. Samsvarandi gildir að sjáltsögðu um islenzka ríkisborgara, sem ætla að taka embætti í Danmörku. Sem dæmi lögmæltra skilyrða til réttindanautnar hér má nefna aldursskilyrði í ýmsum samböndum, t. d. 30 ára aldur til að vera dómari í hæstarétti²⁾, 35 ára aldur til að vera dómari í landsdómi³⁾, 25 og 35 ára aldur til kosningarréttar og kjörgengis til Alþingis⁴⁾ o. s. frv. Þá koma prófskilyrði, skilyrði um óflekkað mannorð, sjón og heyrn (skipstjórar, bifreiðastjórar) o. s. frv. Mun engum koma annað til hugar nú en

1) Nál. mn. hl. fullveldisnefnda 1918 (»Sambandslögin« bls. 48).

2) Lög nr. 22 6. okt. 1919, 6. gr.

3) Lög nr. 11 20. okt. 1905, 5. gr.

4) 29. og 30. gr. stjkskr.

að hver, sem réttindin vill fá, verði að fullnægja þeim skilyrðum, sem lögmælt eru til þess.

Með því að borgarar annars ríkisins eiga að njóta »sama réttar« í hinu ríkinu sem borgarar þess ríkis, þá verða þeir líka að hlíta takmörkunum þeim, sem athafnafrelsi manna eru settar þar. Það skiftir ekki máli, þó að þær takmarkanir feli í sér algert bann, svo sem bann við botnvörpuveiðum í landhelgi Íslands, lög nr. 5 18. maí 1920, bann við innflutningi og verzlun með áfengi, lög nr. 91 14. nóv. 1917, bann við bruggun áfengis, lög nr. 25 3. nóv. 1915, eða réttindin sé bundin skilyrðum eða timatakmörkunum, sbr. t. d. lög nr. 5 19. febr. 1886 1.—3. gr. og 5. gr. um friðun á laxi, lög nr. 33 19. júní 1922 1. sbr. 12. gr. o. fl. Yfir höfuð verða þeir að hlýða landslögum eins og ríkisborgarar þar. Þeir verða þess vegna að greiða skatta og skyldur, eins og ríkisborgarar, ef lögmælt skilyrði eru fyrir hendi, sbr. lög um tekju- og eignarskatt nr. 74 27. júní 1921 2., 3. og 16. gr. Svo er og einsætt, að þeim ber að inna af hendi öll önnur lögskil af eignum sínum, t. d. boðburð, fjallskil o. s. frv., ef því er að skifta. Þá eru fjölda margar kvaðir á mönnum, sem dönskum ríkisborgurum er jafnskylt að inna af hendi hér sem íslenskum ríkisborgurum, ef þeir fullnægja skilyrðum til þess, svo sem að taka sæti í bæjarstjórn, hreppsnefnd, vera sáttamaður, lög-ráðamaður o. s. frv. Undantekning, og hún mikilsverð, er gerð um *herskylduna*. Íslenskir ríkisborgarar eru undanþegnir herskyldu í Danmörku og danskir á Íslandi, samkvæmt 6. gr. 2. mgr. sbl. Kemur hér glögt fram munur á íslenskum og dönskum ríkisborgararétti í hvoru landinu um sig. Og að þessu leyti hafa danskir ríkisborgarar hér

betri rétt en íslenzkir og íslenzkir betri rétt í Danmörku en danskir.¹⁾

c. Danskir ríkisborgarar eiga að njóta sama réttar á Íslandi sem íslenzkir ríkisborgarar »/æddir þar« og gagnkvæmt. Hin einkendu orð í 6. gr. 1. mgr. sbl. stafa af því, að í þá gildandi stjórnskipunarlögum nr. 12 19. júní 1915 10. gr. var það skilyrði sett fyrir kosningarrétti til Alþingis, að maður væri *annaðhvort* fæddur á Íslandi *eða* hefði verið hér heimilisfastur síðastliðin 5 ár. Þenna rétt, kosningarréttinn og kjörgengið, sbr. stjkl. 1915 11. gr., vildi Danmörk einmitt tryggja borgurum sínum, sem hér kynni að setjast að. Í athugasemd við 6. gr. hefir samninganefndin gert ráð fyrir því, að breyta hefði þurft þessu fyrirmæli stjórnarskipunarlaga 1915. Eftir 10. gr. stjkl. 1915 höfðu danskir ríkisborgarar fæddir hér alveg sama rétt sem Íslendingar fæddir hér, enda ríkisborgararétturinn sá sami. En eftir 1. des. 1918 eiga danskir ríkisborgar, þótt þeir sé *ekki* fæddir hér, að hafa sama rétt sem íslenzkir ríkisborgarar fæddir hér. Og hefði þeir því átt að komast á kjörskrá eftir ársdöl í kjördæmi, ef miðað er við ákvæðið um fæðinguna

1) Það er rangt hjá Bjarna Jónssyni frá Vog (Andvari 1923, bls. 123), að herskylduákvæðið sé óþarft, því að Íslendingar hafi aldrei verið herskyldir í Danmörku. Íslendingar búsettir í Danmörku voru þar einmitt herskyldir samkvæmt l. nr. 123 8. júní 1912 1. gr. þar til sambandslögin gengu í gildi. Og var einmitt bent á þetta í júlí 1918 þegar samninganefndin dansk-íslenska var að starfi og ákvæðið er til orðið til verndar íslenskum ríkisborgurum búsettum í Danmörku. En þótt Íslendingar hefði eigi verið herskyldir í Danmörku fyrir 1. des. 1918, þá gat löggjafarvald Danmerkur vel sett þá skyldu í lög um Íslendinga búsetta í Danmörku síðar, og fyrirbyggir 2. mgr. 6. gr. sbl. það einnig.

eitt. En nú gildi það eftir 10. gr. stjkspl. 1915, að menn, sem ekki eru fæddir á Íslandi, verða að hafa verið hér búsettir 5 síðustu árin fyrir kosninguna. Það hlýtur að hafa verið tilætlunin að komast fram hjá þessu heimilisfestisákvæði með orðum 6. gr. 1. mgr. »fæddir þar«, því að annars væri þau óþörf, því að sami réttur hefði eftir sem áður hlotnast dönskum ríkisborgurum fæddum hér sem hinum islenzku. Dönsku ríkisborgararnir áttu, þótt þeir væri ekki fæddir hér, að verða jafnrétt-háir sem islenzku ríkisborgararnir, sem fæddir voru hér. Til þess að njóta kosningarréttar var þeim nóg fæðing á Íslandi og ársdvöl í kjördæmi, þ. e. áttu að losna við 5 ára búsetuskilyrði. En breyta hefði þurft 10. gr. stjkspl. 1915 til þess að taka mætti danska ríkisborgara ekki fædda hér á kjörskrá, þótt þeir hefðu ekki verið hér 5 ár í landinu. Ummælin i athugasemd samninganefndarinnar við 6. gr. eiga við þann raunverulega mun, sem hlaut að verða á rétti ríkisborgaranna eftir 10. gr. stjkspl. 1915.

Þessu fyrirmæli 10. gr. stjkspl. 1915 var breytt með stjórnarskrá nr. 9 18. maí 1920 29. gr. Greiningin milli manna fæddra á Íslandi og ekki fæddra þar er nú horfin. Er því forsenda sbl. 6. gr. 1. mgr. um misjafnan rétt manna fæddra á Íslandi og manna ekki fæddra þar nú niðurfalinn. Í stað þess að eftir stjórnarskipunarlögunum 1915 10. gr. varð maður *annaðhvort* að vera fæddur á Íslandi *eða* að hafa dvalist þar 5 ár, verða menn nú *bæði* að hafa islenzkan ríkisborgararétt (*eða* vera danskur ríkisborgari skv. 75. gr. stjskr.) og að hafa dvalist i landinu 5 síðustu árin áður en kosningar fara fram. Þetta 5 ára skilyrði gengur jafnt yfir alla nú i stað þess sem það náði áður að eins til manna

ekki fæddra hér. Danskir ríkisborgarar sæta nú alveg sömu kjörum um kosningarrétt og kjörgengi til Alþingis sem íslenskir. Hvorir tveggja þurfa eftir 29. gr. stjkskr. að hafa átt hér heima 5 síðustu árin fyrir kosninguna.

3. Annara ríkja borgarar, sem hér dveljast eða hér búa, njóta auðvitað margskonar réttlinda, en yfir höfuð engra, sem ríkisborgararnir hafa ekki, nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Hinsvegar eru ýms réttindi bundin við ríkisborgararétt. Þau réttindi hafa danskir ríkisborgarar hér með sömu skilyrðum sem íslenskir ríkisborgarar. Hér til má fyrst og fremst nefna *landsvistarrétt*, því að borgara annara ríkja má svifta hér dvalarrétti, en ekki íslenzkan og sjaldan danskan ríkisborgara, sjá lög nr. 10 18. maí 1920 3.—6. gr. sbr. 11. gr., og *stjórnskipuleg réttindi*, sbr. stjkskr. 16., 29. og 30. gr. sbr. 75. gr. *Framfærslurétt* hér mundu Danir geta unnið sér, þótt eigi væri ákvæðum fátł. nr. 44 10. nóv. 1905 36. gr. og laga 1923 2. gr. (enn eigi birt) til að dreifa, en annars er íslenzkur ríkisborgararéttur skilyrði fyrir því að geta átt hér framfærslurétt, samkv. 32. gr. fátł. Ennfremur er ríkisborgararéttur skilyrði til þess að geta verið dómari í landsdómi, lög nr. 11 20. okt. 1915 5. gr. g., skilyrði til að fá skip sitt hér skrásett og að láta það sigla undir íslenzkum fána, lög nr. 69 og 70 28. nóv. 1919. Loks er ríkisborgararéttur skilyrði fyrir *rétti til fiskiveiða í íslenzkri landhelgi*, lög nr. 33 19. júní 1922 1. og 11. gr. sbr. þó 8. gr. Danskir ríkisborgarar hafa í þessu efni riflegri rétt en íslenskir, því að eftir 6. gr. 3. mgr. sbl. er óheimilt að setja dönskum ríkisborgurum búsetuskilyrði til fiskiveiða hér né íslenzkum í Danmörku, jafnvel

þótt borgurum rikjanna væri sett slík skilyrði. Þar á móti verða t. d. danskir ríkisborgarar að sæta takmörkunum um notkun annara skipa en islenzkra eða danskra til veiðanna og öðrum ákvæðum um veiðiaðferðir, sbr. t. d. lög 1922 6. gr., sbr. og lög nr. 85 og 86 14. nóv. 1917.¹⁾

Löggjafarvaldið getur fjölgað þeim réttindum, er bundin sé við ríkisborgararétt, en það hefir vitanlega ekki áhrif á aðstöðu danskra ríkisborgara hér eða islenzkra í Danmörku. Munurinn á stöðu þeirra og annara útlendinga verður einungis ennþá greinilegri en hann var áður.

§ 12.

Jafnrétti að öðru leyti.

C. *Ívilnanir um vörur og afurðir.* Samkvæmt 6. gr. 5. mgr. sbl., eiga »danskar og islenzkar afurðir og afrek gagnkvæmlega eigi að neinu leyti að sæta óhagkvæmari kjörum en nokkurs annars lands«.

1. Íslenzku orðin: »afurðir og afrek« eiga að svara til dönsku orðanna: »Varer og Frembringelser«. Dönsku orðin eru allskýr og er réttast að halda sér við þau. »Varer« og »Frembringelser« ná að nokkru leyti yfir það sama, því að flest sem er »Vare«, er í þessu sambandi einnig »Frembringelse«, en orðið »Frembringelse« nær yfir miklu fleira en það, er í daglegu tali er nefnt »Varer«. Það tekur yfir hverskonar andans verk, rit, mál-

1) Danskt hlutafélag mundi verða að fullnægja skilyrðum laga nr. 27. júní 1921 VII. kafla til að geta starfað hér. Þó mun orka tvímælis, hvort dönsk hlutafélög muni eigi geta krafist sig undanþegin ákvæði 4. tölul. 46. gr. (um trygginguna).

verk, höggmyndir og hverskonar hugsmíðar aðrar, svo sem uppgötvanir o. s. frv. Það er með öðrum orðum öll líkamleg og andleg framleiðsla, sem ákvæðið tekur yfir. Afurðir og vörur nálgast nokkuð hvað annað en afrek svarar eigi að öllu til »Frembringelser«, því að »Frembringelser« tekur yfir margt, sem eigi er afrek (t. d. leirburður), og afrek er margt, sem ekki er »Frembringelse« (t. d. björgun manns úr lífsháska).

2. Fyrirmæli 6. gr. síðustu mgr. sbl. tekur á Íslandi til »Varer og Frembringelser« danskra o. s. frv. og í Danmörku til íslenzkra. Sambandslögin hafa eðlilega engar leiðbeiningar um það, hvað sé »danskar« vörur o. s. frv. og hvað sé »íslenzkar« afurðir og afrek, hvað til þess þurfi, að kalla megi vöru eða verk »íslenzkt« eða »danskkt«. Ef vara er bæði beinlinis framkomin af nytjum landsins og verkuð í landinu, þá mun sjaldnast vera vafasamt, að hana megi kenna við landið, t. d. ull af íslenzku fé, fiskur veiddur á íslenzkt skip og hér verkaður. En þetta getur þó ekki verið nauðsynlegt, að minsta kosti ekki alltaf. Vara, sem fyrst er flutt inn í landið og breytt þar í aðra vöru, má tvímælalaust kenna við landið, t. d. ef íslenzk ull er flutt til Danmerkur og ofin þar í dúka, þá eru þeir dúkar »dönsk« vara í þessu sambandi. Vindlur gerðir í Danmörku úr tóbaki frá Suður-Ameríku eru »dönsk« vara í hér greindu sambandi. Annars verður hverju sinni að rannsaka málið, því að mjög mun oft orka tvímælis, hvenær kenna megi vöru við eitthvert land. Spánskt vín flutt til Danmerkur og aftappað þar er ekki »dönsk« vara. Fiskur veiddur í Noregi, en verkaður á Íslandi, verður traúla talin »íslenzk« vara. Þó að varan hafi gengið um landið án þess að hún hafi breytt þar

að ráði fyrir tilverknað landsmanna, þá verður hún ekki réttilega kend við landið fyrir það. En það er einatt álitamál, hversu miklum stakkaskiftum vara þurfi að hafa tekið til þess, að kenna megí hana við landið.

Þá er oft ekki siður vafi um andlegu verkin, hvaða kröfur gera skuli til þess, að þau verði talin »dönsk« eða »islenzk«. Ef ritverk er, þá liggur nærri að kenna það við landið, ef það er samið á tungu þess, en líklega verður þó jafnan að gera þá kröfu, að höfundur ritsins sé islenzkur eða danskur ríkisborgari. Og verður þá ritið væntanlega talið »islenzkt« í þessu sambandi, á hvaða máli sem það er skráð. Og með sama hætti yrði þá listaverk, uppgötvun o. s. frv. talin »islenzk«, ef höfundur er islenzkur. Ef höfundur er ónafngreindur, þá mundi eiga að fara eftir því, hvers ríkisborgari ábyrgðarmaður ritsins er.

3. »Afurðir og afrek« (»Varer og Frembringelser«) skulu gagnkvæmlega eigi að neinu leyti sæta óhagkvæmri kjörum en nokkurs annars lands. Í rikjasamningum er venja að orða þessa hugsun svo, að vörur o. s. frv. ríkisins A skuli sæta þeim beztu kjörum í ríkinu B, sem það ríki veiti nokkru öðru ríki. Þetta er líka mergurinn málsins hér. Ef Danmörk t. d. legði innflutningsbann á vöru hjá sér, en veitti þó öðru ríki undanþágu fyrir þá vöru, þá mætti hún ekki meðhöndla sömu islenzka vöru óhagstæðar, og vice versa. Sama er um tollívilnanir, upplag o. s. frv. En orðalagið segir þó ofurlítið meira en venjulegt ákvæði um mestu ívilnun. Sambandslögin eru lög í hvoru landi. Það samræmist því við þau, að hvort ríkið láti hitt njóta enn betri kjara en það ríki eða þau ríki, sem beztra kjara njóta. Lög sem fyrir kunna að

hafa verið og veitt hafa öðru ríkinu meiri rétt að þessu leyti en öllum öðrum ríkjum, geta staðið óbreytt og í samræmi við sbl. Þetta kemur fram um toll á íslenskum vörum, sem eftir dönskum lögum eru tollfrjálsar í Danmörk — þetta eru leifar frá þeim tíma, er Ísland var kallað óaðskiljanlegur hluti Danaveldis — þannig, að tolllög Danmerkur standa óbreytt, því að þau brjóta alls ekki bág við reglu sbl. Þetta er þó nánast formatriði, því að ekki mundi Ísland geta talið það samningsrof, þótt Danmörk veitti meiri rétt en áskilið var, enda þótt það væri ekki heimilt samkvæmt dönskum lögum. Og þótt ákvæðið hefði verið orðað eins og venjulegt fyrirmæli um veitingu mestu ívilnana, þá hefði vitanlega mátt hverju sinni leita samninga um rifari réttindi en í sbl. var tilskilið.

4. Þegar skera skal úr um meðferð einhverrar vöru, þá verður að rannsaka það, hvort vara o. s. frv., þriðja ríkis, sem hlunninda nýtur fyrir þá vöru, sé sömu tegundar. Spánn hefir t. d. fengið undanþágu um innflutning spánskra vína með 21% af vínanda. Danskur bjór geymir ef til vill ekki meira af vínanda, en innflutnings-heimildin virðist alls ekki taka til hans, því að danskur bjór og spánskt vín er ekki sama vörutegund.

D. *Jafnréttis-ákvæði um skip*. Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. sbl. eiga dönsk skip að njóta á Íslandi sömu réttinda sem íslensk skip, og gagnkvæmt.

Þetta skiftir fyrst og fremst máli um öll gjöld, sem tekin eru eða tekin verða af skipum hér á landi og í Danmörku. Fyrirmælið girðir fyrir það, að hærra gjald verði tekið af dönsku skipi á Íslandi en íslenskum skipum, og að hærra gjald verði tekið af íslenskum skipi í Danmörku en dönsk-

um skipum. Og varðar engu, hvort gjaldið er greitt til ríkis eða sveitarfélags. Ríkið verður að gæta þess, að sveitar- eða bæjarfélög taki ekki heldur hærri gjöld af islenzku skipi í Danmörku en dönsku, eða af dönsku skipi á Íslandi en islenzku. Sem dæmi má nefna hafnargjöld, vitagjald, afgreiðslugjöld, hafnsögugjald. Að því leyti hafa þó dönsk skip betri rétt hér en islenzk, að þau greiða ekki lestagjald samkvæmt lögum nr. 37 27. júní 1921, ef þau eru ekki skrásett hér, enda þótt þau liggi hér árum saman.

Dönsk skip verða hér og islenzk skip í Danmörk yfirleitt að hlýðnast landslögum, t. d. botnvörpunga-löggjöfnni. En takmarkanir um athafnafrelsi geta stundum verið bundnar við skip skrásett í landinu. Og geta þær þá ekki tekið til annara skipa, sjá t. d. lög nr. 53, 27. júní 1921, um hvildartíma háseta á islenzkum botnvörpungum.

Vera má, að ýms atvinnuréttindi sé bundin við skip skrásett í landinu, t. d. innanlands-siglingar. Og er þá einsætt, að dönsk skip hér og islenzk í Danmörk hafa sama rétt í því efni. Samskonar mun vera um heimild til váttryggingar í innlendum váttryggingarfélögum, t. d. Samábyrgð Íslands á fiskiskipum. Danskt skip, sem annars fullnægði lögmæltum skilyrðum, mundi eiga heimtingu á, að það væri tekið í Samábyrgðina. Með dönsku skipi má fiska í islenzkri landhelgi sem islenzku, lög nr. 38, 19. júní 1922, 2., sbr. 11. gr.

Loks er ótalað um mikilsverðustu réttindi skips, heimildina til að láta skrásetja sig í landinu og sigla undir þess fána. Þar sem dönsk skip njóta hér sama réttar sem islenzk skip, þá virðist einnig leiða af því, að þau verði skrásett hér, og fái þar með heimild til að sigla undir islenzkum fána.

Samsvarandi gildir vitanlega um islenzk skip í Danmörku. Aftur á móti hefir danskt skip ekki heimild til að sigla undir islenzkum fána, eða islenzkt undir dönskum, fyrr en það hefir verið skrásett að eiga heima hér, ef danskt skip er, og í Danmörku, ef islenzkt skip er, því að skrásetningin er skilyrði fyrir notkun fánans, sbr. lög nr. 69 og 70, 28. nóv. 1919. Réttur dansks skips til að sigla undir islenzkum fána, og vice versa, er ekki litið athugaverður. Ef Danmörk lenti í ófriði, þá er ef til vill hætta á því, að danskir ríkisborgarar kynni að láta skrásetja skip sín hér, og koma þeim þar með undir fána hlutlauss ríkis. Búsetufyrirmæli 1. gr. laga um skrásetningu skipa bætir hér að visu nokkuð úr, en þó varla til hlítar. Bæði geta danskir ríkisborgarar skift um bústað, og þar með heyja þeir sér rétt til skrásetningar á skipi sínu, og einnig geta þeir afhent þau dönsk-um ríkisborgurum, sem fullnægja búsetu-skilyrðinu.

§ 13.

Jafnréttið og skifti við önnur ríki.

Í sambandi við öll þau hlunnindi og ívilnanir, sem hvort ríkið veitir borgurum hins, samkvæmt 6. gr. sambandslaganna, er vert að athuga, hvort þær kunni ekki að skifta máli um skifti ríkjanna við þriðja ríki. Nú er svo ástatt, að Danmörk hefir gert samninga við ýms ríki eða samningar kunna að verða gerðir við þau, þar sem þeim eða borgurum þeirra verður veittur sá réttur, sem önnur ríki hafa beztan. Getur þetta verið alveg alment, og því tekið til hlunninda og ívilnana á hvaða sviði sem er, eða einungis til ákveðinna málefna,

t. d. innflutnings tiltekinnar vörutegundar. Ef Ísland t. d. hefði 1. des. 1918 orðið bundið við samning við Noreg, þar sem norskum ríkisborgurum væri heitið þeim rétti á Íslandi, sem annars ríkis borgarar hefði beztan, gæti þá norskir ríkisborgarar heimtað hér sama rétt sem danskir ríkisborgarar, og því jafnrétti við islenzka ríkisborgara? Það er, eins og gefur að skilja, feykilega þýðingarmikið, hvernig svarað verður þessari spurningu. Ef henni er réttilega svarað játandi, þá yrði norskir ríkisborgarar í dæminu hér jafn réttháir alment sem islenzkir ríkisborgarar sjálfir. Og þannig gæti landið smámsaman fyllst af mönnum, sem allir fengi jafnrétti við ríkisborgarana sjálfa, og samsvarandi væri þá um Danmörku að segja. Það hefir þegar líkurnar á móti sér, að þetta geti átt sér stað. Samningurinn við Dani hefir verið gerður meðan danskir og islenzkir ríkisborgarar voru allir borgarar sama ríkis með sömu réttindum. Þegar löndin skilja ríkisréttarsamband sitt, þá er status quo ante látinn haldast að þessu leyti, eins og unt er og sjálfstæði rikjanna er samrímamlegt. Jafnréttið er leifar af eldra sambandinu eða það er látið haldast að þessu leyti. Það mun mega segja, að þriðja ríkið hafi ekki getað nokkurn tíma byggt nokkrar vonir um rétt handa sínum borgurum á þeim möguleika, að Danmörk og Ísland mundi slíta ríkisréttarsambandi sínu og láta um leið jafnrétti ríkisborgaranna haldast, svo sem raun hefir á orðið. Og sama virðist munu gilda um samninga gerða eftir 1. des. 1918 vegna sambandsins, sem þó er enn við Danmörku. Þar á móti kann að vera öðru máli að gegna, ef jafnréttis-ákvæðinu yrði haldið eftir að löndin væri alskilin. En við því

mun þó varla þurfa að búast¹⁾. Um samninga með ákvæði um mestu ívilnanir, sem gerðir kunna að verða eftir 1. des. 1918, er þó tryggast að slá varnagla um það, að ákvæði um mestu ívilnanir beri ekki að miða við jafnréttisákvæði sbl., heldur við rétt þess annars ríkis, sem mestar ívilnanir hefir.

§ 14.

Fjármálaráðstafanir.

I. Eins og kunnugt er, stóð lengi í allmiklu stappi um fjárskifti Íslands og Danmerkur. Má segja, að þeirri deilu væri til lykta ráðið með stöðulögum 2. jan. 1871, því að hún hefir ekki, svo að kallað verði, verið vakin upp síðan. Íslendingar töldu sig eiga stórfé hjá Dönum, en Danir þóttust hinsvegar eiga ekki minna hjá Íslendingum. Þegar svo loks löggjafarvald Danmerkur tók sér vald til að setja stöðulögin og skamta Íslandi mál til meðferðar («sér málin» svonefndu), þá var það ákveðið, að rikissjóður Dana skyldi greiða Íslandi 60000 kr. árgjald um aldur og æfi og auk þess aukagjald nokkurt um næstu 30 ár, 5. gr. stl. Samkvæmt uppkastinu 1908 7. gr. átti árgjald þetta að falla niður, en rikissjóður Danmerkur skyldi greiða Íslandi eitt skifti fyrir öll hálfa aðra miljón króna, enda skyldi fjárskiftum landanna frá fyrri tíma vera þar með lokið. Þegar sambandsmálinu var ráðið til lykta 1918, þurfti einnig að binda enda á fjárskiftin og eru fyrirmæli um þau í 13. og 14. gr. sbl.

1) Sbr. Berlin, Fbl., bls. 92; Lárus H. Bjarnason, Eimreiðin 1918, bls. 32.

II. 1. Einn þáttur í fjárskiftum landanna hefir það verið talið, að stúdentar frá íslenskum lærðum skólum og síðast hinum almenna mentaskóla, sem að minsta kosti höfðu II. einkunn í burtfararprófi, áttu forgangsrétt að neyzlu hinna svo nefndu »Kommunitets- og Regens Beneficia« (»Garðsstyrks«). Þessi *forgangsréttur* er afnuminn með 13. gr. sbl. Þeir, sem þá höfðu fengið styrkinn, munu þó hafa haldið honum lögmæltan tíma. Fyrirmæli þetta er auðvitað ekki svo að skilja, sem íslenskum stúdentum sé bægt frá »Garðsstyrki« að öllu leyti. Þeir eru einungis sviftir *forgangsréttinum* til þessa styrks, en samkvæmt 6. gr. 1. mgr. sbl. eiga þeir nú jafnan rétt sem danskir stúdentar alment til að verða hans aðnjótandi.

2. Danmörk hafði jafnan eftir að Ísland hafði fengið meðferð »sér mála« sinna eins og áður kostað stjórn landsins að því leyti sem hún hafði aðsetur í Kaupmannahöfn. Þetta tók fyrst og fremst til kostnaðar af stjórnarráði Íslands, meðan dómsmálaráðherra Danmerkur var einnig ráðherra Íslands (1874—1904). Og þegar stjórnarráð Íslands var flutt heim, samkvæmt stjórnarrkipunarlögum nr. 16 3. október 1903, bar Danmörk enn kostnað af skrifstofu, sem stjórn Íslands hafði framvegis í Kaupmannahöfn. Þegar Ísland varð fullvalda ríki, þá gat auðvitað ekki komið til mála, að Danmörk kostaði framvegis skrifstofu Íslands í Kaupmannahöfn, þótt það vildi eða þyrfti að hafa þar skrifstofu, eða fyrirsvar að öðru leyti. Fyrir því er svo ákveðið í 13. gr. 1. mgr. sbl., að kostnaður ríkissjóðs Danmerkur af skrifstofu stjórnarráðs Íslands í Kaupmannahöfn falli niður. Eftir að Ísland var orðið fullvalda ríki, þá hefði þegar átt að breyta heiti þessarar skrifstofu og gera t. d. úr henni

»konsulat«, þar til sendiherrastaðan var stotnuð 1920.

3. Þá var enn svo kveðið á í 13. gr. 1. mgr. sbl., að 60000 kr. árgjaldið, sem talað var hér áður um, skyldi niður falla. Þetta mátti telja alveg sjálfsagt, því að það hefði verið mjög óviðeigandi, að slíkt árgjald hefði verið greitt eftir að löndin voru orðin tvö ríki. Hinsvegar hefir ekki þótt ástæða til þess, að Danmörk beinlínis græddi þessa upphæð á nýju skipuninni. Það kom aldrei til tals í samningagerðinni, að Ísland gerði nokkurt tilkall til neinna eigna ríkisins né heldur, að það tæki nokkurn þátt í greiðslu rikisskulda Danmerkur, enda má segja, að þessum atriðum væri frá Danmerkur hálfu ráðið til lykta með 2. gr. stöðulaganna, þar sem svo var fyrir mælt, að Ísland tæki engan þátt í kostnaði af sammálum landanna, meðan það ætti engan hlut að löggjöfnni um hin almennu málefni ríkisins. Ísland hafði aldrei óskað neinnar hluttöku um löggjöf þeirra mála. Var því um þetta málefni í rauninni bygt á skipulagi stöðulaganna. Ísland skal ekki nú, fremur en áður, eiga nokkra hlutdeild í rikisskuldum Danmerkur né rikiseignum. Það var jafnan vafamál og ágreiningsefni, hvort annað landið ætti nokkuð hjá hinu. Þessvegna mun það hafa verið, að samkomulag varð um það, að upphæð, er sem höfuðstóll svaraði hér um bil til innstæðu þeirrar, er 60000 kr. og árlegur kostnaður Danmerkur af islenzkum stúdentum í Kaupmannahöfn (»Garðsstyrkurinn«) væri vextir af, skyldi greidd úr rikissjóði Danmerkur, og að stofna tvo sjóði þar af. Í 14. gr. sbl. segir, að sjóðir þessir skuli vera 2 milj. samtals, og hvor 1 milj. Önnur miljónin er lögð til háskólans í Kaupmannahöfn, en hin til háskóla Ís-

lands. Fjárhæðin var greidd þegar er sambandslög-
in gengu í gildi, og sjóðirnir stofnaðir Takmark
sjóðanna er samkvæmt 14. gr. 1. mgr. þetta:

a. Að efla andlegt samband milli Danmerkur
og Íslands. Hefir hugmyndin verið, að þetta yrði
framkvæmt með því að veita fé til fyrirlestra um
annað landið í hinu, sögu þess, bókmentir, þýða
danskar bókmentir á islenzku og islenzkar á
dönsku, skrá rit um löndin o. fl.

b. Að styrkja islenzkar visindarannsóknir og
aðra visindastarfsemi. Þetta hefir verið gert með
styrkjum til bókaútgáfu og rannsókna. Mikið af
þessum lið af islenzka sjóðnum fer árlega til þarfa
háskólans hér.

c. Að styrkja islenzka námsmenn. Af islenzka
sjóðnum hafa islenzkir námsmenn litið verið bein-
linis styrktir, nema með utanfarafé.

Nánari fyrirmæli um stjórn og starfsemi sjóðs-
ins setur konungur eftir tillögum stjórnar hvors
lands, að fengnu áleti háskóla þess. Samkvæmt
sbl. er stjórn hvors lands einráð um skipulags-
reglur sins sjóðs, enda sé ekki að neinu leyti brot-
in fyrirmæli sjálfra sambandslaganna. Sbr. augl.
nr. 11, 29. júní 1919.

III. Í sambandi við fjármálaráðstafnanir þær,
sem nú hefir verið skýrt frá, er rétt að athuga
það, hvernig fara mætti, ef annaðhvort landið tæki
að verja sjóði sínum andstætt tilgangi þeim, sem
ákveðinn er í sambandslögunum. Ennfremur er
athugunarmál hvernig fara muni um sjóðina og
önnur þeirra fjármála-atríða, sem í þessari grein
segir, ef sbl. verða úr gildi feld samkvæmt 18. gr.
sbl. eða með öðrum löglegum hætti.

1. Þó að erfitt muni vera öðru landinu að
gæta þess, að hitt fari með sinn sjóð samkvæmt

fyrirmælum sbl., þá verður því þó ekki neitað, að lögin setja skorður um meðferð fjárins, sem ekki verður yfir farið án þess að gerast sekur um brot á þeim. Það mætti t. d. hugsa sér, að annað landið eyddi sinum sjóði upp að öllu leyti eða nokkru, færi að verja honum til framkvæmda, sem ekki yrði með nokkru móti taldar til þeirra hlutverka, sem sjóðurinn hefir lögum samkvæmt, t. d. til vegagerða, pólitískra æsinga, o. s. frv. Það gæti einnig orðið ágreiningur um það, hvort sum verkefni sjóðsins væri ekki vanrækt, og ofmiklu varið til annara. Nú er tvent til: Annaðhvort hefir hvorum aðilja um sig verið fengið féð til frjálsra umráða og falið drengskap hans, hvort hann vildi verja sjóðinum samkv. fyrirmælum sbl. eða ekki, eða hitt, að hvort landið sé jafnbundið af fyrirmælum sbl. um meðferð sjóðanna, sem öðrum fyrirmælum þeirra, er ekki verði við haggð næstu 25 árin án nýrra samninga. Það getur trauðla orkað tvímælis, að síðari skoðunin sé rétt. Frá sjónarmiði Danmerkur er fé þetta ekki gjald, heldur fullnægja á eins konar obligatio naturalis, ef ekki bein gjöf. Einkum sá hlutinn, sem gengið hefir til háskóla Íslands. Frá sjónarmiði Íslands er sá hlutinn, sem hingað hefir runnið, greiðsla á skuld eða að minsta fullnægja á obligatio naturalis, og hinn hlutinn hefði að áliti Íslendinga líka átt að greiðast til Íslands, en þeir hafi ívilnað Dönum þar gegn því, að fénu yrði varið með ákveðnum hætti. Með öðrum orðum: Sú meðferð fjárins, sem ákveðin er í sbl., er meginatriði í samningagerðinni um fjárskiftin. Danmörk getur með rétti sagt: Eg hefði ekkert greitt, ef Ísland hefði ekki undirgengizt þessa meðferð fjárins, og Ísland getur með sama rétti sagt: Eg hefði alls ekki gert samning

um fjárskiftin, ef sú meðferð fjárins hefði ekki verið tilskilin. Það er því vist, að ágreining um skilning fyrir mæla 14. gr. má fyrst og fremst bera undir gerðardóm samkvæmt 17. gr. sbl. Og ef dómurinn telur meðferð fjárins samningsrof, þá getur það landið, sem vanhluta þóttist, mætt þeim samningsrofum með þeim ráðum, sem honum eru heimilar eftir reglum þjóðaréttarins.

2. Ef samningurinn fellur úr gildi fyrir samningsrof eða samkvæmt 18. gr. sambandslaganna, eða sambandsslit verða, þá fer ófefað um fjármálaatriði þessi eins og um fullveldisviðurkenningu: Samningar um þau standa. Danmörk hefir eitt skifti fyrir öll og óafturkallanlega látið umræddar tvær miljónir króna af hendi, og Ísland hefir jafnóafturkallanlega afsalað sér rétti til að heimta kostnað af skrifstofuhaldi sínu í Kaupmannahöfn, 60000 kr. árgjaldið og »Gærðsstyrkin» til handa íslenskum stúdentum greiddan af Danmörk. Það eru alt alveg útkljáð fjárskifti, og fullkomin kvittun gefin af beggja hálfu með 13. og 14. gr. sbl.¹⁾ En með þessu er þeirri spurningu ekki svarað, hvort ríkin sé hvort um sig bundin við þær reglur um meðferð síns sjóðs, sem settar eru í sbl., eða hvort umráðaréttur yfir sjóðunum sé þá með öllu frjáls orðinn, svo að hvort ríki geti eftir það gert við sjóðinn hvað sem það vill án alls tillits til hins. Fyrst og fremst er það tvímælalaust, að hvort ríkið heldur sínum sjóði, því að Danmörk hefir óafturkallanlega lagt féð í þá og Ísland hefir jafnóraskanlega samþykkt, að önnur miljónin yrði undir forræði Danmerkur, sem Dan-

1) Sbr. og aths. samninganefndarinnar við 13. og 14. gr. og álit mr.hl. fullv. nefnda 1918.

mörk hefir samþykkt forræði Íslands á hinni. Hitt atriðið, um forráðaréttinn, er í rauninni ekki vafalaust. Það liggur nærri að ætla, að þetta fyrirmæli sé sett rebus sic stantibus, þ. e. bygt á þeim grundvelli, að sambandið milli landanna haldist, og þegar sá grundvöllur er fallinn, þá falli og niður þær hömlur, sem settar hafa verið um meðferð fjárins. Hitt mun þó réttara, að hvort ríkið um sig hafi gert eindregið ráð fyrir því, að standa skyldi þær hömlur, sem lagðar eru á meðferð sjóðanna. Ella mundi þessi skipun ekki hafa verið á gerð. En svo mætti spyrja, hvort þessi skipun skyldi standa endalaust. Þar til er því fyrst að svara, að hvort land hefir bundið sjóðinn við háskóla hins. Ef annarhvor háskólanna eða báðir hættu tilvist sinni, enda komi ekki önnur svipuð stofnun í staðinn, þá getur sjóðurinn ekki verið bundinn við þær stofnanir. Verður þá sú breyting á, að ríkið verður að ráðstafa sjóðnum sem næst því, er um var samið. Ef annaðhvort ríkið hættir tilvist sinni, þá getur það ef til vill engu ráðið um meðferð sjóðsins, enda koma þá til greina reglurnar um almennan ómöguleika. Hinu ríkinu mundi þá varla lengur skylt að fara með sjóðinn eins og tilskilið var, því að þá er ekki lengur hægt að staðhæfa, að það sé í þágu þess ríkisins, sem mist hefir rikiseinkunn sína. Meðan bæði löndin eru sjálfstæð ríki, virðist hvoru um sig þar á móti skylt, að fara sem næst ákvæðum sambandslaganna, líkt og farið er eftir stofnskrám gjafasjóða (legata).

§ 15.

Tryggingarákvæði.

I. Tvö ákvæði sambandslaganna má telja sérstaklega sett til þess að tryggja sambandið, til að koma í veg fyrir ágreining og ráða fram úr honum og öðrum vandamálum. Þetta verður að telja aðalhlutverk nefndar þeirrar, sem sett er samkvæmt 16. gr. sbl. Og gerðardómur sá, sem starfa skal samkvæmt 17. gr. sbl., á að skera úr ágreiningsefnum, er varða skilning á sbl. Verkefni gerðardómsins er þrengra en nefndarinnar. Hann úrskurðar einungis ágreining um skilning sbl., en hennar starf tekur einnig til undirbúnings laga og hverskonar athugana um gæzlu sbl. Aftur á móti hefir gerðardómurinn fullkomið úrskurðarvald, en nefndin hefir einungis ráðgjafarvald. Skulu nú þessar tvær stofnanir athugaðar.

II. 1. Í 16. gr. sbl., sem geymir fyrirmælin um dansk-islenzku ráðgjafarnefndina, er konungi í 4. mgr. falið að setja nánari fyrirmæli um tilhögun og starfsemi nefndarinnar eftir tillögum frá stjórnnum beggja landanna. Um þessi atriði þurfti því samkomulag milli stjórnanna. Vorið 1919 voru reglur þessar settar, eftir að nefndin sjálf hafði gert uppkast að þeim, með tilskipun nr. 10, 28. maí 1919. Og hefir forsætisráðherra Íslands undirritað islenzka texta tilsk. með konungi, en stjórnarforseti Danmerkur danska textann. Það þarf ekki að geta þess, að flest ákvæði þessarar tilsk. eru í raun rétttri samingur milli landanna með svipuðum hætti sem sambandslögin sjálf eru það, og þeim verður því yfirleitt eigi fremur löglega breytt

með einhliða ákvörðun annars ríkisins en sambandslögunum.

2. Samkvæmt 16. gr. sbl. skal nefndin vera skipuð að minsta kosti 6 mönnum, og kys Alþingi helming þeirra og Ríkisþing Danmerkur helming. Það er að öðru leyti lagt á vald konungs, hversu fjölskipuð nefndin skuli vera, og ekki er heldur ákveðinn neinn kjörtími í sbl. Hvorttveggja er til tekið í tilsk. 28. maí 1919, þannig, að eigi megi nefndarmenn fleiri vera en 8 alls, og kjörtímabil þeirra 8 ár. Um skilyrði til setu í nefndinni segir hvorki í sbl. né tilsk. annað en það, að þingið getur kosið mann í stað reglulegs nefndarmanns, ef og meðan hann verður ráðherra. Ráðherraembætti og seta í nefndinni er eftir þessu samrímamlegt, ef viðkomandi þing hirðir ekki að skifta¹⁾. Um kjör í forföllum nefndarmanns, sjá tilskipun 28. maí 1919 2. og 3. gr.

Um kosningu nefndarmanna fer eftir þeim reglum, sem hvort þinganna setur sér, 1. gr. 2. mgr. tilsk. Þóknun þeirra ákveður einnig fjárveitingarvald hvors lands fyrir sitt leyti, svo og um greiðslu annars kostnaðar af nefndinni.

Nefndin skal koma saman að minsta kosti einu sinni á ári, venjulega til skiftis í Reykjavík og Kaupmannahöfn. Skiftist nefndin í 2 deildir eða hluta, islenzka og danska, og kys hvor deild sér formann. Boða þeir til skiftis til funda, eftir því, í hvoru landi fundur er haldinn. Auk þess getur konungur kvatt nefndina til fundar, 5. gr. tilsk. Fundahöld eru því að lögum óákveðin, en í framkvæmdinni hefir nefndin komið saman einu sinni

1) Af Danmerkur hálfu hefir ráðherra setið í nefndinni um hrið og gerir það nú.

á ári og haldið þá fundi eftir því, sem mál hafa verið til.

3. Það hefir verið mælt af hálfu Dana, að nefndin mundi hafa svipað hlutverk um eftirlit með því, að ekki yrði gengið á fyrirmæli sambandslaganna, sem ríkisráð Danmerkur hafði haft með því, að ekki yrði gengið á jafnrétti þegnanna, eða annað gert, er bryti í bága við hag ríkisins.¹⁾ Með þetta fyrir augum hafa sumir danskir stjórnálamenn talið sér óhætt að ganga að hinu nýja skipulagi, því að nefndin mundi gæta að því, að borgurum annars ríkisins yrði ekki misboðið með löggjöfinni í hinu o. s. frv. Það er og nokkuð hæft í þessu, að því leyti sem *stjórnirnar* eiga að leggja fyrir nefndirnar sín frumvörp, er varða hagsmuni ríkisborgara hins ríkisins, en mörg önnur frumvörp geta þó komið fram samskonar efnis, er nefndin sér ef til vill alls ekki. En öll lög áttu að fara um hreinsunareld ríkisráðsins. Þar að auki er sá stórfeldi munur, að ríkisráðið — þar hafði Danmörk öll ráðin — réð því, hvort konungur staðfesti lögin eða ekki. Hafði það með öðrum orðum úrslita-áhrif á hvert mál, sem þangað kom, en nefndin hefir einungis *tillögurétt*, og það er alveg undir hælinn lagt, hvort þær tillögur verða nokkurs metnar. Það má líka benda á það, að frá hálfu allmargra Íslendinga hefir komið fram löngun til að gera sem minst úr nefndinni, álita að hún eigi sem minst að gera.²⁾ Alt um það er ekki efi á því, að nefndin getur gert ýmislegt gagn, enda

1) Sbr. Funder, tilv. rit, bls. 219; Zahle, Folket. Forh. 1918, 1513. og 1523. dálki. Sbr. og Benedikt Sveinsson í Alpt. 1918 B, 87. dálki.

2) T. d. Bjarni Jónsson í Andvara 1923, bls. 134.

hefir hún þegar undirbúið allmörg mál fyrir stjórnir landanna.

4. Um hlutverk nefndarinnar segir í 16. gr. 2. og 3. mgr. sbl. og í 6. gr. tilsk. 28. maí 1919, sem er að heita má *orðrétt* samhljóða og með öllu samhljóða að *efni* til téðum mgr. 16. gr. sbl. Verkefni nefndarinnar er aðallega tvennskonar: Eftirlit með löggjöf landanna og undirbúningur undir nýmæli í lögum. Þar að auki hefir nefndin haft með höndum ýmisleg önnur mál, sem hún hefir ýmist tekið fyrir samkvæmt tilmælum annarar hvorrar stjórnarinnar eða beggja.

A. Um fyrsta flokkinn segir í 2. mgr. 16. gr. sbl. Samkvæmt þessu ákvæði á stjórn hvors lands að leggja fyrir nefndina sum frumvörp áður en hún leggur þau fyrir löggjafarþing landsins, nema slíkt sé sérstaklega miklum vandkvæðum bundið. Vandkvæðin geta falist þar i, að flýta þurfi mjög samþykkt frumvarpsins, og munu þó þau frumvörp, sem leggja skal fyrir nefndina, fæst þess eðlis, að ekki megi þess biða, að nefndin fjalli um þau. Stjórnin verður þó að dæma um þá nauðsyn, sem að áliti hennar veldur því, að ekki þykir fært að leita álita nefndarinnar. Ennfremur verður stjórnin að dæma um það, hvor fyrir sitt leyti, hvort frumvarp sé þess efnis, að skylt sé að leggja það fyrir nefndina. Ef hún er i vafa, þá er henni rétt að spyrja nefndina. Það hefir borið við, að spurt hefir verið simleiðis, hvort nefndarhlutinn i hinu landinu hefði nokkuð að athuga við lagafrumvarp, og hefir þá jafnframt verið svarað simleiðis þegar aftur. Og i raun rétttri má nálega alt af fullnægja fyrir mælum 2. mgr. 16. gr. sbl. með þessum hætti, nema ef svo óheppilega stæði á, að simasambandið væri slitið.

Nú vanrækir stjórnin að leggja frumvarp fyrir nefndina, hvort sem orsökina til þess er sú, að hún telur frumvarpið ekki þess eðlis, að það þurfi til nefndarinnar að koma, eða önnur, þá verður frumvarpið auðvitað alt að einu gild lög að ríkisrétti, ef það nær samþykki löggjafarþingsins og staðfestingu konungs. En í þessari meðferð getur falist samningsrof, enda má bera það undir gjörðardóm hvort frumvarp sje eitt þeirra, sem leggja þurfi fyrir nefndina, eftir 16. gr. 2. mgr. sbl.

Stjórnirnar geta að eins lagt fyrir nefndina sín frumvörp, enda nær 2. málsg. 16. gr. sbl. eftir orðum sínum einungis til *stjórnarfrumvarpa*. Frumvörp, sem þingmenn flytja, er óskyld að leggja fyrir nefndina, og það hefir ekki heldur verið gert¹⁾. Sama er um breytingartillögur, sem þingmenn flytja, hvort sem þær eru við stjórnarfrumvörp eða önnur frumvörp. Fyrirmæli 17. gr. stjkskr. og 5 ára búsetuskilyrðið í 29. gr. stjkskr. eru t. d. þannig til orðin og samþykkt á Alþingi, án þess að dansk-íslenzka ráðgjafarnefndin fjallaði um þau. Hins vegar hafa stjórnirnar sent nefndinni öll lög, sem samþykkt hafa verið, og hefir nefndin þá atþugað þau, og fundið að, ef eitthvað hefir þótt svo vaxið. T. d. hefir íslenzki hlutinn fundið að ýmsu í fjárlögum Dana 1919, sem Ísland varðaði og svo

1) Þótt ótrúlegt sé, hefir því þó verið haldið fram, og að því er virðist, í fullri alvöru, að fyrir nefndina ætti líka að leggja þingmannafrumvörp (sbr. t. d. Alpt. 1918 B., 87. dálki). En þetta er fjarstæða. Þingmannafrumvörp verða eigi lögð fyrir nefndina, *áður en* þau eru lögð fyrir Alþingi eða Ríkisþing. Það er sem sé eigi á valdi stjórnanna, hvenær þingmannafrumvörp eru lögð fyrir þingin. Þingmenn geta gert það eftir vild sinni. — Berlin, Fbl. bls. 105, skilur þar á móti þetta ákvæði 2. mgr. 16. gr. alveg rétt.

var lagað. Danski hlutinn fann 1921 að fyrirmæli sildartollslaga nr. 60 1921, 2. gr. 2. mgr. o. s. frv.

Þau stjórnarfrumvörp, sem leggja skal fyrir nefndina, eru þessi:

a. *Frumvörp öll, sem varða nánari meðferð mála þeirra, sem um ræðir í sambandslögunum.* Það virðist ekki skifta máli, hvort frumvarp varðar þessi mál beinlínis eða óbeinlínis. Löggjöf um skipulag utanríkismálastjórnar Danmerkur getur verkað óbeint á meðferð umboðsins samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sbl. Það er sama, hvort frumvarpið er mikilsvert eða lítilsvert, ef það verður talið varða nánari meðferð mála þeirra, sem segir í sbl. Og ekki leysir það stjórnina heldur undan skyldunni til að leggja frumvarp fyrir nefndina, þó að frumvarpið sé um málefni, sem það ríki getur ráðið til lykta án samþykkis hins. Því átti að leggja frumvarpið til hæstaréttarlaganna íslenzku fyrir nefndina, eins og líka var gert. Sem dæmi annara frumvarpa má nefna: frumvarp til stjórnarskrárinnar, því að þar eru mörg atriði, sem varða nánari meðferð mála þeirra, sem í sbl. greinir, frumvarp um landhelgisgæzluna, mynt, konungsmötu o. fl. o. fl. Bráðabirgðalög eru eigi nefnd í 16. gr. sbl. Það væri venjulega ómögulegt, að leggja frumvarp til þeirra fyrir nefndina, áður en þau eru sett, því að málinu þarf að flýta. Þar á móti ætti að leggja þau fyrir nefndina, áður en þau eru lögð fyrir þingin. Og er þá 16. gr. 2. mgr. sbl. fylgt.

Í 16. gr. 2. mgr. sbl. er einungis talað um lagafrumvörp. En nú kunna að vera settar reglur um sum þau mál, sem í sbl. greinir, með öðrum hætti, með tilskipun, opnu bréfi, með samningum o. s. frv. Hér virðist vera fullgöð analogía, og ætti stjórnirnar því að leggja slík fyrirmæli fyrir nefndina.

Þetta hefir líka jafnan verið gert, enda hefir nefndin einatt undirbúið slík mál. Til dæmis má taka tilskipun nr. 10 28. maí 1919, um sjálfa nefndina, auglýsingu um sáttmálasjóðinn nr. 11 29. júní 1919, samninga um heimsending sjómanna, landhelgisgæzlu o. fl. Virðist nefndinni því einnig skylt að taka slík mál til meðferðar.

b. *Lagafrumvörp um sérmál annars hvors ríkisins, sem einnig varða hitt ríkið og (eða) stöðu og réttindi þegna þess.* Hér er átt við málefni, sem ekkert fyrirmæli sbl. rúmar, en hafa þó þessa þýðingu. Sem dæmi má nefna löggjöf um ríkisborgararéttinn, þó með þeirri athugasemd, að fyrirmæli um það, hverir fyrst skyldi vera íslenzkir ríkisborgarar, hefði átt bezt við að setja með beinum samningi milli ríkjanna, og þann samning hefði átt að bera undir nefndina. Ennfremur á þetta við um atvinnulöggjöfina í hvoru landinu um sig, enda mun sú löggjöf einmitt skifta mestu máli í framkvæmdinni. Sbr. áðurnefnd sildartollslög. Slíkt hið sama verður um skilyrði til og takmarkanir hvers konar réttindanautnar. Hér er talað um »þegna« (»Borgere«) ríkisins, en ekki ríkisborgara (»Statsborgere«). Mun þetta orð hafa hér verið haft í sömu merkingu sem ríkisborgari, því að óhugsandi er, að lögin eigi hér að fara að veita öðrum en ríkisborgurum hvors landsins sérstaka vernd, því að hvergi annarstaðar í sambandslögunum er öðrum en ríkisborgurum áskilin réttindi.

Um analogíu þessa fyrirmælis gildir sama sem sagt var undir b.

Um mál þau, sem hér greinir, á nefndin að láta uppi álit sitt. Ef hún hefir eitthvað að athuga, þá á hún að gera tillögur um breytingar.

en ella kveður hún sig enga athugasemd þurfa að gera.

B. Þá á nefndin annaðhvort af eigin hvötum, eða eftir tilmælum stjórnanna: a) *að undirbúa samning lagafrumvarpa, er miða að samvinnu milli ríkjanna og samræmi í löggjöf þeirra*, og b) *að taka þátt í samvinnu um sameiginlega löggjöf á Norðurlöndum*. Það liggur í augum uppi, að nefndin muni ekki oft hefjast handa af sjálfsdáðum um þessi mál. Fyrst og fremst er alls ekki séð fyrir því í ákvæðunum um nefndina, að hún sé fær til að vinna að löggjafarstörfum, sízt miklum lagabálkum. Í annan stað hefir nefndin ekkert fé til umráða og kemur ekki saman nema einu sinni á ári. Hefir því lítt kveðið að atskiftum nefndarinnar í þessa átt. Því verður þó ekki neitað, að nefndin mundi verða öðrum fremur skyld til að starfa að þessum málum, ef stjórnirnar skorðu á hana að gera það og veittu henni fé og aðstoð til þess.

C. Nefndin hefir af eigin hvötum tekið til umræðu og ályktana ýms mál, sem ekki hafa beinlínis verið í verkahring hennar, t. d. um simataxta, stofnun loftskeytastöðva o. s. frv. Hér hefir stjórnin oft leitað tillagna islenzka hluta nefndarinnar um mál, sem ekki mundu verða talin til neinna þeirra mála, sem nefndin á að sjalla um samkvæmt 16. gr. sbl.

§ 16.

Gerðardómurinn.

Agreining milli fullvalda ríkja er nú mjög titt að leggja undir úrskurð gerðardóms, ef ríkin sjálf

geta ekki jafnað hann með sér. Eftir uppkastinu 1908 átti gerðardómur, skipaður af hvoru landi að jöfnu og með forseta hæstaréttar Danmerkur sem oddamanni, að skera úr ágreiningi um það, hvort mál væri sammál eða sérmál. Í 17. gr. sbl. er ákveðinn gerðardómur um ágreiningsefni, sem stjórnir landanna fá ekki samið með sér. Málin, sem dómurinn tekur yfir, er sérhver ágreiningur um *skilning á ákvæðum sambandslaganna*. Hvarvetna þess, er ágreiningur ris um þessi efni, skal gerðardómur skera úr honum, ef stjórnirnar geta ekki jafnað hann með sér. Ágreiningur um önnur efni, t. d. skilning á samningum gerðum samkv. 12. gr., sætir ekki úrlausn gerðardóms þessa, nema ríkin geri sérstakan samning um það milli sín. Sama er um t. d. ágreining um framkvæmd umboðsins eftir 7. gr., ef þar er ekki mismunandi skilningi á sbl. til að dreifa, sem alls ekki þarf að vera. Öll slík mál verða ríkin að semja um með einhverjum hætti, ef þau eiga að fá friðsamleg úrslit, sem vænta má, að reynt verði.

Gerðardómurinn er skipaður 4 mönnum, og kýs æðsti dómstóll hvors lands tvo. Ræður afl atkvæða úrslitum í dóminum, en ef atkvæði verða jöfn, þá skal biðja sænsku og norsku stjórnina á vixl að kveðja oddamann, er svo úrskurðar málið. Af því að Svíþjóð er fyrr nefnd í 17. gr., þá virðist eiga í fyrsta skifti að biðja sænsku stjórnina um að nefna oddamann, nema málsaðiljar verði á það sáttir, að snúa sér til norsku stjórnarinnar. Eftir fyrsta skiftið er vandinn enginn: næst kæmi Noregur, ef Svíþjóð nefnir fyrst oddamann, ella Svíþjóð o. s. frv.

IV. kafli.

Breytingar á sambandslögunum. Sambandsslit.

§ 17.

Breytingar á sambandslögunum.

I. Breytingar á sambandslögunum að efni til geta orðið án þess að koma þurfi samþykki beggja aðilja eða þótt samþykki hvorugs þeirra koma til. Þetta getur orðið með þeim hætti, er nú skal segja:

1. Fyrir atbeina annars aðiljans. Sambandslögin heimila öðrum aðilja að ráða til lykta nokkrum málum, sem er þó samið um í lögunum, með einhliða ákvörðun sinni. Ef sá aðili tekur slíka ákvörðun, þá er það fyrirmæli sbl. fallið úr gildi og lögin breytt að því leyti. *Stundum þarf ekki nema alment samþykki löggjafarþingsins* og staðfestingu konungs til breytingarinnar, en stundum mundi einnig þurfa hér á landi þjóðaratkvæðagreiðslu eftir 76. gr. 2. mgr. stjkskr.

a. Til fyrra flokksins má telja fyrirmælin i 8. gr. (um landhelgisgæzluna), 9. gr. 2. mgr. (um islenzka peningasláttu) og 10. gr. (um hæstarétt). Það orkar ekki tvímælis, að Ísland getur með einhliða ákvörðun sinni tekið landhelgisgæzluna að öllu leyti i sínar hendur, slegið mynt handa sér — sem þegar hefir verið gert¹⁾ —, og dómsvald hæstaréttar Danmerkur i islenzkum málum hefir þegar verið aftekið og hæstiréttur stofnaður á Íslandi. Hitt kynni fremur að vera vafa bundið, hvort eigi ætli að fara með ákvörðun um þessi mál eftir

1) Sjá bls. 68.

fyrirmælum 76. gr. 2. mgr. stjkskr. Í sjálfu sér fela nefndar ákvarðanir í sér »breytingu á sambandslögum Íslands og Danmerkur«, eins og komið er að orði í nefndri grein stjórnskr. Sérstaklega er þetta auðsætt um skipun dómsvaldsins, sem nefnd var. Lög nr. 78 28. nóv. 1919, þar sem landsstjórninni er heimilað að kaupa eða byggja o. s. frv. skip til strandvarna, mætti ef til vill líka telja breytingu á sambandslögnum, er bera þyrfti undir þjóðaratkvæði, samkvæmt 76. gr. 2. mgr. stjkskr. Myntsláttunni hefir að nokkru verið til lykta ráðið, fyrst með bráðabirgðalögum nr. 45 2. okt. 1922, og síðan með lögum frá 1923¹⁾. Engin þessara ráðstafana hafa verið borin undir þjóðaratkvæði. Það má ef til vill segja, að það hafi verið óbeinlínis gert, þegar sbl. sjálf voru lögð undir atkvæðagreiðslu þjóðarinnar haustið 1918, þar sem þau hafa að geyma fyrirmæli, sem heimila Íslandi einhliða ákvörðun um þessi efni. Hitt tjáir ekki að segja, að þessar breytingar sé svo óverulegar, að ekki hafi þess vegna þurft að bera þær undir Alþingiskjósendur, því að samkvæmt stjkskr. 76. gr. 2. mgr. skiftir það ekki máli, hvort breytingin er smá eða stór.

Þá kynni að vera álitamál, hvort ekki sé fleiri ákvæði í sambandslögnum, sem annaðhvort ríkið geti breytt einhliða, og Ísland einnig án atkvæðagreiðslu Alþingiskjósenda. Um Ísland virðist einungis geta komið til mála, að það gæti gert slíkar ákvarðanir um *hlutleysi sitt og gunnfána*. Í 19. gr. sbl. segir einungis, að Danmörk tilkynni erlendum ríkjum, um leið og hún birtir þeim viðurkenningu sína á fullveldi landsins, að Ísland lýsi

1) Enn eigi birt.

yfir ævarandi hlutleysi og að það hafi engan gunnfána. Yfirlýsing um ævarandi hlutleysi getur ekki verið skuldbindandi gagnvart öðrum ríkjum. Engu sérstöku ríki er veittur neinn réttur með því. Yfirlýsingin hefir þá einu þýðingu, að landið þarf ekki, hverju sinni sem ófriður hefst, að lýsa sig hlutlaust, því að það hefir gert það eitt skifti fyrir öll. Það felst ekki heldur í ákvæði þessu neitt heit til Danmerkur. Danmörk á ekki að lögum neitt tilkall til þess, að Ísland haldi sér frá ófriði, fremur en Ísland til Danmerkur um það, að hún verði hlutlaus í ófriði annara, eða að hún segi ekki öðru ríki ófrið á hendur. Ísland getur því bæði alment tekið aftur hlutleysis-yfirlýsingu sína og svo í einstökum ófriði tekið málstað annarshvors aðilja. Annað mál er það, að landið mun jafnan gera allt sitt til að halda hlutleysi sínu, en hér er einungis álitamál, hvað því sé lögrétt að gera. Nákvæmlega sama niðurstaða verður um gunnfánann. Það virðist ekki þurfa að bera það undir Alþingiskjösendur, samkvæmt 2. mgr. 76. gr. stjkskr., þótt landið taki upp gunnfána eða gerist hlutsamt í ófriði annara ríkja, því að það verður varla tælið til »breytinga« á sambandslögum Íslands og Danmerkur. Einungis einhliða yfirlýsing Íslands í 19. gr. er breytt.

Danmörk mun ekki geta einhliða breytt neinu fyrirmæli sbl., nema að því leyti sem hún mun geta afsalað sér réttindum samkvæmt þeim, svo sem rétti eftir 2., 3., 4. og 6. gr. Til þess þyrfti lög í Danmörku.

b. Til breytinga á sbl., þar sem Ísland afsalar sér réttindum þeim, sem hér er getið í síðustu mgr. á undan, þyrfti ekki einungis samþykki þingsins í lagaformi, heldur einnig atkvæðagreiðslu, samkvæmt 76. gr. 2. mgr. stjkskr. Það eru tvímæla-

laust breytingar á sambandinu milli landanna, ef Ísland afsalaði sér hlutdeild sinni um ákvörðun mála þeirra, sem segir í 2. og 4. gr., og jafnréttinu og undanþágu undan herskyldu fyrir borgara sína eftir 8. gr.

2. Sambandslögin byggja, eins og önnur lög, á því, að ákveðið ástand sé fyrir hendi, og að ákveðnar ríkisstofnanir sé til. Sum þessara atvika eru þannig vaxin, a) að *hvorugt ríkið ræður yfir þeim*. Önnur eru aftur á móti svo löguð, að b) *hvort ríki hefir að ríkisrétti í hendi sinni tilvist þeirra með sama hætti sem verið hefir eða með öðru móti*.

a. Atvik, sem til fyrra flokksins teljast, hafa það sameiginlegt, að breytingar, sem þar af kynni að leiða á ástandi því, sem sambandslögin hvila á, yrði hvorugum aðilja taldar til sámningsrofa. Af þesskonar atvikum nefna sambandslögin nokkur. Í 9. gr. er *skipulag myntarinnar bundið við mynt-samband Norðurlanda*. Hvorugt ríkið hefir það í hendi sinni, hvort það haldist, nema Danmörk að nokkru leyti. Hin ríkin, Noregur og Svíþjóð, geta látið það falla niður á sínum tíma. Í 17. gr. er annað ákvæði, sem hér til má telja. Svíþjóð og Noregur gæti orðið aftur eitt ríki, og væri þá ekki hægt að fela stjórnun þessara ríkja nefning *oddamanns í gerðardóm til skiftis*, eins og segir í 17. gr. sbl. Þar sem sbl. hafa ekki kveðið á um það, hvernig fara skuli um mál, ef slík atvik koma, eins og gert er óbeinlínis í 9. gr., þá þarf nýja samninga, t. d. um nefning oddamanns í gerðardóm samkv. 17. gr.

b. *Sambandslögin byggjast á því ríkisréttarástandi*, sem ríkjandi var í báðum löndum, þegar lögin voru sett. Þess vegna eru mál bundin sam-

þykki Alþingis af hálfu Íslands og Ríkisþings af hálfu Danmerkur, sjá 4. og 18. gr. sbl. Alþingi og Ríkisþingi er ætlað að kjósa í dansk-íslenzku ráðggjafarnefndina, 16. gr. 2. mgr. Það er og gert ráð fyrir löggjafarvaldi þessara stofnana, s. st. Ennfremur er byggt á því í 14. gr., að hvort land hafi sinn háskóla og sérstaklega, að danski háskólinn sé í Kaupmannahöfn, sjá 13. og 14. gr. Þá er gert ráð fyrir því, að hvort landið hafi sinn æðsta dómstól, sjá 17. gr., byggt á því, að embættismenn ýmsir í utanríkisstjórn hafi ákveðin þar nefnd embættisheiti, 7. gr. 3. mgr. sbl., að herskylda sé eða geti orðið í öðru landinu eða báðum, 6. gr. 2. mgr. sbl. Hefir þá hvort ríki skuldbindið sig gagnvart hinu til að halda þessu ástandi, þessum stofnunum, hjá sér næstu 25 ár frá 1. des. 1918? Um herskyldu og embættisheiti og heiti stofnana virðist alveg augljóst, að hvorugt ríkið getur hafa skuldbundið sig til að breyta því ekki. Danmörk þarf ekki að senda neinn mann með heitinu sendiherra, þrátt fyrir ákvæði 7. gr. 2. mgr. Það skiftir ekki máli, þó að sendimenn hennar sé t. d. nefndir »chargé d'affaires« o. s. frv., einungis ef umboðsmenska Danmerkur fyrir Ísland er óaðfinnanlega rækt. Hvorugt ríkið virðist hafa bundið sig til að hafa þingbundna konungsstjórn, þó að Alþingi og Ríkisþingi sé falin kosning ráðggjafarnefndarinnar og samþykki þeirra þurfi til breytinga á sbl. Það er einungis byggt á þessu ástandi og gert ráð fyrir því, að það haldist. Ef önnur ríkisstofnun kemur í staðinn, sem framkvæmir þau störf, sem þingin eiga að vinna samkvæmt sbl., þá er fyrimælum þeirra fullnægt. Ef t. d. einveldi yrði í öðru hvoru landinu, þá mundi störf þau, sem þinginu eru ætluð, að líkindum hverfa undir konunginn. Ef

háskólinn væri niður lagður, þá kæmi önnur skólastofnun eða ef til vill sjálf stjórn landsins í staðinn. Það má þó fullyrða, að *hvorugt ríkið gæti selt konung af einhliða án þess að gera sig sekt um samningsrof*, af því að *konungurinn er grundvöllur undir samningnum*¹⁾, *conditio sine qua non* fyrir framhaldi sambands þess, sem sett er á stofn með sbl. Annars er skilyrðum sambandslaganna fullnægt, ef bæði ríkin hafa lögfullar ríkisstofnanir til að vinna þau verk, sem sbl. segja, að þau skuli inna af hendi.

II. Hvenær sem er geta bæði ríkin að sjálf-sögðu komið sér saman um að taka til meðferðar *einhver atriði sbl. eða þau öll*, og orðið á sátt um breytingar á þeim. Ennfremur er löggjafarþingi hvors ríkis veittur einhliða réttur til að krefjast þess hvenær sem er eftir árslok 1940, að byrjað verði á samningum um endurskoðun sbl. Það er ekkert sagt um það, í hvaða formi ályktun þinganna eigi að vera. Það fer því eftir þingsköpum hvors um sig. *Ályktunin verður einungis að sýna ljóst, að endurskoðunar sé krafizt*. Það er ekki nauðsynlegt, að þingið geri kröfuna þegar eftir árslok 1940. Það getur geymt það eftir vild sinni án þess að glata rétti til að gera hana síðar. Þegar krafan kemur, þá er hvoru ríkinu skylt að gera nauðsynlegar ráðstanir til þess, að samningar geti hafist innan hæfilegs tíma. Og ef ríkið vill fá samninga gerða, verður það að hefjast handa í þessa átt svo snemma, að samningar geti hafa

1) Berlin, Fbl. bls. 28 telur, að rjúfa mætti konungssambandið á 25 ára tímabilinu, ef konungssambandið er eigi falið undir samningum í sambl., en þetta er eigi rétt (sjá § 2. V. b.).

tekizt áður en liðin eru 3 ár frá því að krafan kom fram. Ríkin verða að koma sér saman um það, með hvaða hætti skuli semja, og ef ekki tækist samkomulag um það, mundi niðurstaðan verða sú, að sáttmálsslit yrði eftir 18. gr. sbl.

Ef samningar takast og sambandslögunum verður breytt þannig, að kalla meg *»breytingu«* á þeim, þá skal ekki einungis Alþingi og Ríkisþing samþykkja breytinguna til þess, að hún verði lög-mæt, heldur verður hér einnig að bera frumvarpið undir atkvæði alþingiskjösenda samkv. 76. gr. 2. mgr. stjkr. Ef annaðhvort brestur, samþykki Alþingis eða kjósenda, hefir samningagerðin mistekist. Og situr þá alt við sama, eða sáttmálaslit verða samkvæmt 18. gr. 2. mgr. sbl.

Ef nýr samningur er gerður, þá fer það eftir samkomulagi, hvort hann verður nefndur lög. eins og nú er, eða samningur, er svo yrði að leggjast fyrir þingin í lagafrumvarps formi, sbr. 76. gr. 2. mgr. stjkr.

Svo lengi sem ekki kemur fram krafa um endurskoðun eftir 1940, verða sambandslögin end-nýjuð með þögninni.

§ 18.

Brottfall sambandssáttmálans.

Það má verða, að samningur sá, sem í sambandslögunum felst, sbr. 1. og 18. gr. þeirra, falli niður án þess að annar samningur komi í staðinn, en sambandi milli landanna verði þó ekki slitid, heldur leyfi hvort ríkið, annaðhvort með beinu samþykki eða þögn, konungi að halda konung-

dómi í báðum ríkjum. Þetta getur orðið með ýms-um hætti:

I. *Fyrir samning.* Það má hugsa sér, að endurskoðun sambandslaganna fyrir eða eftir 1940, lyktaði með samkomulagi um það, að nú skyldi löndin einungis hafa konung sameiginlegan og eigi annað og eigi skyldi jafnrétti og meðferð nokkurra mála af hendi Danmerkur fyrir Ísland lengur haldast. Af því að þetta tilvik mun ekki hafa þótt líklegt, er ekki gert ráð fyrir því í sbl. En það virðist ekki efi á því, að fara eigi eftir fyrir mælum 18. gr. 2. mgr. sbl. per analogiam. Hér þyrfti því bæði samþykki Alþingis með $\frac{2}{3}$ meiri hluta og frumvarpsmeðferð, og síðan atkvæði alþingiskjösenda með þeirri þátttöku og þeim meiri hluta, sem í 18. gr. sbl. er mælt.

II. *Fyrir einhliða yfirlýsing.* Ef ekki takast nýir samningar innan þriggja ára frá því að krafa um endurskoðun kom fram, sbr. § 17. gr. hér að framan, þá getur ríkisþing Danmerkur eða Alþingi hvort um sig samþykkt, að samningur sá, sem felst í sbl., sé úr gildi feldur. Eins og fyrr er tekið fram, eru sambandslögin samningur, að undanskildum ummælunum um konungssambandið og fullveldisviðurkenninguna.¹⁾ Konungssambandið getur alt að einu haldið áfram og fullveldisviðurkenningin er auðvitað ekki niðurfalinn. Loks er það tekið fram á öðrum stað,²⁾ að fjármálaákvæðanir í 13. og 14. gr. sbl. eru gerðar eitt skifti fyrir öll og falla því alls ekki úr gildi.

Um það, í hvaða formi samþykktin skuli vera, segir ekkert í sbl. berum orðum. En það er gert

1) Sjá nánar § 2. V. 1. a—c.

2) § 14. III.

ráð fyrir því, að hún verði tillaga til þingsályktunar, því að umræður um hana, og atkvæðagreiðsla, fer hér einungis fram í sameinuðu þingi, en sú meðferð verður ekki höfð á lagafrumvörpum, sbr. 40. gr. stjkskr. Í ríkisþinginu skal ályktunin, ef það á hlut að máli, koma í báðar deildir. og getur hún því orðið þar í lagaformi. Þegar ályktunin er gerð, þá mundi hér þurfa að breyta því í lögum landsins, sem byggir á sambandslögunum, eða þar sem þau eru beinlínis tekin í lög, eins og sumstaðar er gert í stjórnarskránni, svo að ríkisréttarbreytingar þær, sem sáttmálsslitin hafa í för með sér, gangi fram.

Þingsályktunartillaga um brottfall sambandslaganna er öðrum þingsályktunartillögum frábrugðin að því leyti, að hún er fallin, nema $\frac{2}{3}$ þingmanna að minsta kosti greiði henni atkvæði í sameinuðu Alþingi og, ef tillagan er framkomin í Ríkisþinginu, þá $\frac{2}{3}$ þingmanna í hvorri deild þess. Þó að orðalagið sé ekki alveg ótvírætt, þá virðist ekki efi á því, að ályktunin er löglega samþykkt, ef $\frac{2}{3}$ þingmanna, sem eru á þeim fundi í sameinuðu þingi, greiðir henni atkvæði, enda sé þingið ályktunarfært samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrárinnar, sbr. 41. gr. hennar, en að ekki sé það skilyrði, að *allir* þingmenn sé á fundi þeim, sem afgreiðir ályktunina. Samsvarandi gildir þá auðvitað um Ríkisþing Danmerkur. Sáttmálsslit getur hver þingmaður og svo ráðherra borið fram með venjulegum hætti. Hvort þing ræður því, hvort það hefir umræður fleiri en eina eða setur nefnd til að rannsaka málið o. s. frv.

Ef löggjafarþingið hefir samþykkt ályktun um sáttmálsslit, þá skal því næst bera ályktunina undir atkvæði kjósenda til löggjafarþings landsins. Þó

að það sé ekki tekið fram, þá er það tvímælalaust tilgangurinn, að málið sé hér horið undir kjósendur við óhlutbundnar kosningar, og í Danmörku undir kjósendur til þjóðþings þess ríkis. Kjósendur eiga að greiða »já« eða »nei« um ályktunina, en aðferð við atkvæðagreiðsluna getur hvort ríki hagað eftir vild sinni, einungis að tryggilega og heiðarlega sé um búið.

Ályktunin er fallin, nema atkvæðagreiðslan hafi farið þannig:

1. Að $\frac{3}{4}$ hlutar atkvæðisbærra kjósenda að minsta kosti hafi greitt atkvæði, eða 75% allra kosningarbærra manna í ríkinu, og

2. að $\frac{3}{4}$ hlutar greiddra og gildra atkvæða verði með samningsslitum. Til þess að samningsslit verði með þessum hætti, þarf því að minsta kosti já-atkvæði 56,25% allra kjósenda, eða 5625 af hverjum 10,000 kjósendum. Þessi atkvæðatala getur þó vel fengist út af fyrir sig, en hún nægir ekki, nema bæði skilyrðin sé fyrir hendi.

Það mundi vera skylda stjórnar þess lands, sem krafan um samningsslit kemur frá, að tilkynna stjórn hins landsins úrslitin. Þegar það er gert, þá er samningurinn úr gildi fallinn, ef löglegur meiri hluti hefir reynzt með því, og er þá báðum skylt að gera þær ráðstafanir, sem nauðlegar kynni að verða til þess að samningsslitin komist í framkvæmd.

III. Þá má vera, að annaðhvort ríkið *ryfi samninginn* í verulegum atriðum. Oft mundi það velta á skilningi á fyrirmælum sbl., hvort samningsrof skyldi telja framin eða ekki, og ávalt mundi tryggast að leggja ágreining um þau efni í gerðardóm og gera samningsrof ekki gildandi fyrri en gerðardómur hefði úrskurðað þau framin. Og

samningsrof þurfa að vera veruleg til þess að réttlæta uppsögn á sáttmálanum. Einnig það atriði væri heppilegt að leggja undir gerðardóm.

IV. Svo er kallað, að ríkjasamningar sé gerðir rebus sic stantibus. Ef atvik breytast verulega frá því, sem var þegar samningur var gerður, svo að stórum meiri byrði verður aðilja að efna hann, þá er talið, að aðili geti sagt upp samningnum.¹⁾ Samband Íslands og Danmerkur er þjóðréttarsamband, og fer því einnig að þessu leyti eftir reglum þjóðaréttarins.

V. Vera má ennfremur, að framkvæmd sambandslaganna kynni að einhverju leyti að frestast vegna óviðráðanlegra atvika. Þetta gæti orðið, ef annað ríkjanna yrði tekið herskyldi í bili (okku-perað) eða ef það að eins lenti í ófriði. Danmörk gæti orðið ómögulegt að fara með utanríkismálaumbodið, ef hún lenti í ófriði, nema að nokkru leyti. Og frestaðist þar með framkvæmd sambandslaganna að nokkru leyti.²⁾

§ 19.

Sambandsslit.

Hér er við það átt, að Ísland og Danmörk sliti að öllu leyti réttarsambandi sínu, svo að skifti þeirra verði að engu leyti annars konar en ríkja, sem ekki hafa neinar sameiginlegar ríkisstofnanir.

1) Sbr. v. Liszt, Völkerrecht 1915, bls. 186—187. Matzen, Folkeret, bls. 198—199.

2) Það getur trauðla orðið, að Ísland og Danmörk lenti í ófriði hvort við annað. En vera mætti, að ósætt kæmi á milli þeirra, svo að tekið yrði til annara nauðungarráða, t. d. tollstrið, útflutningsbönn eða innflutnings

með öðrum orðum, að konungssambandinu sé slitið. Þetta má verða með ýmsum hætti:

1. *Með samningi.* Ef þannig yrði samið um leið og sáttmálsslit yrði fyrir samning, þá yrði sambandsslitin jafnframt borin undir kjósendur, samkvæmt 18. gr. 2. mgr. sbl. En ef konungssambandið héldi áfram eftir að sambandsslit hefði farið fram, en yrði svo slitið með samningi, þá eru engin fyrirmæli um, hvernig þann samning skyldi gera. Og úr því að engin fyrirmæli finnast um það, virðist einsætt, að samningagerðin heyri undir löggjafarþingin, nema öðruvísi yrði mælt í sjálfum samningnum. Og mundi þá nægja einfaldur meiri hluti, nema öðruvísi væri samið, en eigi þyrfti þó þjóðaratkvæði, sbr. 76. gr. 2. mgr. stjkskr. Því að eigi væri hér um að ræða »breytingu á sambandslögum Íslands og Danmerkur«, því að þau væri áður úr gildi fallin, og eigi heldur 18. gr. 2. mgr. sbl., því að þau væri og áður úr gildi fallin.

2. Konungur gæti afsalað sér konungdómi í öðru landinu, og hitt landið gæti þá haldið honum. Þá væri grundvöllur sambandsins fallinn og 2. gr. sbl. rofin, og það landið, sem konungslaust yrði, hlyti þá að segja upp samningnum um leið og konungssambandinu væri lokið¹⁾.

3. Ef ágreiningur yrði milli Ríkisþings Danmerkur og Alþingis um arfgengi manns til krúnunnar²⁾, og hvort dæmdi sinn mann arfgengan, þá

o. s. frv. Þesskonar atvik gæti ef til vill frestað framkvæmd sáttmálans að einhverju leyti eða falið í sér brot á honum, sem heimilaði uppsögn hans.

1) Sbr. Berlin, Fbl. bls. 41—42, StfR. II (1922), bls 133.

2) Sbr. hér við Matzen, StatsfR. II (1897) bls. 27.

yrði konungssambandinu slitið. Hvort ríkið fyrir sig úrskurðar það atriði.

4. Ef annað ríkið leyfði konungi að vera þjóðhöfðingi í þriðja ríki, en hitt synjar honum þess, og hann tekur síðan þjóðhöfðingjatign í þriðja ríkinu, þá getur afleiðing þess orðið sem í 2. segir.

5. Ef annað ríkið, eða bæði, hætta tilvist sinni sem fullvalda ríki. Ef þau renna saman hvort við annað, þá misti annaðhvort eða bæði fullveldi sitt. Og ef samruni yrði við þriðja ríki, þá mundi afleiðingin verða sem í 2. segir, nema nýtt samband væri gert milli hins nýja ríkis og Íslands eða Danmerkur.

6. Ef stjórnleysi kæmi upp í öðru ríkinu eða báðum, þá gæti það orðið til sambandsslita, ef það stæði lengi, en oft yrði varla nema frestun á framkvæmd sambandslaganna um hrið.

7. Ef annaðhvort ríkið yrði lýðríki, þá mundi það leiða til sambandsslita, því að þar með væri konungdómurinn afnuminn í því ríkinu, en konungssambandið er, eins og oft hefir verið tekið fram, grundvöllur þjóðréttarsambands Íslands og Danmerkur.

V. kafli.

Akvarðanir um framkvæmdir sambandslaganna í upphafi.

§ 20.

I. Sambandslögin geyma nokkur fyrirmæli, sem varða framkvæmd sáttmálans í öndverðu. Má þar til fyrst og fremst nefna 20. gr., þar sem segir,

Einar Arnórsson: Þjóðréttarsamband Íslands og Danmerkur.

að lögin gangi í gildi 1. des. 1918. Það er enginn efi á því, að frá kl. 12 á miðnætti nóttina milli 30. nóvember og 1. desember 1918 varð Ísland viðurkent fullvalda ríki, og skifti landanna breyttust samkvæmt því, og sem samningur eru lögin þá í gildi gengin. Hitt, hvenær sambandslögin hafi náð lagagildi í hvoru landi, er stjórnskipulegt at-
riði. Hér öðluðust þau gildi samdægurs, því að ákvæði 20. gr. þeirra eiga líka við lagagildi þeirra, sbr. lög nr. 11, 24. ág. 1877 1. gr. Í Danmörku fengu þau lagagildi 6. des. 1918¹⁾.

II. Annað ákvæði, er hér að lýtur, er í 19. gr. sbl. Samkvæmt henni á Danmörk að tilkynna erlendum ríkjum, að hún hafi viðurkent Ísland fullvalda ríki, samkvæmt efni sambandslaganna, svo og að Ísland lýsi ævarandi hlutleysi sínu, og að það hafi engan gunnfána. Þessi tilkynning var send út 9. des. 1918. Eftir að fullveldisviðurkenning Danmerkur var fengin, þurfti ekki að óttast það, að ekki fengist í orði eða verki einnig viðurkenning annara ríkja. Hún mun vera fengin í verki hvervetna þar sem utanríkisstjórn Danmerkur hefir sendiherra eða konsúl, með því að þeir hafa skjaldmerki og fána landsins uppi á skrifstofum sínum, og engin mótmæli hafa komið fram gegn því. Auk þess hefir Ísland margfaldlega fengið viðurkenningu ýmsra annara ríkja í skiftum sínum við þau. Af Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hefir það verið viðurkent sem eitt ríki á Norðurlöndum, með því að því hefir verið boðin þátttaka í ýmsum milliríkja-athöfnum, svo og til lögfræðingafundanna o. fl. Fyrir þess hönd hefir verið undir-

1) Berlin, Fbl. bls. 113.

ritaður, 30. nóvember 1920, samningur Alþjóða-póstsambandsins, og má þar telja viðurkenning annara ríkja fölgna. Í sambandi þessu eru að visu ekki allir aðilar fullvalda ríki, en Ísland mun ekki áður hafa verið við samninga þess ríðið, og mun því mega telja hér í fölgna viðurkenning þeirra ríkja, sem hafa tekið þátt í þeim samningagerðum.

III. Sambandslögin hlutu að hafa í för með sér allmargar breytingar á því ástandi, sem verið hafði. Landið hlaut að taka sér almannan verzlunarfána í stað landhelgisfánans, sbr. kgsúrsk. nr. 41 30. nóv. 1918, klofinn fána, kgsúrsk. nr. 1 12. febr. 1919, og konungsfána, kgsúrsk. nr. 23 5. júlí 1920, mál Íslands átti ekki lengur að bera upp fyrir konungi í Ríkisráði Danmerkur, sbr. kgsúrsk. nr. 40 30. nóv. 1918, skjaldmerki Íslands þurfti að ákveða, sbr. kgsúrsk. nr. 2 12. febr. 1919, fyrirkomulagi á skrásetningu skipa þurfti og þegar að breyta, sbr. bráðabirgðalög nr. 42 30. nóv. 1918. Á stjórnarskránni þurfti að gera ýmsar gagngerðar breytingar vegna þess, að áður var hún að eins um »hin sérstaklegu málefni Íslands«, með tilvitnun í stöðulögin í 1. gr., sbr. nú stjkskr. nr. 9 18. maí 1920 3.—5., 7.—9., 12.—14., 16.—17., 29., sbr. 30., 64., 75. gr. og 1. ákvæði um stundarsakir. Að sjálfsögðu var ekki unt þegar í stað að breyta stjkskr., en það var gert svo fljótt sem þess var kostur. Ýmislegt er enn í lögum, sem miðað er við fyrra ástand, t. d. allmörg ákvæði í almennum hegningarlögum, er ekki hefir verið breytt í samræmi við ástand það, sem skapast hefir fyrir sambandslögin. — Á grundvallarlögum Danmerkur þurfti og að gera nokkrar breytingar í samræmi við sambandslögin á 17., 30., 31., 34. og 35. gr., til þess að islenzkir ríkisborgarar gæti fengið embættis-

gengi og kosningarrétt og kjörgengi til Ríkisþings Danmerkur. Þessar breytingar eru gerðar með grundvallarlagaákvæði 10. sept. 1920, og ný 93. gr. innfærð í grvl. 5. júní 1915, svarandi til 75. gr. sljskr. Íslands¹).

IV. Í 12. gr. sbl. er gert ráð fyrir því, að löndin geri með sér samninga um ýms mál, eftir því sem þörf verður. En einn samning hefði í raun rétttri framar öðrum þurft að gera, og það hefði helzt þurft að gera hann jafnhliða sambandslögnum. Samkvæmt þeim greindist Danaveldi í tvö ríki — eða svo lita Danir að minsta kosti á það — og þá hefði þegar átt að kveða á um það, hvaða ríkisborgara hvort þessara ríkja skyldi hafa, hverja Ísland skyldi fá og hverjum Danmörk skyldi halda, því að mannlaust ríki er *contradictio in adjecto*. En samningamennirnir dönsku munu ekki hafa talið þörf á slíkum samningum vegna jafnréttisákvæðisins, og varla örgrant um, að sumir hafi litid svo á, að það hefði enga verklega þýðingu að kveða á um þetta efni²). Réttta aðferðin hefði þó verið, að gera samning um málið, og setja síðan svo fljótt sem verða mátti lög í hvoru landi samkvæmt þeim samningi. En úr því að danska stjórnin þáverandi mun ekki hafa talið þörf á formlegri samningagerð um málið, þá varð Ísland að ákveða fyrir sitt leyti, hverja hinna sameiginlegu ríkisborgara það teldi sér, því að ríkisborgaralaust mátti landið ekki vera. Þess vegna

1) Sbr. Berlin, StffR. II. (1920), bls. 177.

2) Sbr. Funder, UfR. 1918 B., bls. 212. — Vegna herskylduákvæðis 2. mgr. 6. gr. skifti það þó að minsta kosti þegar máli að ákveða, hverir skyldi vera íslenskir ríkisborgarar og hverir danskir.

var frumvarp til laga um ríkisborgararétt, ásamt fyrirmælum um ríkisfang hér á landi 1. des. 1918, undirbúið af dansk-islenzku ráðgjafarnefndinni í Kaupmannahöfn vorið 1919. Varð samkomulag um frumvarpið í nefndinni, og sérstaklega skal þess getið, að danski hluti nefndarinnar bar frumvarpið, og einkum fyrirmæli 9.—12. gr., undir innanríkisráðuneytið, sem fer með mál um ríkisborgararétt í Danmörku, og eftir uppástungu þáðan eru fyrirmæli 9. og 11. gr., sem Berlin¹⁾ hneykslast svo mjög á, beinlinis runnin. Þegar við samþykki danska hluta nefndarinnar og atbeina innanríkisráðuneytisins danska bætist það, að hvorki stjórnin danska né Ríkisþingið hefir í orði né verki haft nokkurn hlut út á gerðir Íslands í þessu efni að setja, þá verður ekki betur séð en að nú, eftir 4 ár, sé komið samþykki Danmerkur á ráðstafanir þær, er gerðar eru með lögum um ríkisborgararétt nr. 21 6. okt. 1919, 9.—11. gr. um ríkisfang 1. des. 1918. Það væri með öllu fráleitt, að Danmörk færi nú fyrst að mótmæla ráðstöfunum þessum, enda mun hún hafa í verki samþykkt téð fyrirmæli, með því t. d. að kveðja ekki til herþjónustu þá menn neina í Danmörku, sem islenzkir ríkisborgarar eru samkvæmt 9.—11. gr. laga nr. 21 6. okt. 1919, enda þótt þess hefði annars verið kostur eftir herlögum Danmerkur, sjá dönsk lög nr. 123 8. júní 1912 1. gr. Enda verður ekki annað séð, en að sú skifting, sem gerð er í islenzku ríkisborgararéttarlögunum á borgurum landanna, sé í hvivetna mjög sanngjörn²⁾.

1) Fbl., bls. 119 o. s. frv.

2) Því miður hefir Berlin l. c. ekki reynt að gera grein fyrir því, hverir orðið hafi islenzkir og hverir danskir

Það er auðsætt og leiðir bæði af eðli málsins og óbeinlínis af fyrirmælum 9.—11. gr. rbrl., að allir þeir, sem danskt ríkisfang höfðu 1. des. 1918, haldi því eftirleiðis, nema þeir teljist til einhvers þess flokks manna, sem urðu islenskir ríkisborgarar eftir þessum lagagreinum. Þessvegna geta lögin ekki hafa gert nokkurn mann ríkisfangslausan, nema mismunandi skilningur á einhverju ákvæði gerði það að verkum, að hvorugt landið vildi eigna sér manninn. En ágreiningur um skýring og skilning á einhverju fyrirmæli hefði alveg eins vel getað komið upp, þótt gerður hefði verið formlegur samningur um málið. Af sömu ástæðu getur það líka borið við, að báðir aðiljar eignu sér sama manninn, með öðrum orðum, að hann hafi tvöfalt ríkisfang. En það hefði líka getað borið við, þótt formlegur samningur hefði verið gerður um málið. Ef ágreiningur þannig lagaður skyldi koma upp, þá þurfa löndin að semja hann með sér.

Eftir þessar athugasemdir skal reyna að gera grein fyrir því, hverir hinna sameiginlegu borgara Danmerkur og Íslands hafi orðið islenskir ríkisborgarar, þegar Ísland varð fullvalda ríki 1. des. 1918¹⁾.

ríkisborgarar eftir lögum nr. 21, 1919. Hefði það þó verið ólíkt nýtsamara en hið langa mál þess höfundar um það, hversu fráleit lög þessi sé. Hann telur þau ekki heldur bindandi fyrir Danmörku. Ef til vill hefir honum ekki verið fullkunnugt um það, hvernig þau urðu til, og að minsta kosti ætti þau nú, eftir 4 ár, að vera orðin þjóðréttarlega bindandi fyrir Danmörk. Ekki er heldur kunnugt, að framkvæmd þeirra hafi að neinu leyti valdið nokkrum erfiðleikum. Ef lögin eru að þjóðarétti bindandi fyrir Danmörk, þá er henni og skylt að búa svo um, að ríkisborgarar hennar verði með sama hætti bundnir.

1) Lundborg hefir (Die gegenw. Staatenverbind. bls. 46—47) ofurlauslega tekið upp aðalefni 9.—11. gr. rbrl., en

Það er gerður munur á því, hvort ríkisborgari var búsettur 1. des. 1918 — því að við þann dag er miðað, sbr. 20. gr. sbl. og 13. gr. rbrl. — á Íslandi eða annarsstaðar.

A. Ef maður var búsettur á Íslandi, þá skal hann vera islenzkur ríkisborgari, 9. gr. rbrl. í upphafi. Það er því aðalreglan, að heimilisfang ráði, eins og tíðast mun vera, þegar skifta þarf borgurum milli ríkja, er ríki tvístrast eða klofna, sem einkum er títt eftir styrjaldir. Það verður að skera hér úr því með sama hætti sem ella, hvort samband mannsins 1. des. 1918 við landið hafi verið svo náð, að hann verði talinn hafa átt hér heimilisfang. Leiðbeiningar um þetta eru í síðustu mgr. 9. gr. rbrl., þar sem segir, að eigi skuli það talið heimilisfang á Íslandi í þessu sambandi, þótt danskur maður — en sama verður auðvitað að gilda um aðra erlenda menn — hafi dvalizt hér 1. des. 1918 sem sjúklingur á sjúkrahúsi, við nám, í fangelsi, sem þurfamaður, nema sú vist sé framhald af heimilisfangi á Íslandi. Þetta er í samræmi við ákvæði 35. gr. fátækralaga nr. 44 10. nóv. 1905. En þessi fyrirmæli eru vitanlega ekki tæmandi. Þeir menn, sem nefndan dag hafa verið hér gestkomandi, t. d. erlendir verzlunarumboðsmenn, vörubjóðar o. s. frv., hafa ekki heldur verið hér heimilisfastir, þótt þeir hafi verið hér staddir. Annars verður að rannsaka það hverju sinni, ef vafi verður, hvort viðkomandi hafi ætlað sér að hafa fasta dvöl hér eða einungis ætlað sér að vera hér í bili. Og verður engin almenn regla um það sett.

alls ekki gert tilraun til að skýra þær og því ekki reynt að leysa þá spurningu, sem hér liggur fyrir. Ekki hefir Berlin heldur, svo kunnugt sé, skýrt þessar greinar annarsstaðar í því skyni.

Ef maður er einhleypur og sjálfráður, þá er hann og einn um sinn ríkisborgararétt eftir 1. mgr. 9. gr. rbrl. En vera má, að maður hafi konu eða börn eða hvorttveggja. *Ef maður er kvæntur*, þá varð kona hans einnig íslenzkur ríkisborgari, hvar sem hún var þá heimilisföst, nema þau hafi slitið samvistir, 10. gr. rbrl. Þegar hjón eru skilin laga-skilnaði eða að borði og sæng, þá hafa þau slitið samvistir. Annars er oft mikið álitamál, hvort sagt verði, að hjón hafi slitið samvistir eða ekki. Þau þurfa ekki að hafa slitið samvistir, jafnvel þótt þau sé heimilisföst sitt á hvorum stað, jafnvel ekki þótt þau sé heimilisföst sitt í hvoru landi. Virðist í þessu sambandi alt velta á því, hvort fjarlægðin milli þeirra stafar af vilja þeirra til að vera fjarvistum hvort frá öðru eða af öðrum ástæðum, t. d. nám, atvinna o. s. frv. Ef fjarvistin helgast af þeim vilja, þá hafa þau slitið samvistir samkvæmt 10. gr. rbrl., og konan verður þá ekki íslenzkur ríkisborgari fyrir það, að maður hennar varð það. Ef konan er heimilisföst á Íslandi, þá fær hún íslenzkt ríkisfang eftir sömu reglum sem einhleypt fólk. Og ef hún er heimilisföst erlendis, þá fær hún ríkisfang samkvæmt því, er segir undir B hér að neðan.

Ef maður á börn þá verður að greina milli þess, hvort þau eru *sjálfráð* eða *ósjálfráð*. Börn 16 ára og eldri eru sjálfráð, nema þau hafi verið swift sjálfræði, svo og allar ekkjur, og konur skildar við menn sína lögskilnaði eða að borði og sæng. Þessir menn geta allir unnið sjálfsætt ríkisfang. Sama er um giftar konur, er slitið hafa samvistir við menn sína, þótt þær sé undir 16 ára aldri. Þeir, sem ósjálfráðir voru 1. des. 1918, fylgja föður að ríkisfangi, ef þeir voru skilgetnir, en móður, ef þeir

voru óskilgetnir, 10. gr. rbrl. Ef barn átti kjörforeldri, þá er athugandi, hvort það fylgir því eða náttúrlegu foreldri sínu að ríkisfangi. Ríkisborgarlögin láta ekki önnur atvik en fæðingu af íslenskum ríkisborgara (1. gr. rbrl.), fæðing á Íslandi + dvöl (2. gr. rbrl.), hjúskap (3. gr. rbrl.) og laga-veitingu (»naturalisation« 4. gr. rbrl.) skapa íslenskt ríkisfang. Það virðist útilokað að beita þessum reglum analogice á kjörleiðingu. Og kjörbarn fylgir því ríkisfangi náttúrlegs foreldris síns.

Nú á gift kona, er tekið hefir ríkisfang manns síns samkvæmt 10. gr. rbrl., barn af fyrri hjónabandi, og heldur það þá auðvitað ríkisfangi föður síns, ef hann lifir, sbr. 10. gr. rbrl. Og fer þá ríkisfang þess eftir 9. eða 11. gr. rbrl. Ef faðir er látinn 1. des. 1918, þá er ekki unt að miða við heimilisfang hans þann dag. Ef faðir hefir ekki verið danskur ríkisborgari, þegar hann lézt, heldur t. d. norskur, þá heldur barnið norska ríkisfanginu, samkvæmt 9. gr. nr. 2 í rbrl. Ef faðir hefir verið ríkisfangslaus, fer eftir nr. 1 sömu gr. Ef ókunnugt er um ríkisfang hans, þá fer um barnið eftir 8. gr. rbrl. Ef faðirinn var danskur ríkisborgari, þá er úrlausnaratriðið, hvort barnið hafi orðið íslenskur eða danskur ríkisborgari. Þetta veltur á því, að því er virðist, hvort maðurinn hefði orðið íslenskur eða danskur ríkisborgari, ef hann hefði verið á lifi 1. des. 1918. Það verður í þessu sambandi að gera ráð fyrir því, að hann hefði verið hér búsettur þann dag, ef hann hefir haft hér lögheimili, þegar hann lézt, en ef það hefir ekki verið, þá verður að gera ráð fyrir því, að hann hefði ekki átt lögheimili á Íslandi, ef hann hefði lifað 1. des. 1918. Ef byggja skal á fyrri tilvikinu, þá fer heimisfang barnsins eftir 9. gr. rbrl. í upphafi

eda nr. 3 i sömu gr., en ella eftir 11. gr. Ef því faðirinn hefði lifað 1. des. 1918, verið hér búsettur, en orðið danskur ríkisborgari eftir 3. tölul. 9. gr. rbrl., þá varð barnið einnig danskur ríkisborgari, en ella islenzkur. Samsvarandi gildir þá um óskilgetin börn, sem mist hafa móður sína fyrir 1. des. 1918. Það skiltir miklu máli, hvernig fer um ríkisfang allra þessara barna, sérstaklega af því, að eigi fá börn urðu föðurlaus og móðurlaus rétt áður en sambandslögin komu til framkvæmdar.

Á það skal bent, að einnig má lifa öðruvisi á þetta. Segja má, að faðir, ef barn er skilgetið, og móðir, ef það er óskilgetið, hafi verið danskur ríkisborgari, er hann andaðist, og eigi barnið því að vera danskur ríkisborgari, nema það nái islenzku ríkisfangi samkvæmt 2. gr. rbl. Eftir því ættu öll islenzk börn sem föður- og móðurlaus urðu fyrir 1. des. 1918, að verða danskir ríkisborgarar, en héldu þó framfærslusveit föður síns, ef þau voru skilgetin, og móður, ef þau voru óskilgetin. Þetta er ekki sennileg niðurstaða, enda þótt verja megi hana með því, að halda sér strangt við formhlið málsins án þess að taka nægilega til greina, hver niðurstaðan sé eðlilegust. En þeirri niðurstöðu virðist líka vera heimilt að fylgja, fyrst lögin hafa ekki fyrirmæli um atriði þessi.

Ef gift kona átti óskilgetið barn 1. des. 1918, þá fylgdi barnið ríkisfangi því, er hún hafði, þegar hún giftist, og það virðist engin breyting verða á því, þótt hún hafi orðið, ásamt manni sínum, islenzkur ríkisborgari 1. des. 1918, sbr. 7. gr. rbrl.

Undantekningar eru þó mikilsverðar frá þeirri reglu, að menn heimilisfastir á Íslandi fengi islenzkt ríkisgang 1. des. 1918. Þeir menn, heimilis-

fastir hér þá, sem ekki fengu íslenzkt ríkisfang. eru þessir:

1. Þeir, er voru þá borgarar annara ríkja en Íslands og Danmerkur, 1. tölul. 9. gr. rbrl. Þetta er sjálfsagt, því að það gat ekki skift borgara annara ríkja máli í þessu sambandi, þótt Ísland og Danmörk yrði tvö ríki og yrði þess vegna að skifta með sér ríkisborgurum sínum. Einungis þarf að athuga um þá borgara annara ríkja, sem hér á landi eru fæddir og höfðu haft hér samfleytt heimili til 19 ára aldurs, enda ekki áskilið sér ríkisfang í heimaríki foreldris síns samkvæmt augl. nr. 5, 10. apr. 1908 2. gr. Eftir siðastnefndri lagagr. hafa þessir menn verið orðnir danskir ríkisborgarar 1. des. 1918. Og er þá athugandi, hvort þeir hafi þá eo ipso orðið íslenzkir ríkisborgarar eða þeir verði ef til vill danskir eftir 3. tölul. 9. gr. rbrl. Eftir 2. gr. rbrl. skiftir ekki máli, hvort erlendi ríkisborgarinn er fæddur hér fyrir eða eftir 1. des. 1918, en sú grein tekur þó víst ekki beinlínis til annara en þeirra, sem urðu 19 ára eftir 1. des. 1918. Eftir 3. tölul. 9. gr. rbrl. urðu þeir danskir ríkisborgarar áfram, sem eigi mundi hafa tekið íslenzkt ríkisfang, ef ríkisborgararéttarlögin íslenzku hefði gilt hér fyrir 1. des. 1918. Ef lög þessi hefði verið hér gild fyrir 1. des. 1918, þá mundi þessir útlendingar einmitt hafa verið orðnir íslenzkir ríkisborgarar samkvæmt 2. gr. rbrl., og verður því að ætla, að þeir hafi orðið íslenzkir ríkisborgarar 1. des. 1918. Þessi niðurstaða er líka samkvæm eðli málsins, því að þessir menn hafa alizt upp á Íslandi, kunna tungu landsins og hafa væntanlega orðið Íslendingar í hugsunarhætti. Annars fylgdu börn erlendra ríkisborgara foreldri sínu 1. des. 1918, skilgetin föður og óskilgetin móður. Einnig hafa konur

þessara manna fylgt ríkisfangi þeirra, ef þær hafa fylgt manni sínum að ríkisfangi eftir þess ríkis lögum. Ef svo var ekki, þá virðast þær hafa orðið islenzkir ríkisborgarar, eða danskir samkvæmt 3. tölul. 9. gr., ef þær hefði átt danskt ríkisfangt 1. des. 1918, án tillits til hjónabandsins.

2. Þeir, er hvergi áttu ríkisfang 1. des. 1918, 2. tölul. 9. gr. rbrl. Ef barn var, og ókunnugt var um ríkisfang þess 1. des. 1918, þá verður barnið talið islenzkur ríkisborgari, samkvæmt 8. gr. rbrl., þar til gengið er úr skugga um ríkisfang þess. Ef einhver hérgreindra manna hefði fæðzt á Íslandi, hefði verið 19 ára 1. des. 1918 og hefði dvalizt hér samfleytt til 19 ára aldurs, þá fer vafalaust um ríkisfang hans svo sem undir 1. segir um börn annara ríkja borgara, sem eins var farið um. Og er þó hér sá munur, að ekkert ríki getur gert tilkall til þeirra, sem í þessum lið segir, og því enn sjálfsagðara, að þeir verði islenzkir ríkisborgarar.

3. »Danskir ríkisborgarar, sem lögheimili áttu á Íslandi 1. des. 1918, og eigi myndi vera orðnir islenzkir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum þessara laga (þ. e. laga nr. 21 1919), þó að þau hefðu gilt fyrir 1. des. 1918, skulu halda dönskum ríkisborgararétti, en hafa þó rétt til að áskilja sér islenzkt ríkisfang, ef þeir lýsa því skriflega fyrir lögreglustjóra eigi síðar en 31. des. 1921«, 3. tölul. 9. gr. rbrl.

Heimild sú, sem þessum mönnum er veitt til að áskilja sér islenzkt ríkisfang, er af þeim ástæðum veitt, að ýmsir þessara manna eru uppaldir á Íslandi að miklu leyti og ýmsir hafa dvalizt hér langdvölum og reka atvinnu hér, kvæntir islenzkum konum o. s. frv. Að vísu skiftir það þessa menn ekki allmiklu máli, hvort þeir eru islenzkir

eða danskir ríkisborgarar, meðan jafnréttisákvæði 6. gr. sbl. standa óbreytt. Þó getur það haft þýðingu fyrir þá að vera lausir undan danskri hærskyldu, en það myndi þeir ekki verða, ef þeir héldi dönskum ríkisborgararétti.

Ef kvæntur maður hefir áskilið sér islenzkan ríkisborgararétt samkvæmt 3. tölul. 9. gr. sbl., þá tekur yfirlýsingin einnig til konu hans, nema þau hafi slitið samvistir. Um það atriði má að öllu vísa til skýringar á upphafi 9. gr. rbrl. Einnig tekur yfirlýsingin til skilgetinna ósjálfráðra barna aðilja, ef hann er karl, en til óskilgetinna ósjálfráðra barna aðilja, ef hann er kona. Um þessi efni fer með sama hætti sem mælt var um 9. gr. rbrl. í upphafi.

Þvi hefir verið haldið fram, að ákvæði 3. tölul. rbrl. sé byggt á tvennskunar tilbúningi (Fiktion): 1. á því, að Ísland hafi alt af verið fullvalda konungsríki með sérstökum islenzkum ríkisborgurum, og 2. á því, að reglur laga nr. 21 1919 hafi einnig verið gildandi fyrir 1. des. 1918¹⁾. En þessar staðhæfingar eru rangar. Ákvæði laganna eru alls ekki byggð á neinum tilbúningi í þá átt, sem hér var nefnt. Það er þvert á móti sagt, að svo skuli með fara, ef lögin hefði verið gildandi fyrir 1. des. 1918, en alls eigi gert ráð fyrir því, að þau hafi verið það. Og að Ísland hafi verið fullvalda ríki fyrir 1. des. 1918, segja rbrl. eigi heldur, hvorki beint né óbeint. Það er réttilega látið liggja milli hluta, hvort svo hafi verið eða ekki. Ekki verður það heldur séð, að ákvörðunarréttur borgaranna hafi verið látinn hafa verkanir aftur í liðinn tíma, þó að þeim sé veitt heimild til að áskilja sér ríkisfang í öðru ríki, eins og gert var í 9. og 11. gr. rbrl.

1) Berlin, Fbl. bls. 121.

Nú er að athuga, hverir komi undir 3. tölul. 9. gr. rbrl. Vandamálið er þetta: Hverir voru þeir dönsku ríkisborgarar, sem hér voru heimilisfastir 1. des. 1919 og ekki urðu islenzkir ríkisborgarar samkvæmt upphafi 9. gr.?

Allir, bæði þeir, sem í upphafi 9. gr. og þeir, sem í 3. tölul. hennar segir, voru til 1. des. 1918 danskir ríkisborgarar. Og þarf að leysa úr því, hverir þessara manna mundi hafa verið islenzkir ríkisborgarar, ef ríkisborgararéttarlögin hefði gilt fyrir 1. des. 1918. Tunga eða þjóðerni skiftir hér ekki máli að meginstefnu til, þótt sjálfsagt verði svo í framkvæmd, að dönskumælandi menn hér á landi 1. des. 1918 komi helzt undir 3. tölul. 9. gr. Lausn þessa máls verður ekki sótt í 1. eða 3. gr. ríkisborgararéttarlaganna. 1. og 3. gr. rbrl. segir, hvernig menn fái islenzkt ríkisfang *eftir* 1. des. 1918 fyrir fæðingu af islenzkum ríkisborgara eða hjúskap við hann. Og leysa þær því alls ekki úr því, hverir *fyrstir* verði islenzkir ríkisborgarar. 1. og 3. gr. svífa einmitt í lausu lofti, nema fyrstu ríkisborgararnir, ættfeður þeirra, sem 1. gr. segir, verði fundnir. Það ákvæðið, sem leggja verður til grundvallar, virðist vera 2. gr. sbr. 3. gr. og meginreglan í 8. gr. rbrl.

Af 8. gr. rbrl. leiðir það, að þau börn, sem hér voru 1. des. 1918, og ókunnugt var um ríkisfang þeirra, hafa orðið islenzkir ríkisborgarar, sem áður er sagt, þar til annað reynist sannara. En þetta skiftir litlu máli, því að slíkar manneskjur hafa vafalaust verið afar-fáar, ef nokkurar hafa þá verið. En eftir 2. gr. rbrl. fer ríkisfangið eftir fæðingarstaðnum + heimilisfangi samfleyttu til 19 ára aldurs á Íslandi. Með hliðsjón af þessari reglu virðist eiga að leysa þannig úr spurningunni:

I. Ef maður er fæddur á Íslandi, og hefir átt þar lögheimili til 19 ára aldurs, þá varð hann íslenskur ríkisborgari 1. des. 1918, enda hafi hann ekki áður verið orðinn annars ríkis borgari, t. d. íslensk kona gift norskum manni o. s. frv., eða giftur manni, sem eigi gat orðið íslenskur ríkisborgari, heldur hélt dönsku ríkisfangi, samkvæmt þeim reglum, sem hér eru gefnar. Ef aðili var kvæntur, þá hefir kona hans einnig orðið íslenskur ríkisborgari. Sama er um skilgetin ósjálfráð börn aðilja, ef hann er karl, og óskilgetin ósjálfráð, ef aðili er kona.

II. Ef maður er fæddur á Íslandi, en hefir ekki átt þar samfleytt lögheimili til 19 ára aldurs, þá verður að greina:

1. Ef faðir aðilja, ef hann var skilgetinn, og móðir, ef hann var óskilgetinn, urðu íslenskir ríkisborgarar samkvæmt I., þá varð hann það líka, nema hann hafi fengið áður annað ríkisfang. Sbr. undir I. Ef aðili var ósjálfráður 1. des. 1918, þá fékk hann ríkisfang foreldris, samkvæmt I. Og ef hann var orðinn sjálfráður, þá fékk hann það einnig samkvæmt þeirri reglu 2. gr. rbrl., að niðjar þargreindra manna taka ríkisfang foreldris, er það heldur ríkisfangi í fæðingarlandi sínu, eða ef afkvæmið er fætt í því landi.

2. Ef faðir, ef aðili er skilgetinn, og móðir, ef hann er óskilgetinn, átti ekki íslenskt ríkisfang samkvæmt hér gefnum reglum, þá á aðili það ekki heldur, nema kona sé, er giftur hafi manni, sem íslenskan ríkisborgararétt fékk.

III. Ef maður var eigi fæddur hér. Þá verður að greina með sama hætti sem gert var undir II. Aðili verður þá íslenskur ríkisborgari, ef foreldri

hans var það, eftir því, sem hér var sagt, en ella danskur.

Með þessum skýringum virðist vera fengin notandi regla, sem traudla myndi fást með öðrum hætti. Eftir þeirri reglu heldur Ísland öllum þeim ríkisborgurum, sem hér eru fæddir og hafa átt hér samfleytt lögheimili til 19 ára aldurs (með konum og skilgetnum börnum ósjálfráðum, ef aðili er karl, en óskilgetnum, ef kona er), og þeim sjálfráðum mönnum, er eiga föður, ef skilgetnir eru, og móður, ef óskilgetnir eru, sem fékk islenzkan ríkisborgararétt 1. des. 1919, samkvæmt framanskráðu.

Dæmi: 1. des. 1918 voru faðir (A), sonur skilgetinn (B), og sonarsonur skilgetinn (C). A. var fæddur á Íslandi 1840, var kvongaður, og hafði alið þar allan sinn aldur. B. var og fæddur á Íslandi 1870, en hafði farið 15 ára til Ameríku, og komið aftur alkominn 1900. C. var fæddur í Ameríku 1899, en kom með föður sínum og hafði átt hér síðan lögheimili. A. varð auðvitað islenzkur ríkisborgari 1. des. 1918. B. sömuleiðis og C. einnig, því að hvor um sig er kominn af föður, sem varð islenzkur ríkisborgari 1. des. 1918, og hvorugur hefir öðlzt annað ríkisfang. Konur A. og B. hafa einnig orðið islenzkir ríkisborgarar, ef þær hafa ekki slitið samvistir við þá. Ef svo er, þá hafa þær getað öðlast sjálfstætt islenzkt ríkisfang, ef þær eru ekki af nýju giftar.

Það væri of mikið að krefjast þess, bæði af foreldri og barni, að það væri hér fætt, til þess að það hefði fengið islenzkan ríkisborgararétt 1. des. 1918, enda ekki heimild til þess í lögnum. Það er nóg, að aðili leiði sig til foreldris, sem hefði orðið islenzkur ríkisborgari 1. des. 1918, ef það hefði þá lifað. Danskur ríkisborgari, sem ekki

komst undir neinn þeirra flokka, sem taldir voru undir I—III, né heldur var barn neins þargreindra íslenzkra ríkisborgara, varð ekki íslenzkur ríkisborgari 1. des. 1918.

Dæmi: Maður, fæddur í Danmörk, var hér heimilisfastur 1. des. 1918. Ef hann hefir átt lögheimili í Danmörk til 19 ára aldurs, þá hefir hann orðið danskur ríkisborgari 1. des. 1918. Og þó að hann hefði ekki sjálfur verið svo lengi heimilisfastur í Danmörk, þá hefir hann samt orðið danskur ríkisborgari, ef foreldri hans er þar fætt, og hefir verið þar svo lengi. Og sama er um barn hans sjálfrátt, þótt það hafi hér verið hér búsett 1. des. 1918, ef það var ekki fætt hér og hefir haft hér heimilisfang til 19 ára aldurs.

Það er torfundið, hvernig hallað sé á Danmörk með fyrirmælum 9. gr. rbrl., eins og Berlin fullyrðir þó að gert sé¹⁾. Danmörk fær einmitt alla þá, sem hún á nokkra kröfu til, samkvæmt þjóðerni þeirra, nema þeir hafi sakir trygðar við Ísland eða hagsmuna sinna á Íslandi, óskað að verða íslenzkir ríkisborgarar. Með því að leggja heimilisfestina eina til grnndvallar, eins og Berlin vill, hefði hin raunverulega niðurstaða efflaust orðið nokkuð önnur. Danmörk myndi hafa fengið færri ríkisborgara, sem 1. des. 1918 áttu heima á Íslandi, með því skipulagi en samkvæmt fyrirmælum 9. gr. 3. tölul. rbrl., því að svo myndi hafa reynt, að allmargir, sem þjóðernis vegna mætti ætla, að neytti kjörréttar síns, hefði ekki gert það, hefði blátt áfram gleymt því eða aldrei hugsað um það. Í þess stað fékk Danmörk alla slíka, nema þá fáu, sem kunna að hafa áskilið sér íslenzkan

1) Sbr. Fbl., bls. 118 o. s. frv.

rikisborgararétt, samkvæmt 3. tölul. 9. gr. sambandslaganna.

B. *Ef maður var búsettur utan Íslands 1. des. 1918.* Þá er greint milli þeirra danskra rikisborgara, sem þá (1. des. 1918) áttu lögheimili í »ríki Danakonungs« (a), og þeirra danskra rikisborgara, sem lögheimili áttu þá bæði utan rikis Danakonungs og utan Íslands (b).

a. »Ríki Danakonungs« táknar hér það ríki, eins og það varð 1. des. 1918, er Ísland var orðið fullvalda ríki, enda sézt þetta líka glögt á upphafi 2. mgr. 11. gr. rbrl. Undir »ríki Danakonungs« kemur hér því Danmörk sjálf, Færeyjar og Grænland. Það er einsætt, að meginþorri þessara manna hlaut að halda sinu forna danska rikisfangi. Er og heimilisfangið lagt til grundvallar í 1. mgr. 11. gr. rbrl. En það væri jafn ósanngjarnt gagnvart Íslandi, ef Danmerkuríki ætti að halda öllum þessum rikisborgurum, eins og ef Ísland hefði haldið öllum dönskum rikisborgurum, sem á Íslandi áttu lögheimili 1. des. 1918. Því er í 1. mgr. 11. gr. rbrl. sett alveg samsvarandi regla sem í 3. tölul. 9. gr. rbrl. um það, að þeir þessara manna, sem vera myndi íslenzkir rikisborgarar, samkvæmt ákvæðum íslenzku rikisborgararéttarlaganna, ef þau hefði gilt fyrir 1. des. 1918, skuli vera íslenzkir rikisborgarar. Þessir menn svara að öllu leyti til þeirra, sem talað er um undir A-lið hér á undan. Visast því til reglnanna I—III á bls. 143 og dæmanna á bls. 144 og 145, að því viðbættu, að Danmörk verði sett í staðinn fyrir Ísland. Þótt þess sé ekki getið í 1. mgr. 1. málsl. 11. gr. rbrl., að kona fylgi hér rikisfangi manns síns, skilgetin

1) Sbr. Fbl., bls. 118 o. s. frv.

ósjálfráð börn ríkisfangi föður sins og óskilgetin ríkisfangi móður, þá getur ekki vafi leikið á því, að svo hlýtur að vera. Ályktun *e. contr.* af 3. tölul. 9. gr., 10. gr. og 2. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 11. gr. væri alveg óleyfileg, því að hún bryti bág við meginreglu ríkisborgararéttarlaganna, sbr. 3., 4., 6. og 7. gr. þeirra. Hitt er heldur, að um konur og börn þessara manna gildi að öllu leyti sama regla sem um konur og börn ríkisborgara samkvæmt 10. gr. rbrl. Engin skynsamleg ástæða verður leidd að annari niðurstöðu.

Þeim mönnum, sem verða islenzkir ríkisborgarar samkvæmt því, er nú var sagt, er þó veittur kjörréttur, eins og ákveðið er um þá, sem segir í 3. tölul. 9. gr. rbrl. Geta þeir áskilið sér danskt ríkisfang, ef þeir lýsa því skriflega fyrir 31. des. 1921. Yfirlýsingin tekur til konu og barna, eins og fyrr hefir verið sagt. Ástæður fyrir þessum kjörrétti eru alveg samsvarandi og þær, er greindar voru fyrir kjörrétti manna heimilisfastra á Íslandi, og í 3. tölul. 9. gr. rbrl. segir.

Það er auðséð, að fullkomið jafnrétti er milli landanna um skifting ríkisborgaranna, enda eru fyrirmælin um hana ákveðin þessi samkvæmt ósk og uppástungu frá innanríkisráðuneyti Danmerkur, sem þar fer með þau mál, og danska hluta Dansk-islenzkrar ráðgjafarnefndar. Ef ákvæði 9. gr. 3. tölul. eru ósanngjörn í garð Danmerkur, eins og Berlin vill halda fram¹⁾, þá eru fyrirmæli 11. gr. ósanngjörn í garð Íslands. En sannleikurinn er sá, að bæði ákvæðin eru svo sanngjörn sem unt er, bæði í garð ríkjanna og einstaklinga þeirra, sem við þau eiga að búa.

1) Sbr. Fbl. bls. 118 o. s. frv.

b. Hér koma þeir danskir ríkisborgarar, sem heima áttu í einhverju öðru ríki en Íslandi og Danmörku 1. des. 1918, t. d. í Noregi, Suður-Jótlandi, Ameríku. Þessir menn, ásamt konum og börnum, sem fyrr segir, halda einnig yfir höfuð dönskum ríkisborgararétti. Undantekning er hér gerð, eins og í 1. mgr. 11. gr., um þá, er vera myndi islenzkir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum islenzku ríkisborgararéttarlaganna, ef þau hefði gilt fyrir 1. des. 1918. Þeir hafa islenzkan ríkisborgararétt, ásamt konum og börnum, sem fyrr segir, skilgetin börn með föður og óskilgetin með móður. Þó er sá munur, að þessir ríkisborgarar, sem Ísland á að halda, hafa alls engan rétt til að kjósa sér danskan ríkisborgararétt, eins og þeir höfðu, sem í 1. mgr. 11. gr. segir. Ástæðan er sú, að fráleitt þótti, að islenzkir menn, sem flúzt höfðu til annara ríkja, t. d. til Ameríku, og börn þeirra, skyldi hafa kjörrétt til að velja sér danskt ríkisfang. Meðal annars var reglunum um ríkisborgararétt hagað svo, sem raun varð á, af þessari ástæðu. Ef heimilisfang með kjörrétti (þ. e. að allir fornir danskir ríkisborgarar, búsettir utan Íslands 1. des. 1918, hefði orðið danskir ríkisborgarar, nema þeir hefði sérstaklega kosið sér islenzkt ríkisfang) hefði verið látið ráða, eins og Berlin vill¹⁾, þá mundi meðal annars allmikill fjöldi islenzkra manna í Ameríku hafa haldið dönskum ríkisborgararétti, því að vitanlega hefði fáir þeirra, eða engir, kjörið sér islenzkt ríkisfang. Þótti Dönum þeim, er um frumvarpið að ríkisborgararéttinum fjölluðu, þetta eigi síður óviðeigandi en Íslendingum. Töldu Danir Danmörku, sem von var, litinn feng í slíkum ríkis-

1) Fbl., einkum bls. 125.

borgurum, nema helzt, að Danmörk yrði skyld að veita þeim viðtöku, ef þeir kynni einhverir að verða sendir þrotbjarga til Íslands úr dvalarlandi sínu.

Peir, sem islenzkir rikisborgarar verða eftir 2. mgr. 11. gr. rbrl., eru hinir sömu, sem það verða eftir 1. mgr., sbr. 3. tölul. 9. gr. Sjá bls. 143 I—III, og bls. 144. Þess má sérstaklega geta um þessa menn, að margir þeirra hafa eslaust tekið erlent rikisfang 1. des. 1918, eða gera það síðar, og verða þá hvorki þeir né konur þeirra né ósjálf-ráð börn islenzkir rikisborgarar. Og einkum á þetta við börn þessara manna, sem fædd eru erlendis, og barnabörn. Það verður yfir höfuð ótitt, að þau verði islenzkir rikisborgarar.

Það getur eftir atvikum orðið ágreiningur milli Danmerkur og Íslands um einstaka menn. Hvort landið sker auðvitað úr því fyrir sitt leyti, hvort það helgi sér manninn eða ekki, sbr. 12. gr. rbrl. En ef úrskurðirnir mega ekki saman fara, þá liggur næst, að löndin semji ágreininginn með sér eða leggi hann undir gerðardóm, ef þau mega ekki ráða honum til lykta sjálf. Hingað til hefir engin misklið orðið vegna þeirra mála. Hefir 9.—11. gr. engum ágreiningi valdið hingað til, og hefir ekki annars orðið vart, en að Danmörk hafi með öllu sætt sig við islenzku rikisborgararéttarlögin, sem vænta mátti, þar sem þær greinar eru algerlega runnar undan rifjum þess aðiljans.

Fylgiskjöl.

I.

Dansk-Islandsk Forbundslov. Dansk-íslenszk sambandslög.
30. nóv. 1918.

I.

§ 1.

Danmark og Island er frie og suveræne Stater, forbundne ved fælles Konge og ved den i denne Forbundslov indeholdte Overenskomst.

I Kongens Titel er begge Staters Navne optagne.

I.

1. gr.

Danmörk og Ísland eru frjáls og fullvalda ríki, í sambandi um einn og sama konung og um samning þann, er felst í þessum sambandslögum.

Nöfn beggja ríkja eru tekin í heiti konungs.

§ 2.

Tronfölgan er den i Tronfølgeloven af 31. Juli 1853 Art. I og II fastsatte. Tronfølgan kan ikke ændres uden begge Staters Samtykke.

2. gr.

Skipun konungserfða er sú, er segir í 1. og 2. gr. konungserfðalaga frá 31. júlí 1853. Konungserfðum má ekki breyta, nema samþykki beggja ríkja komi til.

§ 3.

De for Danmark nugældende Bestemmelser med Hensyn til Kongens Religion, hans Myndighed og Kongemagtens Udøvelse i Tilfælde af Kongens Sygdom, Umyndighed eller Ophold udenfor begge Stater, skal ogsaa være gældende for Island.

3. gr.

Ákvæði þau, er gilda nú í Danmörku um trúarbrögð konungs og lögræði, svo og um meðferð konungsvalds þegar konungur er sjúkur, ólögráður eða staddur utan beggja ríkjanna, skulu einnig gilda á Íslandi.

§ 4.

Kongen kan ikke uden Danmarks Rigsdags og Is-

4. gr.

Konungur getur ekki verið þjóðhöfðingi í öðrum lönd-

lands Althings Samtykke
være Regent i andre Lande.

§ 5.

Hver af Staterne for sig
træffer Bestemmelse om
Statsydelser til Kongen og
Kongehuset.

II.

§ 6.

Danske Statsborgere ny-
der paa Island i enhver
Henseende lige Ret med
de paa Island fødte is-
landske Statsborgere, og
omvendt.

Hvert af Landenes Stats-
borgere er fritagne for
Værnepligt i det andet Land.

Adgang til Fiskeri paa
hvert af de to Staters Sø-
omraader er i lige Grad fri,
saavel for danske som for
islandske Statsborgere, uden
Hensyn til Bopæl.

Danske Skibe har i Island
samme Rettigheder som is-
landske Skibe, og omvendt.

Danske og islandske Va-
rer og Frembringelser skal
gengsidiq i ingen Henseende
kunne behandles ugunsti-
gere end noget andet
Lands.

III.

§ 7.

Danmark varetager paa
Islands Vegne deltes Uden-
rigsansliggender.

um án samþykkis Ríkis-
þings Danmerkur og Alþingis
Íslands.

5. gr.

Hvort ríki fyrir sig setur
ákvæði um greiðslu af ríkis-
fé til konungs og konungs-
ættar.

II.

6. gr.

Danskir ríkisborgararnjóta
að öllu leyti sama réttar á
Íslandi sem islenzkir ríkis-
borgarar fæddir þar, og
gagnkvæmt.

Ríkisborgarar hvors lands
eru undanþegnir herskyldu
í hinu.

Bæði danskir og islenzkir
ríkisborgarar hafa að jöfnu,
hvar sem þeir eru búsettir,
frjálsa heimild til fiskiveiða
innan landhelgi hvors
ríkis.

Dönsk skip njóta á Íslandi
sömu réttinda sem islenzk
skip, og gagnkvæmt.

Danskar og islenzkar af-
urðir og afrek skulu gagn-
kvæmlega eigi að neinu leyti
sæta óhagkvæmari kjörum
en nokkurs annars lands.

III.

7. gr.

Danmörk fer með utan-
ríkismál Íslands í umboði
þess.

I Udenrigsministeriet ansættes der efter den islandske Regerings Ønske og efter Samraad med denne en med islandske Forhold kendt Kommitteret til Behandling af islandske Sager.

Paa Steder, hvor Gesandt eller udsendt Konsul ikke er ansat, bliver der efter den islandske Regerings Ønske og efter Samraad med denne at ansætte en saadan, imod at Island godtgør de derved forarsagede Udgifter. Under samme Forudsætninger bliver der ved bestaaende Gesandtskaber eller Konsulater at ansætte Attachéer, som er kyndige i islandske Forhold. Hvis den islandske Regering skulde ønske paa egen Bekostning at udsende Delegerede til at føre Forhandlinger om særlige islandske Forhold, kan dette ske efter nærmere Aftale med Udenrigsministeren.

De mellem Danmark og andre Lande allerede indgaaede og bekendtgjorte Overenskomster er, forsaavidt de angaar Island, ogsaa gældende for dette. De af Danmark efter nærværende Forbundslovs Stadfæstelse indgaaede mellemstatlige Overenskomster er ikke forpligtende for Island uden vedkommende islandske Myndigheders Samtykke.

I utanrikisstjórnarráðinu skal skipa eftir ósk íslenzku stjórnarinnar og í samráði við hana trúnaðarmann, er hafi þekkingu á íslenzkum högum, til þess að starfa að íslenzkum málum.

Nú er einhversstaðar enginn sendiherra eða sendiræðismaður, og skal þá skipa hann eftir ósk íslenzku stjórnarinnar og í samráði við hana, enda greiði Ísland kostnaðinn. Með sömu skilyrðum skal skipa ráðunauta með þekkingu á íslenzkum högum við sendisveitir og ræðismannaembætti þau, sem nú eru. Ef stjórn Íslands kys að senda úr landi sendimenn á sinn kostnað til þess að semja um sérstök íslenzk málefni, má það verða í samráði við utanríkisráðherra.

Samningar þeir, sem þegar eru gerðir milli Danmerkur og annara ríkja og birtir, og Ísland varða, gilda og þar. Ríkjasamningar þeir, sem Danmörk gerir eftir að sambandslög þessi hafa náð staðfestingu, skuldbinda ekki Ísland, nema samþykki rétttra íslenzkra stjórnvalda komi til.

§ 8.

Indtil Island maatte beslutte paa egen Bekostning helt eller delvis selv at overtage Fiskeriinspektionen indenfor islandske Søomraade, udøves denne af Danmark under dansk Flag.

§ 9.

Ordningen af Möntvæsenet vedbliver for begge Stater at være den hidtil gældende, saalænge den skandinaviske Möntunion bestaar.

Saafremt Island maatte ønske at oprette et eget Möntværk, vil Spørgsmaalet om Anerkendelsen af de der prægede Mønter som lovligt Betalingsmiddel i Sverige og Norge være at afgøre ved Forhandlinger med disse Lande.

§ 10.

Danmarks Højesteret udøver den øverste Domsmyndighed i islandske Sager, indtil Island maatte beslutte at oprette en øverste Domstol i Landet selv. Indtil da skal en Dommerplads i Højesteret besættes med en Islænding, hvilken Bestemmelse træder i Kraft ved først indtrædende Ledighed.

8. gr.

Danmørk hefir á hendi gæzlu fiskiveiða í íslenzkri landhelgi undir dönskum fána, þar til Ísland kynni að ákveða að taka hana í sínar hendur, að öllu eða nokkru leyti, á sinn kostnað.

9. gr.

Myntskipun sú, sem hingað til hefir gilt í báðum ríkjum, skal vera áfram í gildi meðan myntsamband Norðurlanda helzt.

Ef Ísland kynni að óska að stofna eigin peningasláttu, verður að semja við Svíþjóð og Noreg um það, hvort mynt sú, sem slegin er á Íslandi, skuli vera viðurkendur löglegur gjaldeyrir í þessum löndum.

10. gr.

Hæstiréttur Danmerkur hefir á hendi æðsta dómvald í íslenzkum málum, þar til Ísland kynni að ákveða að stofna æðsta dómstól í landinu sjálfu. En þangað til skal skipa Íslending í eitt dómarasæti í hæstarétti, og kemur það ákvæði til framkvæmda þegar sæti losnar næst í dómnum.

§ 11.

Forsaavidt Íslands Andel í Omkostningerne ved Varetagelsen af de i dette Afsnit omhandlede Anliggender ikke er bestemt i det foregaaende, fastsættes den ved Overenskomst mellem begge Landes Regeringer.

11. gr.

Að því leyti, sem ekki er ákveðið að framan um hlutdeild Íslands í kostnaði þeim, sem leiðir af meðferð mála þeirra, sem ræðir um í þessum kafla, skal hún ákveðin eftir samningi milli stjórna beggja landa.

IV.

§ 12.

Andre Anliggender end de foran nævnte, som er af fælles Betydning for Danmark og Island, saasom Samfærdselsvæsen, Handels- og Toldsager, Søfart, Postvæsen, Telegraf- og Radiotelegrafvæsen, Retspleje, Maal og Vægt, samt finansielle Anliggender, ordnes ved Overenskomster mellem de i de to Stater dertil berettigede Myndigheder.

IV.

12. gr.

Öðrum málum en þeim, sem að framan eru nefnd, en varða bæði Danmörk og Ísland, svo sem samgöngumálum, verzlunar- og tollmálum, siglingum, póstmálum, síma- og loftskýttasambandi, dómgæzlu, máli og vigt og fjárhagsmálum, skal skipa með samningum, gerðum af þar til bærum stjórnvöldum beggja ríkja.

§ 13.

Det af den danske Statskasse til Island hidtil uddedede aarlige Beløb af 60000 Kr., samt den danske Statskasses Udgifter til Íslands Ministeriums Kontor i Köbenhavn, bortfalder.

13. gr.

Fjárhæð sú, að upphæð 60000 kr., sem ríkissjóður Danmerkur hefir undanfarið árlega greitt Íslandi, og kostnaður ríkissjóðs Danmerkur af skrifstofu stjórnarráðs Íslands í Kaupmannahöfn, fellur niður.

Ligeledes bortfalder den islandske Studerende tillagte fortrinsvise Adgang til Beneficier ved Københavns Universitet.

Sömuleiðis eru afnumin forréttindi islenzkra násmanna til hlunninda við Kaupmannahafnarháskóla.

§ 14.

Danmarks Statskasse uddeder et Beløb af to Millioner Kroner til Oprættelse af to Fonds, hvert paa én Million Kroner, hvis Formaal er at tjene til Styrkelse af den aandelige Forbindelse mellem Danmark og Island, til Fremme af islandsk Forskning og Videnskab og til Støtte af islandske Studerende. Det ene af dette Fonds henlægges til Universitetet i Reykjavik, det andet til Universitetet i København.

De nærmere Regler for Fondenes Bestyrelse og Virksomhed fastsættes af Kongen paa Indstilling af hvert Lands Regering, efter at det paa-gældende Universitet er hørt.

§ 15.

Hvert Land bestemmer selv, paa hvilken Maade dets egne og dets Borgeres Interesser nærmere bliver at varetage i det andet Land.

V.

§ 16.

Der oprettes et raadgivende Dansk-Islandsk Nævn paa mindst 6 Medlemmer, hvoraf Halvdelen vælges af Danmarks Rigsdag og Halvdelen af Islands Althing.

14. gr.

Ríkissjóður Danmerkur greiðir 2 miljónir króna, og skal stofna af þeim tvo sjóði, hvorn að upphæð 1 miljón króna, í því skyni að efla andlegt samband milli Danmerkur og Íslands, styðja islenzkar vísindarannsóknir og aðra vísindastarfsemi og styrkja islenzka námsmenn. Annar þessara sjóða er lagður til háskólans í Reykjavík, en hinn til háskólans í Kaupmannahöfn.

Nánari fyrirmæli um stjórn og starfsemi sjóðanna setur konungur eftir tillögum stjórnar hvors lands, að fenguu álitni háskóla þess.

15. gr.

Hvort land fyrir sig ákveður, hvernig hagsmuna þess sjálfs og þegna þess skuli nánar gætt í hinu landinu.

V.

16. gr.

Stofna skal dansk-islenzka ráðgjafarnefnd, sem í eru að minsta kosti 6 menn, annar helmingur kosinn af Ríkisþingi Danmerkur og hinn helmingurinn af Alþingi Íslands.

Ethvert Lovforslag vedrørende den nærmere Udførelse af de i nærværende Forbundslov omhandlede Anliggender, samt Lovforslag angaaende den ene Stats særlige Anliggender, der tillige har Betydning for den anden Stat og dens Borgeres Stilling og Rettigheder, skal, naar ikke Forholdene gør det særlig vanskeligt, af det paagældende Ministerium forelægges Nævnet til Betænkning, forinden det fremsættes for Rigsdagen eller Althinget. Det paahviler Nævnet at gøre Indstilling til Ændring af saadanne Bestemmelser i Forslaget, som formenes at være til Skade for den ene Stats eller dens Borgeres Interesser.

Nævnet har fremdeles den Opgave, være sig efter Opgøring fra Regeringerne eller af egen Tilskyndelse, at tage Skridt til Udarbejdelse af Forslag, der tilstræber Samvirken mellem Staterne og Ensartethed i deres Lovgivning, samt at bidrage til Samarbejde for Tilvejebringelse af fælles Nordisk Lovgivning.

De nærmere Bestemmelser om Nævnets Ordning og Virksomhed fastsættes af Kongen efter Indstilling af begge Landes Regeringer.

Sérhvert lagafrumvarp, sem varðar nánari meðferð mála þeirra, er um ræðir í þessum sambandslögum, og lagafrumvörp um sérmál annars hvors ríkisins, sem einnig varða hitt ríkið og stöðu og réttindi þegna þess, skal hlutaðeigandi stjórnarráð leggja fyrir nefndina til álita áður en þau eru lögð fyrir Ríkisþing eða Alþingi, nema það sé sérstaklega miklum vandkvæðum bundið. Nefndinni ber að gera tillögur um breytingar á þeim frumvarpsákvæðum, sem hún telur koma í bága við hagsmuni annars hvors ríkisins eða þegna þess.

Nefndin hefir ennfremur það hlutverk, annaðhvort eftir tilmælum stjórnanna eða af eigin hvötum, að undirbúa samning lagafrumvarpa, er miða að samvinnu milli ríkjanna og samræmi í löggjöf þeirra, og að taka þátt í samvinnu um sameiginlega löggjöf á Norðurlöndum.

Nánari fyrirmæli um tilhögun og starfsemi nefndarinnar setur konungur eftir tillögum frá stjórnnum beggja landa.

§ 17.

Skulde der angaaende Forstaaelsen af denne Forbundslovs Bestemmelser opstaa en Meningsforskel, som ikke lader sig udligne ved Forhandling mellem Regeringerne, henvises Sagen til et Voldgiftsnævn paa 4 Medlemmer, hvoraf hvert Lands øverste Domstol vælger Halvdelen. Dette Voldgiftsnævn afgør Uenigheden ved Stemmerfællehed. I Tilfælde af Stemmelighed overdrages Afgørelsen til en Opmand, som den svenske og den norske Regering skiftevis anmodes om at udnævne.

VI.

§ 18.

Efter Udløbet af Aaret 1940 kan saavel Rigsdagen som Althinget til enhver Tid forlange optaget Forhandling om Lovens Revision.

Fører Forhandlingen ikke til fornyet Overenskomst inden Udløbet af tre Aar fra Forlangendets Fremsættelse, kan saavel Rigsdagen som Althinget vedtage, at den i denne Lov indeholdte Overenskomst skal ophæves. Forat denne Beslutning skal have Gyldighed, maa mindst to Trediedele af Medlemmerne af hvert af Rigsdagens Ting, eller af det fore-

17. gr.

Nú ris ágreiningur um skilning á ákvæðum sambandslaga þessara, sem stjórnirnar geta ekki jafnað með sér, og skal þá skjóta málinu til gerðardóms 4 manna, og kýs æðsti dómstóll hvors lands sinn helming þeirra hvor. Gerðardómur þessi sker úr ágreiningnum og ræður að atkvæða. Ef atkvæði eru jöfn, skulu úrslitin falin oddamanni, sem sænska og norska stjórnin á vixl eru beðnar að skipa.

VI.

18. gr.

Eftir árslok 1940 getur Ríkisping og Alpingi hvort fyrir sig hvenær sem er krafizt, að byrjað verði á samningum um endurskoðun laga þessara.

Nú er nýr samningur ekki gerður innan 3 ára frá því að krafan kom fram, og getur þá Ríkispingið eða Alpingi hvort fyrir sig samþykkt, að samningur sá, sem felst í þessum lögum, sé úr gildi feldur. Til þess að ályktun þessi sé gild, verða að minsta kosti $\frac{2}{3}$ þingmanna annaðhvort í hvorri deild Ríkisþingsins eða í sameinuðu Alþingi að hafa

nede Althing have stemt derfor, og den skal derefter være bekræftet ved Afstemning af de Vælgere, der er stemmeberettigede ved de almindelige Valg til Landets lovgivende Forsamling. Saa fremt den saaledes foretagne Afstemning udviser, at mindst tre Fjerdedele af de stemmeberettigede Vælgere har deltaget i Afstemningen, og at mindst tre Fjerdedele af de afgivne Stemmer er for Ophævelsen, vil Overenskomsten være bortfalden.

greitt atkvæði með henni, og hún síðan vera samþykkt við atkvæðagreiðslu kjósenda þeirra, sem atkvæðisrétt hafa við almennar kosningar til löggjafarþings landsins. Ef það kemur í ljós við slíka atkvæðagreiðslu, að $\frac{3}{4}$ atkvæðisbærra kjósenda að minsta kosti hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni, og að minsta kosti $\frac{3}{4}$ greiddra atkvæða hafi verið með samningsslitum, þá er samningurinn fallinn úr gildi.

VII.

§ 19.

Danmark meddeler udenlandske Magter, at det i Overensstemmelse med Indholdet af denne Forbundslov har anerkendt Island som suveræn Stat, og meddeler samtidig, at Island erklærer sig for stedse-værende neutralt og ikke har noget Orlogsflag.

§ 20.

Denne Forbundslov træder i Kraft den 1. December 1918.

VII.

19. gr.

Danmörk tilkynnir erlendum ríkjum, að hún samkvæmt efni þessara sambandslaga hafi viðurkent Ísland fullvalda ríki, og tilkynnir jafnframt, að Ísland lýsi yfir ævarandi hlutleysi sínu og að það hafi engan gunnfána.

20. gr.

Sambandslög þessi ganga í gildi 1. desember 1918.

II.

Lög um ríkisborgararétt, hversu menn fá hann og missa,
nr. 21 6. okt. 1919.

9. gr.

Íslenzkir ríkisborgarar skulu þeir allir vera, sem áttu lögheimili á Íslandi 1. desember 1918, með þeim undantekningum, sem hér segir:

1. Þegnar annara ríkja en Íslands og Danmerkur, sem lögheimili áttu á Íslandi 1. desember 1918, halda ríkisfangi sínu.
2. Þeir, er hvergi áttu ríkisfang 1. desember 1918.
3. Danskir ríkisborgarar, sem lögheimili áttu á Íslandi 1. desember 1918 og eigi myndi vera orðnir íslenzkir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum þessara laga, þó að þau hefði gilt fyrir 1. desember 1918, skulu halda dönskum ríkisborgararétti, en hafa þó rétt til að áskilja sér íslenzkt ríkisfang, ef þeir lýsa því skriflega fyrir lögreglustjóra eigi síðar en 31. desember 1921. Yfirlýsingin tekur til konu manns, enda hafi þau eigi slitið samvistir, og skilgetinna ósjálfráða barna hans, og ef ógift kona er, óskilgetinna ósjálfráða barna hennar.

Eigi skal það talið heimilisfang á Íslandi samkvæmt þessari grein, þótt danskur maður hafi dvalizt þar 1. desember 1918 sem sjúklingur á sjúkrahúsi, við nám, í fangelsi eða sem þurfamaður, nema sú vist sé áframhald af heimilisfangi á Íslandi.

10. gr.

Nú fær maður íslenzkt ríkisfang samkvæmt upphafi 9. gr., og tekur þá kona hans ríkisfang hans, hvar sem hún var heimilisföst 1. desember 1918, enda hafi þau eigi slitið samvistir. Sama er um skilgetin ósjálfráða börn, ef faðir þeirra verður íslenzkur ríkisborgari, og óskilgetin ósjálfráða börn, ef móðir þeirra verður það.

11. gr.

Þeir, er áttu lögheimili í ríki Danakonungs 1. desember 1918, og vera myndi íslenzkir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum laga þessara, ef þau hefði gilt fyrir 1. desember

1918, skulu verða íslenzkir ríkisborgarar, en hafa þó rétt til að áskilja sér danskt ríkisfang, ef þeir lýsa því skriflega fyrir lögreglustjóra eigi síðar en 31. desember 1921. Yfirlýsingin tekur til þeirra, er í 9. gr. 3 tölulið, fyrri málsgr., síðara málslíð, segir.

Þeir, sem lögheimili áttu utan Íslands og ríkis Danakonungs 1. desember 1918 og vera myndi íslenzkir ríkisborgarar samkvæmt ákvæðum þessara laga, ef þau hefði gilt fyrir 1. desember 1918, skulu verða íslenzkir ríkisborgarar, ásamt konum og börnum, svo sem í 10. gr. segir.

12. gr.

Domsmálaráðherra sker úr ágreiningi um það, hvort maður fullnægi skilyrðum til að verða íslenzkur ríkisborgari samkvæmt 9.—11. gr. Skjóta má þeim úrskurði undir úrlausn dómstólanna.

13. gr.

Lög þessi gilda frá og með 1. desember 1918.





