

# Tjaldað til einnar nætur: Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar

Guðni Th. Jóhannesson, sagnfræðingur, Reykjavíkurakademíunni

## Útdráttur

Í greininni er tilurð lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 rakin. Mest áhersla er lögð á ár seinni heimsstyrjaldar og þær skorður sem alþingismenn settu sér við gerð nýrrar stjórnarskrár fyrir lýðveldið Ísland. Rakið verður að leiðtogar stjórnámálflokka á Alþingi þóttust sjá að kæmu þeir sér ekki saman um að gera sem minnstar breytingar á stjórnarskránni að sinni blossaði upp ófriður innan þings sem utan. En það mætti ekki verða því mest á riði, bæði fyrir Íslendinga sjálfa og ekki síður valdhafa annarra ríkja sem skyldu viðurkenna hið nýja lýðveldi, að þjóðin virtist einhuga á lokaspretti sjálfstæðisbaráttunnar. Þess vegna voru flestir þingmenn og aðrir, sem komu að gerð hinnar nýju stjórnarskrár, sammála um að hún væri aðeins samín til bráðabirgða. Um leið og lýst hefði verið yfir sjálfstæði skyldi gagnger endurskoðun stjórnarskrárinnar hins vegar hefjast. Í greininni er því haldið fram að í seinni umræðum um stjórnarskrána hætti mönnum til að gleyma eða gera lítið úr þessu grundvallaratriði.

## Abstract

The article looks at the origins of the 1944 constitution of Iceland, when the country declared its full independence from Denmark. It focuses on the years of the Second World War and places special emphasis on the constraints which members of parliament imposed on themselves in changing the constitution. Primarily, the leaders of the political parties in parliament were convinced that unless they agreed to change the constitution as little as possible, fierce quarrels would arise within parliament and amongst the public. That, however, had to be avoided since it was of vital importance that the outside world would see a nation united in its desire for full independence. Consequently, most MPs and others involved in the writing of the new constitution agreed that it would be a temporary measure. As soon as it had been ratified, however, work could begin on its revision. The conclusion is that in later debates in Iceland about the constitution, this crucial element has sometimes been overlooked or downplayed.

## Inngangur

Í þessari grein er leitað svara við einni meginspurningu: Hvers vegna átti endurskoðun stjórnarskrárinnar að hefjast nánast um leið og hún gekk í gildi, í slagviðrinu á Þingvöllum 17. júní 1944? Spurninguna má auðvitað orða á aðra vegu. Þannig mætti spyrja hvers vegna þessi grundvallarsáttmáli um stjórnskipun ríkisins var svo illa samin að menn töldu nauðsynlegt að breyta honum hið snarasta. Eða réðu því kannski sérstök rök að sú leið var farin að fullgilda stjórnarskrá til bráðabirgða og segjast svo myndu endurskoða hana að bragði?

Við gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar fengu Íslendingar í fyrsta sinn tækifæri til að ákveða stjórnskipun sína einir og óstuddir. Fyrstu stjórnarskránnar sem giltu á Íslandi höfðu verið samdar í Danmörku. Árið 1849 var lögtekin stjórnarskrá ytra, rétt eftir afnám einveldis. Hún gildi fyrir allt ríkið en á Íslandi var hafin sjálfstæðisvakning og árið 1874 – á meintu þúsund ára afmæli Íslandsbyggðar – kom Kristján konungur IX. til Íslands og færði þjóðinni sérstaka stjórnarskrá. Hún var að mestu byggð á skránni frá 1849 en þó voru sérákvæði um Ísland; þannig fékk Alþingi lögjafarvald í þeim málum sem aðeins vörðuðu Íslendinga en þurfti að vísu þola neitunarvald konungs (Gunnar Helgi Kristinsson 2005; 5–9).

Framfaraskref virtist stigið enda kvað Matthías Jochumsson: „Með frelsisskrá í föðurhendi / þig fyrstan konung Guð oss sendi // kom heill, kom heill / að hjartans Frón.“ Þetta voru fögur orð í garð hins tigna gests. En hvað sögðu menn sín á milli? Jón Sigurðsson forseti var ekki ánægður þegar hann las auglýsingu um hina nýju stjórnarskrá: „Hún er líkust því að hún væri samin af manni sem hefði sofnað í kansellíinu [dönsku stjórnarskrifstofunni] svo sem hér um bil 1843 en vaknaði nú aftur og heyrði ýmsar frelsisraddir í svefnrofunum, ellegar hún væri samin af tveim mönnum, öðrum einveldismanni og öðrum sem að minnsta kosti vildi sýna á sér frjálslyndisblæ“ (Jón Sigurðsson 1874; 134).

Síðan unnust áfangasigrar. Ísland fékk heimastjórn 1904 og fullveldi 1918. Landið varð sjálfstætt ríki í flestu en hélt þó konungssambandi við Danmörku og ný stjórnarskrá sem gekk í gildi árið 1920 bar sterkan keim af því. Því hefur einmitt verið haldið fram að eftir þær breytingar sem þá voru gerðar hafi íslenska stjórnarskráin „hvorki fyrr né síðar verið líkari þeirri dönsku“ (Gunnar Helgi Kristinsson 2005; 6). Þegar valdhafar og lögspekingar á Íslandi tóku svo til við að semja nýja stjórnarskrá í skugga heimsstyrjaldar stóðu þeir því á dönskum grunni. Verk þeirra myndi bera þess merki nema þeir ákvæðu að gerbreyta stjórnskipun landsins.

## Ófriðarblíkur og þröngar skorður

Fullveldi Íslands frá 1918 var bundið í sambandslagasamningi við Danmörku sem kvað á um alger slit ríkjanna tvegga eftir aldarfjórðung, semdist ekki um annað. Í september 1939 urðu hins vegar straumhvörf; styrjöld hófst í Evrópu. Ráðamönnum á Íslandi fannst fráleitt að bíða þess með hendur í skauti hvernig ástandið í álfunni yrði næstu ár. Einkum vaknaði sá uggur að Danir lentu senn undir járnhæl nasista. Fyrsta vetur stríðsins var því hafist handa við gerð nýrrar stjórnarskrár fyrir Ísland. Þetta var gert fyrir luktum dyrum, að frumkvæði Sveins Björnssonar, sendiherra í

Kaupmannahöfn, og Hermanns Jónassonar, forsætisráðherra í Þjóðstjórninni svo-kölluðu, samstjórn Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks. Til verksins fengu þeir hæstaréttardómarana Þrjá, Einar Arnórsson, Gizur Bergsteinsson og Þórð Eyjólfsson, auk Bjarna Benediktssonar, prófessors í stjórnlagfræði við Háskólann. Þeir unnu í umboði ríkisstjórnarinnar og voru þeim settar þær skordoður að þeir skyldu aðeins leggja til „þær breytingar á stjórnarskránni sem leiðir af niðurfalli dansk-íslenzkra sambandslaga og af því að forseti kemur í stað konungs“. Í ársbyrjun 1940 lágu drög fyrir en um vorið syrti enn í álinn; 9. apríl hertóku Þjóðverjar Danmörku. Það sem ráðamenn óttuðust á Íslandi hafði gerst og viðbrögð voru snör: Aðfaranótt næsta dags ákvað Alþingi að fela ríkisstjórninni meðferð konungsvalds og utanríkismála. Vinnu við nýja stjórnarskrá var einnig haldið áfram og í júní lá frumvarp til hennar fyrir (Helgi Bernódusson 2010; 26–29).

Í maí 1941 ákvað Alþingi að kjósa ríkisstjóra sem færi með konungsvaldið og varð Sveinn Björnsson fyrir valinu. Jafnframt staðfesti þingið að stefnt skyldi að sambandsslitum við Danmörku og stofnun lýðveldis á Íslandi. Í maí 1942 var skipuð nefnd fimm þingmanna til að semja nýja stjórnarskrá og í september varð hún að átta manna stjórnarskrárnefnd, með þátttöku sósíalista sem áður höfðu verið utan garðs. En aftur var það þannig að engu skyldi umbylta. Alþingi ákvað að óheimilt væri að gera „nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins“ (*Alþt.* A 1942–1943; 60).

Í apríl 1943 lagði stjórnarskrárnefnd fram frumvarp að nýrri stjórnarskrá. Það var nær óbreytt frá þeim drögum sem Bjarni Benediktsson og hæstaréttardómararnir höfðu fest á blað þremur árum áður. Bjarni, sem nú var orðinn þingmaður, hafði borið hitann og þungann af því starfi og var formaður undirnefndar sem gekk frá frumvarpinu 1943. Því hefur þess vegna verið haldið fram – af Helga Bernódussyni, skrifstofustjóra Alþingis og höfundu nýlegrar greinar um tilurð lýðveldisstjórnarskrárinnar – að eigi einhver skilið að kallast „faðir“ hennar sé það Bjarni Benediktsson (Egill Ólafsson 2010).

Stjórnarskrárfrumvarpið var tilbúið og beið umræðu, innan þings og utan. En þær umræður skyldu ekki verða alfrjálsar. Því skyldi aðeins breytt sem nauðsyn krefði þegar þjóðhöfðingjavaldið færðist frá arfakóngi í Kaupmannahöfn til forseta lýðveldis á Íslandi. Í ljósi þess að stjórnarskráin frá 1920 bar sterkan keim af fyrri stjórnarskrám sem danskir valdhafar höfðu samið fyrir Íslendinga má spyrja hvers vegna alþingismenn settu sér þessar sömu þröngu skordoður og þeir Hermann Jónasson og Sveinn Björnsson höfðu gert síðla árs 1939 þegar þeir fengu lögspekinga til vinnu við gerð nýrrar stjórnarskrár. Hvers vegna mátti hið nýja lýðveldi ekki setja sér ný stjórnskipunarlög frá grunni?

## Rök fyrir þröngum skordoðum

Um mánaðamót október og nóvember 1940 birtist í *Andvara* grein Bjarna Benediktssonar um stjórnarskrármál og væntanlegt sjálfstæði Íslands. Bjarni minntist ekki á að hann hefði þegar hafist handa við gerð nýrrar stjórnarskrár en sagði að vísu að við slíkt væru tvær leiðir færar (Bjarni Benediktsson 1940; 34):

Annaðhvort að gera einungis þær breytingar frá núverandi ástandi sem óhjákvæmilegar verða vegna brottfalls sambandslaganna og annars fyrirkomulags á meðferð hins ædsta valds og hafa það þó sem líkast því er var meðan konungur fór með það, og að öðru leyti einungis nauðsynlegar formbreytingar eða leiðréttingar. Eða að taka stjórnarskrána til gagngerðrar endurskoðunar, einnig þau atriði sem ágreiningur er uppi og mjög hæpið er að til frambúðar sé.

Sjálfur kvaðst Bjarni kjósa seinni kostinn; „karlmannlegra“ væri að velja hann því í stjórnarskránni væru „veigamikil atriði sem verður að telja hæpið að lengur eigi við þó að áður hafi verið réttlætanager“. Deildaskipting alþingis var honum ofarlega í huga og einnig kjördæmaskipunin, „sá alrangi grundvöllur undir valdaskiptinguna í landinu“ sem hygladi sveitunum og Framsóknarflokknum. Þá kvaðst Bjarni Benediktsson vilja að Íslendingar íhuguðu hvort taka ætti upp stjórnarhætti eins og í Bandaríkjunum eða Sviss þar sem framkvæmdarvaldið laut ekki vilja þingsins (Bjarni Benediktsson 1940; 34–35).

Á hinn bóginn viðurkenndi Bjarni að fyrri kosturinn – að breyta sem minnstu – væri „áreiðanlega greiðfærari“ (og það var einmitt sú leið sem honum hafði verið falið að fara fyrir um árið). Árið 1942 gátu hann og landsmenn allir líka séð hvað gerðist þegar menn tækjust „karlmannlega“ á um stjórnarskrármál. Formaðurinn Ólafur Thors og aðrir í forystusveit Sjálfstæðisflokksins rufu þau fyrirheit til leiðtoga framsóknarmanna að styðja ekki breytingar á kjördæmaskipun landsins. Þetta var „eiðrofsmálið“ fræga. Hermanni Jónassyni forsætisráðherra fannst Ólafur ómerkingur orða sinna og opinn ófriður ríkti milli tveggja stærstu flokkanna á Alþingi (Matthías Johannessen 1981; 322–344. Þórarinn Þórarinnsson 1986; 99–100).

Í maí 1942 samþykktu þingmenn Alþýðuflokks, Sjálfstæðisflokks og Sósíalístaflökks frumvarp um nýja kjördæmaskipun. Kosningaréttur skyldi ekki verða jafn en mismæmi atkvæði þó minnka til muna. Hermann Jónasson baðst um leið lausnar fyrir sig og sitt ráðuneyti og við völdum tók minnihlutastjórn sjálfstæðismanna undir forystu Ólafs Thors. Nýtt þing yrði að staðfesta kjördæmabreytingarnar svo þingkosningar voru fram undan. Þá yrði háð hörð barátta og sjálfstæðismenn höfðu þegar látið í það skína að tekist yrði á um framtíðargrundvöll ríkisins, sjálfa stjórnarskrána. „Ísland hefir fyrir rás viðburða losnað úr sambandinu við Danmörku“, skrifaði einn þingmannna þeirra: „Af þessu leiðir að landið verður að fá ný stjórnarlög. Framsókn óttast það að þjóðin muni ekki setta sig við annað en að hin nýja stjórnarskrá tryggði fullkomið lýðfrelsi hér á landi, þar á meðal jafnan kosningarrétt til Alþingis“ (Sigurður Kristjánsson 1942; 13). Að sama skapi voru framsóknarmenn í vígahug og töldu lýðveldismálið sjálft vera í veði: „Allt háttalag stjórnarsinna bendir til þess að engin viðunandi lausn fáist, hvorki í sjálfstæðismálinu né í samningu nýrrar stjórnarskrár yfirleitt“, sagði flokksblaðið *Tíminn* í byrjun júlí, laust fyrir kosningarnar (*Tíminn* 1942).

Ekki boðaði þetta gott. Flestir eða allir ráðamenn á Íslandi þóttust vita að á þeim vályndu tímum sem uppi voru varðaði miklu að þjóðin sýndi í verki einhug sinn um stofnun lýðveldis, hvort sem það yrði þegar árið 1942 eins og þeir kappsömuðu

vonuðust jafnvel til eða ári síðar, eftir að sambandslögin gætu talist fallin úr gildi. En þessi bráðnauðsynlega eining næðist ekki nema Íslendingar sameinuðust um það hvenær hið stóra skref yrði stigið. Með þeim rökum meðal annars tókst „hraðskilnaðarmönnum“ svokölluðu, sem voru í miklum meirihluta meðal sjálfstæðismanna, framsóknarmanna og sósíalista á þingi, að vinna á sitt band „lögskilnaðarmenn“ – alþýðuflokksmenn og fleiri sem vildu bíða stríðsloka en lágu þá undir ásökunum um óþjóðhollustu og Danadekur (Svanur Kristjánsson 2010; 36–49. Ágúst Þór Árnason 2011; 17–21).

Ög krafan um þjóðareiningu þýddi jafnframt að ekki mætti takast á um stjórnarskrá hins nýja lýðveldis, að því yrði aðeins breytt sem *ynni* að breyta. Átta manna þingnefndin, sem lagði fram stjórnarskrárfrumvarpið í apríl 1943, komst svo að orði að slík stefna væri heppilegust til að „fylkja þjóðinni einhuga um stofnun lýðveldisins“ (*Alþt.* 1944 A; 11–12).

### Stjórnarskrá til bráðabirgða

Einhugur skyldi verða einkunnarorð hinnar íslensku þjóðar við stofnun lýðveldis, lokaáfangans mikla í sjálfstæðisbaráttunni. Þar að auki þyrftu landsmenn að fræðast frekar um stjórnskipulag annarra ríkja áður en þeir settu sér stjórn lög til frambúðar. Stjórnarskrárnefnd Alþingis hafði því ekki aðeins verið falið að semja frumvarp að nauðsynlegum breytingum á stjórnarskránni heldur einnig að undirbúa „aðrar breytingar á stjórnskipulaginu“ sem gengju þá síðar í gildi. Um þetta verk sagði nefndin: „Má ætla að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram að nægja ...“ (*Alþt.* 1944 A; 11–12).

Hér ber allt að sama brunn: Í bígerð var millileikur, tímabundin breyting á stjórnarskrá uns næði gæfist til gagngerðrar endurskoðunar. Um þetta virtist einhugur, innan þings sem utan. Sveinn Sigurðsson, ritstjóri *Eimreiðarinnar*, sagði til að mynda (1943; 104):

Í rauninni er hér aðeins um bráðabirgðafrumvarp að ræða, samið með ákveðnum takmörkunum og samkvæmt reglum sem alþingi lagði fyrir nefndina. ... En það verður undir eins ljóst við lestur sjálfs frumvarpsins að stjórnarskrá þjóðveldisins Íslands, eins og hún verður endanlega samþykkt, þarf að fela í sér ýmis atriði á annan hátt og ítarlegri en gert er þar ráð fyrir. Svo er um valdsvið forseta og val, svo nefnd séu dæmi.

Staða forseta var einmitt helsta vandamálið. Þótt fyrir lægi að sem minnstar breytingar skyldi gera á stjórnarskránni fannst meirihluta þingheims ómögulegt að þjóðhöfðinginn gæti sem fyrir neitað að staðfesta lög þannig að þau tækju ekki gildi eins og konungurinn mátti samkvæmt orðanna hljóðan. Breytti þá engu að þessi réttur var í raun horfinn úr hendi konungs því öðru máli hlyti að gegna um forseta lýðveldis – og hvað þá ef hann yrði þjóðkjörinn. Í frumvarpi stjórnarskrárnefndar var lagt til að Alþingi kysi forsetann

en óðara heyrðist að landsmönnum líkaði það illa; fólk vildi velja sér forseta eins og sósíalistar höfðu reyndar mælt fyrir innan þings (Svanur Kristjánsson 2002; 13–14). Þingmenn féllust að lokum á að forseti yrði þjóðkjörinn til fjögurra ára að loknu eins árs tímabili sem þingið kysi hann til. Þar að auki fékk forseti málskotsrétt. Neitaði hann að undirrita lög tækju þau engu að síður gildi en yrðu lögð í dóm þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar. Þannig varð til 26. grein stjórnarskrárinnar. Hún var nýmæli sem markaðist einkum af þeim skorðum sem þingheimur hafði sett sér, að breyta sem minnstu í nýrri stjórnarskrá. Um þetta hefur margt verið skrifað en skiptar skoðanir um 26. greinina eru ekki þungamiðjan hér heldur hitt að þingmenn voru eftir sem áður með bráðabirgðastjórnarskrá í huga. Það staðfesta þessi dæmi úr umræðum á Alþingi um hina nýja stjórnarskrá (*Aft.* 1944 B; 34, 58, 77, 88–89, 101–102)

Eysteinn Jónsson, Framsóknarflokk, 17. janúar 1944: „Við megum ekki taka upp í lög um lýðveldisstjórnarskrá annað en það sem stendur í beinu sambandi við stofnun lýðveldis í stað konungdæmis ... Síðan eigum við að vinna af kappi að því að endurskoða stjórnarskrána í heild og vinna að þeim breytingum sem gera þarf.“

Hinn 25. febrúar ræddi Eysteinn Jónsson jafnframt um þær raddir sem heyrðust utan þings um róttækar breytingar á stjórnarskránni: „Þessari stefnu verður Alþingi að standa gegn sem einn maður. Við vitum vel að ef þannig væri á málum haldið þá hlýtu að dragast inn í stjórnarskrármálið deilur um viðkvæm atriði, bæði um kjördæmaskipun landsins, vald þingsins, vald forseta o.s.frv. ... Það verður að samþykkja stofnun lýðveldisins eina út af fyrir sig, en taka síðar upp endurskoðun stjórnarskrárinnar.“

Stefán Jóhann Stefánsson, Alþýðuflokk, 25. febrúar 1944: „... er það skoðun allrar [stjórnarskrár]nefndarinnar að vinna beri hið bráðasta að því að fram fari gagnger endurskoðun á stjórnarskránni.“

Jakob Möller, Sjálfstæðisflokk, 26. febrúar 1944: „Þessi fyrirhugaða stjórnarskrá, sem hér um ræðir, er hugsuð og í rauninni yfirlýst sem hrein bráðabirgðastjórnarskrá, þ.e.a.s., jafnframt því sem hún er samþykkt er gert ráð fyrir að stjórnarskrá ríkisins í heild verði tekin til gagngerðrar endurskoðunar á næstu árum.“

Brynjólfur Bjarnason, Sósíalístaflokk, 4. mars 1944: „En meðal vor Íslendinga er djúptækur ágreiningur hvernig beri að skipa þjóðmálum vorum og þess vegna hlýtur líka að verða mjög mikill ágreiningur milli flokka um hina gagngeru endurskoðun stjórnarskrárinnar. En nú er það svo að við stofnun hins fullvalda íslenska ríkis ríður oss öllu framár á þjóðareiningu. Það er næstum því hægt að kveða svo fast að orði að oss ríði lífið á að vera algerlega einhuga. Þess vegna held ég að flestir séu nú komnir á þá skoðun að það sem gert var með stjórnarskrárákvæðinu 1942 – að takmarka breytingar á stjórnarskránni við það sem leiðir af skilnaði við Danmörku og flutningi æðsta valds inn í landið, með öðrum orðum að útiloka fyrir fram öll þau deilumál sem ágreiningi gætu valdið – hafi verið hið eina rétta.“

## Tímabundin þjóðareining

Skodanaskipti á Alþingi um valdsvið forseta sýndu að ekki tókst með öllu að afstýra ágreiningi og þegar gengið var til atkvæðagreiðslu 8. mars 1944 þurftu þingmenn að taka afstöðu til ýmissa breytingartillagna. Engu að síður var þingheimi ljóst að stjórnarskráin sem var samþykkt þennan dag og lögð undir dóm þjóðarinnar átti ekki að standa óbreytt um aldur og ævi. „Herra forseti,“ sagði sósíalastinn Sigfús Sigurhjartarson þegar hann gerði grein fyrir atkvæði sínu um eina breytingartillöguna: „Þar sem þegar hafa verið gerðar ráðstafanir til þess að endurskoða stjórnarskrána ... þá greiði ég atkvæði á móti öllum breytingartillögum.“ Og sjálfstæðismaðurinn Jón Pálmason tók í sama streng: „Herra forseti. Þar sem gert er ráð fyrir að þessi stjórnarskrá muni standa stuttan tíma vil ég ekki ... að málið verði tafið meir og segi ég því nei“ (*Alþt.* 1944 B; 139)

Ágreiningsefnum var slegið á frest. Stuttu eftir að Alþingi samþykkti fyrir sitt leyti frumvarp til nýrrar – og lítt breyttrar – stjórnarskrár fékkst hins vegar forsmekkur af þeim átökum sem hefðu getað risið ef stjórnmalámennt hefðu haft frjálisar hendur við gerð hennar. Á flokksþingi sínu í lok apríl 1944 ályktuðu framsóknarmenn að lýðveldisstjórnarskrána skyldi endurskoða sem fyrst, meðal annars þannig að skýrt yrði kveðið á um heimild forseta til að skipa utanþingsstjórn og að landinu yrði skipt í einmenning skjördæmi. En þessu mótmæltu sósíalistar kröftuglega; „næststærsti flokkur þingsins“ hefði risið gegn lýðræði og þingræði og vildi brjóta hvort tveggja niður „innan frá eins og Hitler“. Til lítils væri því að stofna lýðveldi „ef harðstjórn og einræði ætti að geta laumast inn um bakdyrnar í stjórnarskrána“ (*Tíminn* 1944. *Þjóðviljinn* 1944a).

Frekara vopnaglamri af þessu tagi var afstýrt í nafni þjóðareiningar. Eins sættu „lögskilnaðarmenn“ sig með semingi við lýðveldisstofnun þótt Danmörk væri enn hernumin og ekki reyndist unnt að efna ákvæði sambandslaganna um viðræður ríkjanna áður en til fulls aðskilnaðar kæmi (Ágúst Þór Árnason 2011; 20). Í þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrána í maí 1944 tóku 98,4% kjósenda þátt og 98,5% sögðu já (miðað við gild atkvæði). Svipað var fylgið við uppsögn sambandslaganna og enginn útlendingur átti því að geta efast um einhug Íslendinga og vilja.

Stjórnarskráin gekk svo í gildi laugardaginn 17. júní 1944. Þá þegar sást aftur á móti hve stjórnmalámenntunum var erfitt að standa við sitt, að sýna samstöðu þegar mest á riði í augum umheimsins. Í fyrsta lagi hafði þeim ekki tekist að mynda ríkisstjórn sem nyti meirihlutastuðnings á Alþingi, þrátt fyrir miklar tilraunir síðustu daga. Utanþingsstjórnin sem hafði tekið við af minnihlutastjórn Ólafs Thors síðla árs 1942 var enn við völd. Í öðru lagi ríkti óeining á Þingvöllum þegar Sveinn Björnsson var þar kjörinn forseti til eins árs. Hann hlaut aðeins 30 atkvæði, Jón Sigurðsson, skrifstofustjóri Alþingis fimm og 15 þingmenn skiluðu auðu. Almennungi gramdist mjög að þingheimur skyldi ekki standa saman á þessari miklu hátíðarstundu, ekki síst eftir öll hvatningarorðin um þann einhug sem umheimurinn skyldi verða vitni að þegar Íslendingar endurheimtu frelsi sitt og sjálfstæði (Guðni Th. Jóhannesson 2010b; 189–190).

Það skipti örugglega engu í huga útlendra valdhafa að forsetinn var ekki kosinn einum rómi. Þeir vissu að þrátt fyrir alls kyns ágreining í íslenskum stjórnmalum – og

þar á meðal illdeilur um það hvort bíða skyldi stríðsloka með stofnun lýðveldis – voru nær allir Íslendingar staðráðnir í að öðlast fullt sjálfstæði. Þess má því spyrja hvort það hefði stefnt lýðveldisstofnuninni í voða ef flokkarnir og þingmenn þeirra hefðu haft frjálslar hendur í stjórnarskrármálinu. Hefði ekki fengist meirihluti á þingi fyrir ákveðnum, róttækum breytingum, eins og gerðist með kjördæmabreytinguna 1942? Vandinn var sá að það var ekki víst og þar að auki hlaut það að vera metið að verðleikum, bæði innanlands og utan, að einhugur yrði um þá stjórnarskrá sem hið nýja lýðveldi setti sér. Niðurstaðan hlýtur að vera sú að rétt leið hafi verið farin, að setja stjórnarskrá til bráðabirgða með sem minnstum breytingum og hefjast svo óðara handa við endurskoðun hennar.

### Orð og efndir

Sautjándi júní 1944 hafði fyrsta skrefið verið stigið og næstu misseri varð ekki betur séð en von væri á því næsta. Haustið 1944 tók nýsköpunarstjórnin svokallaða við völdum, samstjórn Sjálfstæðisflokks, Sósíalístaflökks og Alþýðuflokks. Í stjórnarsáttmála hennar var lofað róttækum breytingum á stjórnarskránni „eigi síðar en síðari hluta næsta vetrar“. Í breyttri stjórnarskrá yrðu „ótvíræð“ ákvæði um réttindi allra til atvinnu, almannatrygginga og menntunar, jafn kosningaréttur tryggður og sett „skýr fyrirmæli um verndun og eflingu lýðræðisins“. Næsta sumar varð Gunnar Thoroddsen, þingmaður Sjálfstæðisflokksins og lagaprófessor, jafnframt skipaður framkvæmdastjóri stjórnarskrárnefndar og hélt í mikla reisu um Evrópu að afla gagna sem nýta mætti við endurskoðun stjórnarskrárinnar (Guðni Th. Jóhannesson 2010b; 198–202).

Engum gat dulist að lýðveldisstjórnarskráin var álitin bráðabirgðaskjal. Greinaskrif fræðimanna og stjórnmálamanna í *Helgafelli* árin 1944–1945 staðfesta það mat enn frekar. „Tækifærið sem við höfum haft undanfarin fjögur ár til að semja og setja okkur stjórnarskrá hefur enn lítið verið notað,“ skrifaði lögfræðingurinn Þorvaldur Þórarinnsson, framamaður í Sósíalístaflöknum. Lýðveldisstjórnarskráin væri að stofni til „sama plaggið og Kristján IX. „oktroyeraði“ hingað árið 1874“. Þar að auki væri hún „fremur óskipulega samín, og rituð á slæmri íslensku“ (Þorvaldur Þórarinnsson 1944; 165 og 169). Ólafur Jóhannesson, annar lögfræðingur og þingmannsefni Framsóknarflokksins við alþingiskosningar árið 1946, tók ekki svo djúpt í árinna en vék hiklaust að nokkrum atriðum sem taka þyrfti til „rækilegrar endurskoðunar áður en gengið verður frá framtíðarstjórnarskrá hins íslenska lýðveldis“ (Ólafur Jóhannesson 1945; 105). Gylfi Þ. Gíslason, hagfræðingur og þingmaður Alþýðuflokksins eftir kosningarnar 1946, leit jafnframt svo á að róttækra breytinga væri þörf (Gylfi Þ. Gíslason 1945). En svo leið tíminn. Nýsköpunarstjórnin fór frá völdum árið 1947 án þess að nokkuð hefði verið gert í stjórnarskrármálum. Sama ár var skipuð ný stjórnarskrárnefnd en hún skilaði engum tillögum til breytinga, ekki frekar en aðrar nefndir með því heiti sem síðar hafa starfað (Gunnar Helgi Kristinsson 2005; 15–18).

Að vísu hafa verið gerðar ýmsar breytingar á stjórnarskránni, einkum í sambandi við kjördæmaskipun og störf Alþingis. Auk þess hefur bæst í stjórnarskrá ítarlegur kafli um mannréttindi (Gunnar Helgi Kristinsson 2005; 19–25) en fram yfir síðustu aldamót leit í raun aldrei út fyrir að hún yrði tekin til gagngerðrar endurskoðunar.



Kyrrestaðan réðst meðal annars af „því ósýnilega, ósjálfráða viðhorfi stjórnvalda“, eins og Gunnar Thoroddsen nefndi á gamals aldri, „að oft sé þægilegra að gera ekki neitt heldur en að fá deilur um stórmál“ (Guðni Th. Jóhannesson 2010b; 202). Þar að auki heyrðust vart háværar kröfur um endurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir en Ólafur Ragnar Grímsson beitti málskotsrétti forseta í fyrsta sinn sumarið 2004 og enn meir eftir efnahagshrunið árið 2008 (Ágúst Þór Árnason 2010; 27. Guðni Th. Jóhannesson 2010a; 93–95).

Hvað verður næstu ár? Í júní 2010 ákvað meirihluti Alþingis að kosið skyldi til stjórnlagabings sem ynni að endurbættri stjórnarskrá. Eftir að Hæstiréttur ógilti þær kosningar sem fram fóru stóð þingmeirihlutinn í staðinn að stofnun stjórnlagaráðs. Í það settust þeir 25 sem hlotið höfðu kosningu til stjórnlagabings utan einn og tók sú sem varð í 26. sæti í hinum ógiltu kosningu hennar sæti (Stjórnlagaráð 2011). Enn er allt óvíst um lykjur þessarar tilraunar til endurskoðunar stjórnarskrárinnar.

## Uppruninn gleymist

Stjórnmalamenn og fræðimenn sem lýsa kostum og göllum lýðveldisstjórnarskrárinnar hafa gert mismikið úr þeirri staðreynd að höfundar hennar settu sér þröngar skorður og þóttust vita að hún yrði senn tekin til rækilegrar endurskoðunar. Einna minnst tillit til þessara þátta hefur Ólafur Ragnar Grímsson tekið. Snemma árs 2008 lýsti hann tilurð stjórnarskrárinnar svona (Þórarinn Þórarinnsson 2008; 44):

Ég hef oft sagt að það er merkilegur vitnisburður um hugsun þeirra manna sem mótuðu íslensku stjórnarskrána, forystusveitar þjóðarinnar á fyrri hluta síðustu aldar, að stjórnarskráin er svo listilega smíðuð að hún hefur veitt svigrúm fyrir þessa þróun og breytingar sem orðið hafa, bæði í viðfangsefnum þjóðmálanna sem og í þjóðfélaginu án þess að þurft hafi að gera róttækar breytingar á henni. Slíkt er eðliskostur stjórnarskrár. Það er vont að vera að hringla með stjórnarskrár.

Í grein um synjunarvald forseta Íslands árið 2004 minnst Sigurður Línal á þau skilyrði sem þingmenn settu árið 1942, að „þær breytingar einar mætti gera á stjórnarskrá sem beinlínis leiddu af sambandsslitum við Danmörku“. Sú niðurstaða var einnig rakin að við stofnun lýðveldis hefði verið komið á „nýskipan um stöðu þjóðhöfðingjans, þannig að í stað erfðakonungdæmis með formlegu neitunarvaldi kom þjóðkjörinn forseti með málskotsrétti til þjóðarinnar“ (Sigurður Línal 2004; 236). Á hinn bóginn fylgdi ekki sögunni að stjórnarskrána átti að taka til gagngerðrar endurskoðunar eins fljótt og unnt væri.

Í skrifum Svans Kristjánssonar um lýðveldisstjórnarskrána og „nýsköpun lýðræðis“ um svipað leyti var þess getið að forystumenn allra stjórnmalaflokka hefðu séð fyrir sér „að stjórnarskráin yrði bráðlega endurskoðuð í heild sinni“. Engu að síður var lokaályktunin sú að sátt hefði náðst á Íslandi um framtíðarlausn mála og „leitað nýrra leiða til að efla lýðræðið í landinu með nýrri og áður óþekktri stjórnskipun, forsetaþingræði“ (Svanur Kristjánsson 2002; 25 og 40). Þá niðurstöðu hefur Svanur síðar áréttað (Svanur Kristjánsson 2010; 56–58).

Í nýlegri grein Bjargar Thorarensen um stjórnskipulega stöðu og hlutverk forseta Íslands var hins vegar lögð á það áhersla að stjórnarskrá lýðveldisins hefði verið samin til bráðabirgða: „Umfram allt er mikilvægt að ljúka því starfi sem hófst 1944 við undirbúning að stofnun lýðveldisins en hætta ekki við hálfnað verk“ (2010; 17 og 37). Í annarri grein um svipað leyti lagði Ágúst Þór Árnason að sama skapi áherslu á þá þætti sem hér hafa verið raktir, að árið 1944 hefði stjórnarskránni verið breytt eins lítið og unnt var enda hefði staðið til að endurskoða hana von bráðar. Jafnframt sagði hann reynsluna þó hafa sýnt að óþarft væri að taka ákvæði um vald þjóðhöfðingjans til gagngerðrar endurskoðunar, enda hefðu þau staðist „bæði tímans tönn og álag af viðbrögðum við lagasetningu sem virtist stefna samheldni þjóðarinnar í voða“ (2010; 22 og 28). Í annarri rannsókn komst Ágúst Þór einnig að þeirri niðurstöðu að á þingi hefði mikið verið rætt um eðlisbreytingu á embætti þjóðhöfðingja „þrátt fyrir skýr fyrirmæli í lögum um að ekki mætti hreyfa við öðrum stjórnarskrárákvæðum en þeim sem nauðsynlegt væri að breyta til að unnt væri að koma lýðveldinu á fót“ (Ágúst Þór Árnason 2011; 17). En hér mætti frekar segja að hin mikla umræða hafi orðið *vegna* þeirra skýru fyrirmæla í lögum að engu skyldi breytt í stjórnarskrá nema því sem beinlínis leiddi af sambandsslitunum. Misræmið milli ákvæða stjórnarskrárinnar frá 1920 um hinn valdamikla konung með synjunarvaldið og hinnar raunverulegu stöðu mála í þingræðisríkinu Íslandi réð meiru um umfang umræðnanna á Alþingi en óskir um nýja framtíðarskipan og áhrifamikinn forseta.

Vissulega má heita líklegt að í endurskoðaðri stjórnarskrá hefði málskotsréttur haldist í hendi forseta. En ákvæði um valdsvið forseta hefðu væntanlega orðið skýrari og arfleifð úr fyrri stjórnarskrám eytt eða breytt, til dæmis þeim greinum að forseti væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, léti ráðherra framkvæma vald sitt og að undirskrift forsetans undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitti þeim því aðeins gildi að ráðherra ritaði undir þau með honum (11., 13. og 19. grein lýðveldisstjórnarskrárinnar). Hér er lýst valdalitlum forseta – konungi í þingræðisríki. Það er því laukrétt sem síðasta stjórnarskrárnefnd Alþingis ályktaði árið 2007, þó með þeirri varkárni sem réðst af því að einhugar skyldi leitað um allar niðurstöður, að mörg ákvæði um forseta og framkvæmdarvald eru „orðuð þannig að þau draga ekki upp rétta mynd af raunveruleikanum nema þau séu lesin í samhengi hvert við annað og skýrd í ljósi ýmissa venjuhelgaðra reglna sem hafa í raun öðlast stjórnarskrárvarða stöðu, svo sem þingræðisreglunnar, sem þó er ekki nefnd“ (Nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 2007; 12).

## Niðurstöður

Í skrifum um lýðveldisstjórnarskrána er stundum gert of lítið úr þeirri grundvallarstaðreynd að henni var aldrei ætlað að standa lengi í óbreyttri mynd. Málamiðlanir til bráðabirgða verða þannig að fyrirmyndarlausnum til framtíðar. Vera má að pólitísk viðhorf ráði einhverju um þetta. Sagan af aðdraganda lýðveldisstjórnarskrárinnar sýnir hins vegar svo ekki verður um villst að til orðu málamiðlanir sem áttu að vera tímabundnar. Þetta gildir ekki síst um ákvæði um skiptingu valds milli ráðamanna sem segja eitt en þýða annað í raun. Stjórnarskrár eiga að vera skýrar en þannig er

bráðabirgðasmíðin frá 1944 ekki, enda hefur hún engum orðið fyrirmynd og engin áhrif haft annars staðar í heiminum.

Í aðdraganda lýðveldisstofnunar vildu ráðamenn á Alþingi réttilega stefna að einingu þjóðarinnar. Þeir vissu að samstaðan næðist ekki ef stjórnmalaflokkarnir tækjust á um nýja stjórnarskrá. Því var ákveðið að lögfesta lítt breytta stjórnarskrá til bráðabirgða en endurskoða hana svo við fyrsta tækifæri. Lýðveldið sem Íslendingar stofnuðu skyldi vara um aldur og ævi en stjórnarskráin ekki, enda mátti ennþá sjá að hún hafði að miklum hluta verið samin í danska kansellíinu eins og Jón forseti komst að orði á sínum tíma. Því má segja – með stjórnarskrána í huga – að 17. júní 1944 hafi Íslendingar tjaldað til einnar nætur á Þingvöllum, í gömlu dönsku tjaldi.

## Aftanmálgrein

1 Greinin er að mestu byggð á erindi höfundar um sama efni á aðalfundi Stjórnarskrárfélagsins 11. mars 2011.

## Heimildir

*Alþingistíðindi* [Alþt.] 1942–1944.

Ágúst Þór Árnason (2010). „Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta“. *Lögfræðingur*, 1, 20–30.

Ágúst Þór Árnason (2011). „Lýðveldi, stjórnarskrá og þjóðaratkvæði“. *Lögfræðingur*, 1, 8–26.

Björg Thorarensen (2010). „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands“, *Rannsóknir í Félagsvísindum XI. Laðadeild – ritryndar greinar*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Egill Ólafsson (2010). „Bjarni Ben samdi drögin að stjórnarskrá Íslands“, *Morgunblaðið* 10. júní.

Guðni Th. Jóhannesson (2010a). „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar“, *Skírnir* (vor), 61–99.

Guðni Th. Jóhannesson (2010b). *Gunnar Thoroddsen. Ævisaga*. Reykjavík: JPV.

Gunnar Helgi Kristinsson (2005). „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“. Sótt 17. júní 2011 á <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir/agripaftroun.pdf>.

Gylfi Þ. Gíslason (1945). „Lýðræði og stjórnfesta. Hugleiðingar um stjórnarskrármálið“, *Helgafell* (nóvember), 114–123.

Helgi Bernóðsson (2010). „Uppruni 26. gr. stjórnarskrárinnar“, *Saga* 1, 26–33.

Jón Sigurðsson (1874). „Stjórnarskrá Íslands“, *Andvari*, 1–138.

Matthías Jóhannesson (1981). *Ólafur Thors. Ævi og störf* I. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (2007). „Áfangaskýrsla“. Sótt 17. júní 2011 á <http://www.stjornarskra.is/media/frettir/februar.pdf>.

Ólafur Jóhannesson (1945). „Hugleiðingar um stjórnarskrána“, *Helgafell* (nóvember), 104–113.

Sigurður Kristjánsson (1942). „Stjórnskiptin“, *Frjáls verzlun* 4–5, 10–13.

Sigurður Línadal (2004). „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir* (vor), 203–237.

Stjórnlagaráð (2011). „Upplýsingar“. Sótt 17. júní 2011 á <http://stjornlagarad.is/upplýsingar/um-stjornlagarad/>.

Svanur Kristjánsson (2002). „Stofnun lýðveldis – nýsköpun lýðræðis“. *Skírnir* (vor), 7–45.

Svanur Kristjánsson (2010). „Hraðskilnaður eða lögskilnaður? Átök um sambandsslit, sjálfstæði og lýðræði, 1942–1944“. *Skírnir* (vor), 23–60.

*Tíminn* (1942). „R.víkingar þurfa að fá fulltrúa í stærsta þingflokknum“, 2. júlí.

*Tíminn* (1944). „Ályktanir sjöunda flokksþings framsóknarmanna“, 22. apríl.

*Þjóðviljinn* (1944a). „Framsóknarflokkurinn samþykkir á þingi sínu að brjóta niður vald Alþingis“, 26. apríl.

*Þjóðviljinn* (1944b). „Stefnuskrá ríkisstjórnarinnar“, 4. nóvember.

Þorvaldur Þórarinnsson (1944). „Stefnuskrá lýðveldisins: Nokkrar hugleiðingar um stjórnarskrá“, *Helgafell* 5–10, 165–181.

Þórarinn Þórarinnsson (1986). *Sókn og sigrar* II. *Saga Framsóknarflokksins 1937–1956*. Reykjavík: Framsóknarflokkurinn.

Þórarinn Þórarinnsson (2008). „Ekkert letilíf á Bessastöðum“, *Mannlíf* 1 42–47.