

TÍMARIT LÖGFRÆÐINGA

1. hefti 1956.

BJARNI BENEDIKTSSON:

Þingræði á Íslandi.

(Afmæliserindi útvarpsins flutt í janúar 1956.)

Sá háttur, að þjóðin kjósi fulltrúa, sem fari á þingi með málefni hennar og hafi í þeim úrslitaráð, er tiltölulega nýr. Hann er fyrst tekinn upp í Englandi og hefur breiðst þaðan út til ýmissa landa á síðustu öldum, einkum á 18., 19. og 20. öld. Margar torfærur hafa þó orðið á þeirri leið og sums staðar, þar sem þessi háttur hefur verið reyndur, hefur hann ekki náð festu. Annars staðar eru almennar kosningar einungis hafðar að yfirvarpi fyrir einræði ákveðins flokks eða lítils hóps manna. Í Norð-vestur Evrópu og engil-saxneskum löndum yfirleitt má þó segja, að þessi stjórnarháttur sé nú búinn að fá á sig hefð og sé hið viðtekna stjórnarform.

Það er þó einungis á síðustu áratugum, sem kosningaréttur hefur víðast verið gerður svo almennur, að um eiginlegt lýðræði er að tala. Áður drógu skilyrði um efnahag, kyn og aldur mjög úr gildi kosningaréttarins, og víða hefur kosningafyrirkomulag eða kjördæmaskipun leitt til misréttis.

Þótt lýðræðislegar kosningar til þinganna séu nú almennt komnar á, er þýðing þinganna sjálfra ærið misjöfn. Að vísu hefur Bretland hvar vetna verið fyrirmyndin, annað hvort beint eða með milliliðum. Hefur þó harla ólíkt

til tekizt eftir því á hvaða þróunarstigi brezkur stjórn-skipunar fyrirmyndarinnar hefur verið leitað, og stund-um hefur verið um beinan misskilning að ræða.

T. d. er talið, að hinn mikli franski stjórnspekingur Montesquieu, en 1955 var einmitt þess minnzt, að liðin voru 150 ár frá dauða hans, hafi að nokkru misskilið hina brezku stjórnskipan. Hann hafi gert meira en rétt var úr skiftingunni milli hinna þriggja höfuðgreina ríkisvalds-ins, þ. e. í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald, er væru í höndum þriggja ólíkra aðila eða valdhafa. Kenn-ingar Montesquieus hafa haft mjög mikil áhrif, og komu þau þegar fram við mótun stjórnskipunar Bandarík-anna á síðari hluta 18. aldar. Um þær mundir var það og engan veginn orðin viðurkennd regla í Bretlandi, að þing-ið skyldi ráða því, hver færi með ríkisstjórn, heldur taldi konungur það enn á valdi sínu.

Allt átti þetta ríkan þátt í því, að Bandaríkin greindu í stjórnskipan sinni alveg á milli þings og stjórnar. Því að stjórnin skyldi tilnefnd af forsetanum, sem kosinn er al-mennum kosningum með sérstökum kjörmönnum og þarf ekki traust þingsins til að halda stöðu sinni. Í Englandi fór þetta á annan veg. Krúnan missti smám saman öll völd um það, hverjir færu með ríkisstjórnina, og er nú svo komið, að neðri deild þingsins ræður því ein. Svipaður háttur hefur komizt á í samveldislöndum Breta og víðast í Norðurálfu, þar sem frjálslegir stjórnarhættir hafa verið teknir upp.

Þjóðir Norðurálfu öðluðust flestar stjórnfrælsi — þær, sem því hafa náð — í baráttu gegn sterku konungsvaldi og fengu það yfirleitt ekki fyrr en neðri deildin brezka var búin að ná til sín megin-ráðum um skipun ríkisstjórnar. M. a. af þeim sökum þótti það hvarvetna sjálfsögð krafa, að þjóðþingin fengu úrslita-ákvörðunarvald um val ríkis-stjórnar, þ. e. a. s., að eiginlegt þingræði væri viðurkennt.

Það er kunnara en frá þurfi að segja, að fyrst eftir að Alþingi Íslendinga var endurreist hafði það ekki löggjaf-

arvald. Slíkt vald fékk það fyrst með stjórnarskránni 1874. En þingræði fylgdi ekki löggjafarvaldinu.

Um þessar mundir og allt fram yfir aldamótin 1900 stóð hörð barátta í Danmörku um viðurkenningu þingræðisins þar í landi. Var þess í sjálfu sér ekki að vænta, að Danir veittu Íslendingum þingræði, meðan svo stóð. Sá munur var þó á, að konungurinn var danskur maður og konung-dæmið hafði sterkar rætur í dönsku þjóðlífi, og var stjórn-in þess vegna innlend, hvort sem konungur eða neðri deild þingsins réði henni.

Hér var konungurinn og konungdæmið útlent og ráð-gjafinn, sem raunverulega fór með hin ædstu völd, var einn meðlimanna í hinni dönsku ríkisstjórn. Ekki þótti heldur taka því að láta sérstakan mann gegna eingöngu embætti „ráðgjafans fyrir Ísland“, því að sú venja komst á, að dómsmálaráðherrann danski fór með það starf. Estrup-stjórnin sat löngum við völd í Danmörku á þessu tímabili og átti í hörðum útistöðum við neðri deild danska þingsins og hirti enn þá minna um óskir Alþingis Íslend-inga. En í sjálfu sér hefði það litlu breytt, þótt þingræðis-stjórn hefði setið í Danmörku, því að allt var engu að síð-ur komið undir ákvörðun danskra stjórnvalda en ekki ís-lenzkra.

Ekki var ætlazt til þess, að ráðgjafinn fyrir Ísland mætti á Alþingi, enda gerði hann það aldrei. Þar sat lands-höfðingi aftur á móti samkvæmt embættisstöðu sinni, enda var honum fengið hið ædsta vald á Íslandi innanlands en á ábyrgð ráðgjafans. Landshöfðingi var aðeins embættis-maður, sem hlýða varð yfirboðara sínum, ráðgjafanum, og hafði ekki úrslitaráð, þótt hann gæti oft látið að sér kveða.

Einn aðaltilgangur Íslendinga í frelsisbaráttunni eftir 1874 fram yfir 1900 var sá, að fá þingræði komið á hér á landi með einum eða öðrum hætti. Þetta náðist með stjórn-skipunarlögunum frá 1903. Hvorki þá né í síðari stjórn-skipunarlögunum eða stjórnarskrám er þó berum orðum tek-

ið fram, að þingræði skuli vera, heldur hefur það verið leitt af ákvæðum stjórnlaganna, einkanlega því fyrirmæli, sem þó var fyrst berum orðum tekið fram í stjórnarskránni frá 1920, að stjórnskipulagið skyldi vera þingbundin konungsstjórn. Og 1944 var því breytt í: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn“. Hér hafa fleiri ákvæði stjórnarskrárinnar þýðingu, en það yrði of flókið mál og langt að rekja þau að þessu sinni. Enda hefur enginn ágreiningur verið um þá tilætlan allt frá gildistöku stjórnskipulaganna frá 1903, að hér skyldi vera þingræði, þó að alla skilgreiningu á, hvað í því hugtaki felst, vanti í stjórn-lög landsins og önnur lagaákvæði. Hins vegar er hugtakið auðvitað skýrt í stjórnlagafraedinni og er meginregla þessu sögð sú í þeirri kennslubók, sem lengst hefur verið notuð í þeirri fræðigrein hér við háskólann, að engan skyldi skipa ráðherra, nema hann hafi stuðning meirihluta löggjafarþingsins.“ Þessi stjórnarháttur var upptekinn hér 1. febrúar 1904, þegar hinn fyrsti innlendi ráðherra Íslands tók við embætti, og þeim hætti hefur átt að fylgja síðan. Um það hefur hins vegar verið deilt, hvort svo hafi ætíð verið gert og þingræðið hafi verið rétt framkvæmt. Ekki er tiltökumál, þó að ýms vafa-atríði hafi vaknað, þar sem hugtakið er harla óákveðið, og sem sagt sjálfst ekki einu sinni berum orðum nefnt í stjórnarskránni.

Því meira er um það vert að athuga, með hverjum hætti framkvæmd þingræðisins hefur orðið hér á landi. Ef og að svo miklu leyti, sem fastar venjur hafa komið á, verður að telja þær bindandi um framtíðina á meðan bókstaf stjórnarskrárinnar er ekki breytt eða fyllri ákvæði sett þar en nú eru um þessi efni. Og jafnvel þótt ekki sé um fasta vöndu að ræða hafa fordæmin mikla þýðingu til leiðbeiningar.

Um skipun ráðherra er svo kveðið á í stjórnarskránni, að forseti og áður konungur, skipi þá, að sjálfsgöðu með atbeina, meðundirskrift og á ábyrgð ráðherra. En úr því

að þingræði á að gilda, nægir þetta ekki. Atbeini Alþingis þarf og að koma til. En með hverjum hætti?

Meiri hluti Alþingis kemur vitneskju til þjóðhöfðingjans um það, hverjum hann vilji láta fela stjórnarmyndun, og er þjóðhöfðingjanum þá skylt að fylgja þeirri ákvörðun.

Áður fyrri mun þessi vitneskja tíðast hafa verið látin konungi í té fyrir milligöngu forseta þingsins, og fóru þeir t. d. allir á fund konungs í þessu skyni 1909, en oftast voru símskeyti látin nægja í þessu efni. Stundum munu tillögur frá fráfaraðandi ráðherra eða flokkaformönnum hafa verið fengnar. Konungur taldi sig og ætíð hafa rétt til að leita ráða hjá hverjum þeim, er honum sýndist, svo sem glögglega kom fram 1915 eftir afsögn Sigurðar Eggerz 30. nóv. 1914 og fyrir útnefningu Einars Arnórssonar. Þá kvaddi konungur fyrst á sinn fund Hannes Hafstein, helzta mann minnihlutans á Alþingi. Eftir ábendingu Hannesar gerði konungur síðan boð eftir Einari Arnórssyni, Guðmundi Hannessyni og Sveini Björnssyni, sem allir voru úr meirihlutanum, er fylgt hafði Sigurði, sem sagði af sér ekki vegna fylgisleysis á Alþingi heldur vegna ágreinings við konung.

Eftir að kosinn var innlendir ríkisstjóri og síðar forseti, varð mun hægara um vik fyrir þjóðhöfðingjann að fylgjast með og hafa samráð við þá, sem honum þótti hyggilegt. Nú kveður forseti þá fyrir sig, sem honum sýnist og þá fyrst og fremst formenn flokkanna, en einnig alla aðra innanþings eða utan, sem hann telur sér gagn af að ræða við.

Allar þessar ráðleggingar og skoðanakannanir eru í því skyni að gera þjóðhöfðingjanum hægara um að átta sig á, hver hafi nægilegt fylgi til stjórnarmyndunar.

Ef ákveðinn meirihluti er á Alþingi, annað hvort eins flokks eða flokka-samsteypu, er vandinn enginn. Þá er þeim falin stjórnarmyndunin, sem meirihlutinn nefnir til. Svo var t. d. um Hannes Hafstein í fyrstu og Björn Jóns-

son, þegar Hannes fór frá 1909. Um þriðja ráðherrann í röðinni, Kristján Jónsson, var allt óvissara. Við fall Björns Jónssonar á Alþingi 1911 riðlaðist meirihlutinn, sem verið hafði. Komu þá tvö ráðherraefni til greina: Kristján Jónsson og Skúli Thoroddsen. Hvorugur þeirra virðist hafa náð fylgi eiginlegs meirihluta, en hvor um sig líklega haft vissu fyrir því, að honum yrði ekki steyppt á því þingi, ef hann væri skipaður í embættið. Kristján Jónsson varð fyrir vali konungs.

Dæmið um Kristján Jónsson sýnir, að svo kann að standa á, að mikilsvert er í hverri röð mönnum er falin stjórnarmyndun, vegna þess að sá, sem fyrstur reynir, hafi bezta möguleika til að mynda stjórn. Þó getur það brugðið til beggja vona. Sú varð raunin 1924. Þá varð Jón Þorláksson, sem hafði eindregin stuðning stærsta flokksins, Íhaldsflokksins, að gefast upp eftir nokkurra vikna tilraunir af því að honum tókst ekki að fá nægan stuðning annars staðar til að ná meirihluta þingsins. Jón Magnússon gat aftur á móti aflað sér slíks stuðnings strax og hann reyndi. Má vera, að þar hafi hvort tveggja komið til, að menn hafi verið orðnir leiðir á þófinu, og að Jón Magnússon hafi þá átt meiri vinsældum að fagna hjá þeim, en ná þurfti utan Íhaldsflokksins til myndunar meirihluta.

Vafi kann stundum að leika á um það, hvað sé nægur meirihluti. Á meðan konungkjörnir þingmenn voru, var um það deilt, hvort þeir skyldu taldir með. Neðri deild Alþingis samþykkti út af vantrauststillögu gegn Kristjáni Jónssyni 1911 svhljóðandi rökstudda dagskrá: „Þingdeildin telur ekki rétt, að nokkur sé skipaður í ráðherrasess, ef hann hefur ekki stuðning meirihluta þjóðkjörinna þingmanna, nema ekki sé annars kostur, svo að í bili þurfi að skipa mann til að veita umboðsmálum forstöðu. En í því trausti, að núverandi ráðherra framfylgi stjórnarskrár-breytingu á þessu þingi, tekur deildin fyrir næsta mál á dagskrá“. Oftar sést og vikið að því í umræðum, að hér komi hinir þjóðkjörnu þingmenn einir til greina. Í fram-

kvæmd reyndi aldrei á þetta, þannig að meirihluti ylti raunverulega á því, hvort hinir konungkjörnu væru tald-ir með. Þar sem þeir höfðu fullan atkvæðisrétt um öll þingmál og gátu þess vegna með atkvæði sínu t. d. felld fjárlagafrv., skattalagafrv. og önnur þau mál, sem stjórn-inni var lífsnauðsyn að fá fram, skortir heimild til að full-yrða, að ekki hafi átt að taka tillit til þeirra um stjórnar-myndanir.

Enn greinilegra er það, að á meðan sérstakir landskjörnir þingmenn voru kosnir um land allt, bar þeim sami réttur og öðrum þingmönnum til áhrifa um skipun ríkis-stjórnar. Mátti m. a. halda því fram, að þeir gæfu betri mynd af þjóðarviljanum en hinir kjördæmakosnu þingmenn, eftir að í ljós kom, hversu fjarri gat farið, að vilji meirihluta kjósenda í heild réði úrslitum við kjördæma-kosningarnar. Áhrif hinna landskjörnu þingmanna í þess-um efnum komu glöggt fram á Alþingi 1932. Þá hafði Framsóknarflokkurinn fengið hreinan meirihluta á Alþingi við þingkosningarnar 1931. En sá meirihluti nægði ekki til algers meirihluta í efri deild, því að þar áttu hinir landskjörnu þingmenn sæti. Stjórnarandstaðan hafði þess vegna afl til þess að stöðva framgang mála í þeirri deild, og því afli var beitt til að knýja ríkis-stjórn Tryggva Þórhallssonar frá. Tók þá Ásgeir Ás-geirsson við og fékk nægan stuðning til að fara millileið í lausn kjördæma-málsins, sem þá var helzta deiluefnið.

Eftir að eiginlegt landskjör var lagt niður og uppbotar-þingmenn, sem að vísu eru kallaðir landskjörnir þingmenn, komu í þeirra stað, hefur engum til hugar komið annað en þeir hefðu í þessum efnum sama rétt og aðrir þingmenn.

Annað vafamál er, hvort krefjast beri meirihluta ekki aðeins í þinginu í heild, þ. e. í sameinuðu þingi, heldur og í deildunum.

Þýðing þessa úrlausnarefnis var að vísu meiri á meðan efri deild var að nokkru leyti skipuð eftir öðrum grund-

vallarreglum en hin neðri, þ. e. þar áttu sæti konungkjörnir þingmenn og síðar eiginlegir landskjörnir þingmenn, en nú þegar allir þingmenn efri deildar eru þangað kosnir af sameinuðu þingi úr hópi þingmanna í heild. En samt getur enn staðið þannig á, að meirihluti í þinginu í heild nægi ekki til meirihluta í báðum deildum. Viðbúid var t. d. að þannig færi 1934, svo að stjórn Hermanns Jónassonar lent í örðugleikum af þessum sökum, þó að því yrði afstýrt með harðfyli.

Varð skjótt ágreiningur um, hvort skera ætti úr um traust eða vantraust á stjórn í deildum eða sameinuðu þingi. Kom þetta fram þegar 1907, er traustsyfirlýsing á Hannes Hafstein var samþykkt í sameinuðu þingi, en stjórnarandstaðan kom í veg fyrir, að fundurinn yrði formlega löglegur, þótt þar væri meiri hluti þings. Hannes Hafstein taldi þessa yfirlýsingu sér raunar fullnægjandi. En þegar hann sjálfur neitaði að víkja nema fyrir vantrausti 1909 var það flutt í báðum deildum og öruggt um fylgi þess þar, þótt ekki þætti taka því að afgreiða tillöguna nema í neðri deild. Svipað var farið að 1911 um vantrausti á Björn Jónsson. Vantraust á Kristján Jónsson var hins vegar flutt einungis í neðri deild og afgreitt með þeirri ályktun um úrslitavald þjóðkjörinna þingmanna í þessum efnum, er áður greinir.

Síðan er það all-lengi nokkuð á reiki, hvort vantrausts-tillögur eru fluttar í sameinuðu þingi eða í neðri deild. Einkanlega var reynt að fella ríkisstjórn Jóns Magnússonar 1921 með ýmiskonar tillögu-flutningi í neðri deild. Jón hélt því fram, að á þeim þingum, sem vantraust hafi verið borið fram, hafi verið byggt á því, að það væri yfirlýstur vilji þingsins alls eða meiri hluta þess, sem ætti að ráða úrslitum, en ekki eins og að þessu sinni aðeins meiri hluti annarar deildarinnar. Þessi umsögn Jóns Magnússonar er að vísu ekki í samræmi við meðferðina á vantraustinu gegn Kristjáni Jónssyni 1911, en er að öðru leyti rétt að meginstefnu. Sjálfur fylgdi Jón kenningu

sinni eftir með því að leita 1921 trausts efri deildar eftir að bægt hafði verið frá tilræðunum gegn honum í neðri deild.

En reyndi nokkuð á þetta 1927. Þá er af hálfu Alþýðuflokksins flutt vantraust á ríkisstjórn Jón Þorlákssonar í neðri deild, en við þá tillögu var samþykkt breytingartillaga, er Framsóknarmenn fluttu og var tillagan samþykkt svohljóðandi að lokum: „Neðri deild Alþingis ályktar að lýsa yfir, að með því að vitanlegt er, að núverandi stjórn er í minni hluta í Neðri deild og án meiri hluta stuðnings í sameinuðu þingi, sem og vegna þess, að eigi er sjáanlegt, að meiri-hlutastjórn verði hægt að mynda á þessu þingi, en kosningar fara í hönd, verði að svo stöddu að líta á stjórnina starfandi til bráðabirgða“. Þessi tillaga var samþykkt með 14 atkvæðum gegn 13. Alls munu þó 15 þingmenn í neðri deild þá hafa talizt stjórnar-andstæðingar og 6 í efri deild eða samtals 21 þingmaður, sem þá var réttur helmingur þeirra. Voru stjórnarstuðningsmenn og stjórnar-andstæðingar þannig jafn margir. Stjórnin hafði þessa samþykkt neðri deildar að engu, enda segir Jón Þorláksson, að eigi megi blanda saman þingræðisstjórn og meirihlutastjórn. Hitt sé annað mál, hversu stjórnin geti starfað lengi, ef hún hafi ekki meiri hluta á bak við sig í báðum deildum, en það miðist við gang málanna í hvorri deild um sig.

Þetta síðast talda er bersýnilega rétt. Stuðningur meiri hluta þings við stjórn er nægur til þess að þingræðisstjórn sé rétt mynduð. Hún þarf þess vegna ekki að víkja fyrir vantrausti annar hvorrar deildar á meðan meiri hluti allra þingmanna snýst ekki á móti. Stjórn getur þó orðið ólíft, þegar þannig stendur á, ef hún fær ekki nauðsynleg mál afgreidd, svo sem fór fyrir stjórn Tryggva Þórhallssonar 1932. Fer þá eftir atkvikum, hverjar afleiðingar slíkt hefur, hvort það leiðir til stjórnarskifta eða þingrofs.

Eftir 1927, er það föst venja, að vantraust er flutt sem sérstakt mál, þá er það gert í sameinuðu Alþingi.

Sá vandi, sem nú hefur verið ræddur, liggur í hinni sérstöku deildaskiptingu, sem er á Alþingi. Annar vandi er sá, sem leiðir af mannlegu eðli. Sumir, jafnvel á lög-gjafarþingi, eru stundum nokkuð tvíátta, og því erfitt að gera sér til fulls grein fyrir, hvar meiri hluti er í raun og veru. Á sínum tíma var það t. d. haft að gamanmálum, að þingmaður hefði neitað að greiða atkvæði um vantraustið gegn Birni Jónssyni af því að svo mikill dragsúgur væri í deildinni. Ekki er þeirrar greinargerðar þó getið í þingtíðindum, heldur veigameiri ástæðna.

Nokkurs úrskurðarleysis gætti og í afstöðu margra þingmanna 1911 um það, hver skyldi verða eftirmaður Björns Jónssonar, eins og fyrr er á drepið.

Á þingi 1921 reyndist og harla erfitt að fá menn til að taka afstöðu til stjórnarinnar, með eða á móti. Flutt var vantrauststillaga í neðri deild, og er sýnt þótti, að hún mundi ekki ná samþykki snéru stjórnar-andstæðingar tillögunni upp í traustsyfirlýsingu, sem þeir sjálfir greiddu þó atkvæði á móti. En stjórnar-stuðningsmenn töldu slíka aðferð óþinglega og neituðu þess vegna að greiða atkvæði. Í það slagtog fengust nógu margir þingmenn, þannig að 15 sátu hjá en 12 greiddu atkvæði á móti traustsyfirlýsingu. Forseti taldi tillöguna þar með fallna, en meiri hluti vildi taka ástæðuna fyrir synjun um atkvæðagreiðslu gilda. Varð síðan töluvert hark um þetta, en svo sem vænta mátti hafði stjórnin slíka synjun á trausti að engu. Um þetta varð áframhaldandi þóf á þinginu með tillögu-flutningi á víxl, og hélt stjórnin velli en hvarf frá á næsta þingi samkvæmt skriflegri áskorun meirihluta þingmanna. Taldi Jón Magnússon þá þó, að réttara hefði verið, að um þetta hefði verið gerð formleg ályktun. En sjálfsagt hefur stjórnar-andstæðingum eftir reynslunni á hinu fyrra þingi þótt sá háttur vissari að binda menn með óhagganlegum undirskriftum.

Hvað sem um það er, þá hefur aldrei verið krafizt form-

legra yfirlýsinga um fylgi við stjórn til þess að hún yrði mynduð.

Konungur og síðar forseti hafa fullvissað sig um það á þann veg, sem þeir hafa talið nægja, að nóg fylgi væri fyrir höndum. Nýjar stjórnir hafa m. a. all-oft komið til valda milli þinga án þess að þingið væri kvatt saman og hefur þá vilji þingmanna verið kannaður á einkafundum meiri hlutans eða með samráði við nægilega marga þingmenn. Einar Arnórsson tók þannig við völdum 1915 á milli þinga og síðar stjórn Tryggva Þórhallssonar 1927, Hermanns Jónssonar 1934 og Ólafs Thors 1953.

Ef véfengt er, að ný stjórn hafi nægilegt fylgi, er það stjórnarandstöðunnar að sanna slíkt með vantrauststillögu. Nokkur dæmi eru þess, að slíkt hafi verið reynt, svo sem vantraustið á Kristján Jónsson 1911, á Ásgeir Ásgeirsson 1932, á Hermann Jónasson 1938 eftir að Alþýðuflokkurinn hafði dregið sinn mann úr stjórninni, og aftur á Hermann Jónasson 1939, eftir að Sjálfstæðismenn og Alþýðuflokksmenn bættust í stjórnina og á Ólaf Thors 1942 og 1944. Ætíð hafa slíkar vantrauststillögur verið felldar eða þeim eytt á tilsvarendi hátt, enda sjálfsagt fremur fluttur í áróðursskyni en búist væri við samþykkt þeirra nema helzt 1911, þegar raunverulegur vafi sýnist hafa verið um, hvor meira fylgi hefði, eins og fyrr segir.

Trausts-yfirlýsingar sýnist ríkisstjórn aldrei hafa leitað við valdatöku sína og raunar sárasjaldan síðar, enda er það sem sagt óþarfi, þar sem stjórnarandstöðunnar er að sanna fylgisleysi eða fylgisrýrnun stjórnarinnar. Þó kann að standa svo á, að stjórn vilji styrkja sig með beinni traustsyfirlýsingu. Svo var t. d. í efri deild 1921, er Jón Magnússon eftir langvarandi togstreitu í neðri deild kvaddi sér hljóðs utan dagskrár í efri deild og afhenti forseta málaleitun þess efnis, að ráðuneytið biðji um atkvæðagreiðslu um, hverjir óski, að það beiðist lausnar og hverjir ekki. Óskuðu þá einungs 3 eftir því, að ráðuneytið færi frá en 10. neituðu því.

Þess eru og dæmi, að stuðningsmenn stjórnar flytji traustsyfirlýsingu á stjórn að gefnu einhverju ákveðnu tilefni. Svo var um traustsyfirlýsingu á Hannes Hafstein, sem samþykkt var í sameinuðu þingi 1907, þótt nokkur formgalli væri á eins og fyrr segir. Þá er 1935 tillögu, seín fól í sér vitur á Eysteín Jónsson, vikið frá með rökstuddri dagskrá, þar sem berum orðum er lýst fullu trausti á stjórninni og hverjum einstökum ráðherra, og 1909 lyktaði í efri deild fyrirspurn ut af Landsbankarannsókninni með rökstuddri dagskrá, er lýsti fullu trausti á Birni Jóns-syni, ráðherra.

Ennfremur má geta þess, að stundum gera ráðherrar fall eða samþykkt tiltekinna mála að fráfararatriði. Jón Magnússon gerði t. d. slíkt um till. varðandi framkvæmd ýmissa atriða 7. gr. sambandslaganna á þingi 1921, um rannsóknarnefnd í hinu svonefnda Krossanesmáli á þingi 1925 og Eysteinn Jónsson um tiltekin atriði varðandi sölu-skatt á þingi 1951, og voru málin þá afgreidd svo sem ráð-herra vildi. Aftur á móti hafði sams konar yfirlýsing Har-alds Guðmundssonar í sambandi við gerðardóm í togara-deilu 1938 ekki tilætluð áhrif og var hann því dreginn út úr ríkisstjórn Hermanns Jónassonar. Á sama veg fór um yfirlýsingar Hermanns Jónassonar út af stjórnarskrár-breytingunni 1942 og ráðherra Sameiningarflokks alþýðu í sambandi við Keflavíkursamninginn 1946, og kom í þess-um tilfellum einnig til ágreiningur innan ríkisstjórnar. Hins vegar hefur fall stjórnarfrumvarpa út af fyrir sig aldrei verið talið jafngilda vantrausti, og ríkisstjórnir þess vegna setið jafnt fyrir því, ef ekki hefur meira komið til.

Beinasti vegur til þess að láta í ljós, að ríkisstjórn hef-ur ekki nægan stuðning, er samþykkt vantrausts. Eftir-tektarvert er þó, að þrátt fyrir margar tillögur í þá átt fyrir og síðar, hefur enginn ráðherra horfið úr ríkisstjórn vegna slíkrar samþykktar eftir Björn Jónsson, þar til stjórn Ólafs Thors hlaut vantraust vorið 1950, en hún

hafði aldrei haft meiri hluta á þingi heldur var beint mynduð sem minnihlutastjórn. Þeir ráðherrar, sem áður höfðu meiri hluta en létu af völdum eftir samþykkt van-trauststillögu, voru Hannes Hafstein 1909 og Björn Jóns-son 1911. Hin raunverulega ástæða til þess, að Hannes lét af völdum, var ósigur hans í kosningunum 1908 og mundi nú þykja eðlilegt, að stjórn segði þegar af sér eftir slík kosningaúrslit, en Hannes kaus að biða vantrausts. Hann hafði aftur á móti sjálfur hinn háttinn á, eftir að kosning-arnar 1914 höfðu gengið á móti honum og lá afsögn hans þá fyrir, þegar Alþingi kom saman til fundar.

Björn Jónsson var þar á móti lentur í minni hluta í sínum eigin flokki, en neitaði þó að víkja nema fyrir van-trausti. Má og segja, að ekki reyndi fyllilega á andstöð-una gegn honum, nema svo væri farið að, enda mun at- kvæðagreiðslan í þinginu hafa reynzt honum hagstæðari en áður, því að meiri hluti flokksmanna hans í neðri deild greiddi atkvæði á móti vantraustinu, þó að það væri sam- þykkt þar með yfirgnæfandi meiri hluta, þegar hinir fyrri stjórnar-andstæðingar bættust við þá, sem nú snerust á móti ráðherra.

Eins og fyrr segir eru þessar tvær fyrstu vantrauststil- lögur hinar einu, sem hafa náð samþykki þangað til 1950. Má þó segja, að litlu hafi munað, að tillaga, sem neðri deild samþykkti gegn Hannes Hafstein 1913 með 13 at- kvæðum gegn 11 nálgist mjög vantraust, þar sem „deild- in telur framistöðu ráðherra í lotterímálinu mjög að- finnsluverða; en tekur þó fyrir næsta mál á dagskrá í því trausti, að slíkt komi ekki fyrir aftur“. Ráðherra lýsti því þó þegar yfir, að hann mundi ekki taka tillögunum sem van- traustsyfirlýsingu og því ekki segja af sér, þótt hún yrði samþykkt. Greinilegri tillaga í þá átt var ekki flutt á þinginu, svo að augljóst er, að ekki var ótvírætt fylgi til þess að fella ráðherrann. Svipuðu máli gegnir um sam- þykkt neðri deildar gegn stjórn Jóns Þorlákssonar 1927, sem fyrr getur.

Þá er vantrauststillögum stundum eytt með þeim hætti, að lítið virðis a. m. k. fara fyrir traustinu í þeim ályktunum, sem samþykktar eru. Svo var t. d. um tilvitnaða rökstudda dagskrá frá 1911 varðandi Kristján Jónsson. Þá má minnst þess, að haustið 1918 er borin fram vantrauststillaga gegn Sigurði Eggerz og Sigurði Jónssyni, sem gegndu fjármálaráðherra og atvinnumálaráðherraembættum í stjórn Jóns Magnússonar. Þessari tillögu er eytt með rökstuddri dagskrá, þar sem segir, að hún geti „spilt eindrægni þeirri, sem nauðsynleg var og er fyrir framgang aðalmáls þings og þjóðar, sambandsmálið, sem enn er ekki útkljáð að fullu“ og þyki þinginu því „ekki hlýða að bera hana undir atkvæði“. Með svipuðum hætti er 1933 vikið frá vantrauststillögu á Magnús Guðmundsson dómsmálaráðherra í stjórn Ásgeirs Ásgeirssonar í sambandi við svokallað Reykjahlíðar-mál með rökstuddri dagskrá, þar sem segir, að „með því að mál það, sem þingsályktunartillagan tekur til, er nú útkljáð án þess að koma þurfi til aðgerða Alþingis eða ríkisstjórnar, þykir ekki ástæða til að gera sérstaka ályktun um það“.

Slíkar tvíræðar tillögur koma einkum til greina, þegar um samsteypustjórnir er að ræða. Ætíð eru þær þó óskemmtilegar fyrir ríkisstjórn í heild. Þessar síðasttöldu tillögur og vantrauststillagan gegn Bjarna Benediktssyni, menntamálaráðh. 1954 sýna hins vegar að hægt er að lýsa vantrausti á einstaka ráðherra án þess, að það taki til allrar ríkisstjórnarinnar. Sá háttur er og í samræmi við það, að hver ráðherra ber fyrst og fremst ábyrgð á sinni stjórnardeild. Engan veginn er það þó undantekningarlaust. Í l. nr. 88 24. des. 1953 um skipan innflutnings- og gjaldeyrismála, fjárfestingarmála o. fl. segir t. d. í 13. gr. „Þar sem í lögum þessum er talað um ríkisstjórnina, er átt við ríkisstjórnina í heild.“ Með þessu ákvæði eru allar ákvarðanir um þessi þýðingarmiklu mál að svo miklu leyti sem til stjórnarinnar kemur, teknar úr höndum viðskiftamálaráðherra og fengnar ríkisstjórninni í heild. En sam-

eiginleg ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum kemur og til greina í miklu fleiri tilfellum en þessum og er ekki færi á að rekja það hér. Engu að síður er sem sagt formlega hægt að lýsa vantrausti á einstökum ráðherrum. Í framkvæmd er þó oft hæpið, að slíkt megi verða. Hitt er miklu sennilegra, að stjórnin öll yrði að segja af sér, ef svo færi, að slík tillaga væri samþykkt. A. m. k. verður ekki komizt hjá því með loðnum yfirlýsingum, að ef menn vilja stjórn, sem ekki fær staðizt, nema þeim ógeðfeldir aðilar standi að henni eða taki þátt í henni, þá verða þeir þar að kingja hinu súra með hinu sæta. Fer þá eftir smekk manna, hvort þeir vilja láta á sér sjá eða ekki. Eins fer það eftir mati ráðherra, hversu linur stuðningurinn má vera til þess, að hann telji sér sætt.

Vantrauststillögu á stjórn Ólafs Thors vorið 1942 var t. d. vikið frá með rökstuddri dagskrá, þar sem segir að „Alþingi telur ástæðulaust að láta atkvæði ganga um tillöguna.“ Í þessu fellst engu að síður nægilegur stuðningur, þar sem vitnað er til framgangs stjórnarskrárbreytingarinnar, en meiri hluti Alþingis hafði fyrirfram samíð um að verja stjórnina vantrausti þangað til það mál væri gengið fram. Mun linari var stuðningurinn við stjórn Sigurðar Eggerz 1923, er vantrausti á hana var vikið frá með 20 atkv. gegn 5 á þann veg, að með tilliti til þess, að Alþingi hefði staðið nærfellt 3 mánuði, þinglausnir ákveðnar og kosningar fyrir dyrum, „finnur þingið ekki ástæðu til að afgreiða þessa tillögu.“

Þótt bein þýðing vantraustsyfirlýsinga hafi ekki reynzt ýkjamikil hér á landi, fer ríkisstjórn oft frá vegna þess að fylgi hennar er þorrið. Getur þar margt komið til greina. Ósigur við kosningar, breytt atvik að öðru leyti, ágreiningur um málefni og fleira.

Áhrif kosninga eru hér mest, því að segja má, að hverjar einustu almennar kosningar hafi leitt til stjórnarbreytinga, annað hvort á undan eða eftir, strax eða skjótlega.

Er þess þó eigi kostur að rekja það hér eða skýra nánar, hversu á stóð hverju sinni.

Eitt dæmi er þess, að ráðherra segi af sér vegna eldhúsdagsumræðna, og var það 1923.

Ágreiningur við konung varð til þess að Sigurður Eggerz sagði af sér 1914 eins og fyrr segir, og ágreiningur um tiltekin málefni innan ríkisstjórnar leiddi til þess að Haraldur Guðmundsson fór frá 1938, að Hermann Jónasson baðst lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt haustið 1941, þótt það væri endurreist óbreytt skömmu síðar, að Stefán Jóhann Stefánsson hvarf úr því ráðuneyti upp úr áramótum og það fór í heild frá um vorið 1942 og til þess að ríkisstjórn Ólafs Thors sagði af sér haustið 1946. Er áður vikið að sumum þessara dæma í öðru sambandi.

Stundum hefur ágreiningur um málefni innan ríkisstjórnar leitt til þingrofs, svo sem var í stjórn Hermanns Jónassonar 1937 og Stefáns Jóhanns Stefánssonar 1949. Beinn ágreiningur milli ríkisstjórnar og meiri hluta Alþingis leiddi hins vegar til þingrofs Tryggva Þórhallssonar 1931. Þá var fyrirsjáanlegt, að vantraust mundi verða samþykkt, en ríkisstjórnin varð fyrri til og-rauf þingið. Vafalaust er, að þingrof hefði verið jafn-heimilt, þótt beðið hefði verið samþykktar vantraustsins, því að ríkisstjórn á um það tvennt að velja, þegar vantraust er samþykkt, að segja af sér eða rjúfa þing.

Meiri vafi er á því, hvort stjórn, sem búið er að veita lausn en starfar enn um stundarsakir vegna þess, að ekki hefur tekizt að mynda nýja, hefur rétt til þingrofs. Kemur þar til greina munurinn á reglulegri stjórn og svokallaðri „fungerandi“ stjórn. Ráð fyrir þeim mun var gert í afgreiðslu neðri deildar á vantraustinu gegn Kristjáni Jónssyni 1911 og afgreiðslu sömu deildar á vantraustinu 1927 gegn ríkisstjórn Jóns Þorlákssonar. Ráðagerð um þvilíkan mun kom einnig fram í yfirlýsingu Tryggva Þórhallssonar í sambandi við þingrofið 1931 og staðfestingu hans á eðlisbreytingu stjórnarinnar með mannaskiftum, sem þá

voru gerð. Þrátt fyrir þessar ráðagerðir, verður að telja þennan mun mjög óljósan og lítilsvirði. Kom það t. d. glögglega fram í árslok 1919, þegar dómsmálaráðherra stjórnar, er beðizt hafði lausnar og hlotið hana nokkrum mánuðum áður, veitti öll dómaraembættin í hinum nýstofnaða hæstarétti íslenska ríkisins. Fleiri dæmi um þýðingarmiklar athafnir slíkra stjórna mætti nefna, þótt ekki sé tóm til þess hér. Vízit er það, að þingrof, sem gert væri að tillögu þvilíkrar stjórnar væri formlega gilt. Hitt kann að vera, að forseti hafi meira frjálsræði gagnvart slíkri tillögu, ef hún kemur frá stjórn, sem búið er að veita lausn, en ella.

Þá er komið að því hver úrræði þjóðhöfðinginn eigi að hafa, ef þingið gefst upp við myndun ríkisstjórnar eða tekst það ekki innan hæfilegs tíma. Á meðan konungur fór með völd var það föst venja hans að láta hina gömlu stjórn sitja þangað til önnur ný væri mynduð, og þurfti þá stundum að bíða mörgum mánuðum saman. Hannes Hafstein lagði t. d. fram lausnarbeiðni sína í apríl 1914, en Sigurður Eggerz tók við 21. júlí s. á. Enn lengri bið varð, þegar Sigurður Eggerz sagði af sér 30. nóvember 1914, því að Einar Arnórsson var ekki skipaður í hans stað fyrr en 4. maí 1915. Í hvorugu þessu tilfelli var hinum fyrra ráðherra veitt lausn fyrr en eftirmaður hans tók við. Hins vegar fékk Jón Magnússon og stjórn hans lausn 12. ág. 1919 og var ný stjórn undir forystu sama manns ekki mynduð fyrr en 25. febrúar 1920. Enn lengri tími leið þó frá því að stjórn Ásgeirs Ásgeirssonar fékk lausn, sem var 16. nóv. 1933, þar til ný stjórn var skipuð hinn 29. júlí 1934 undir forsæti Hermanns Jónassonar. Þessi aðferð hlýtur mjög að herða á Alþingi-um stjórnarmyndun, því að hún sýnir svo skýrt sem verða má, að leiðin fyrir Alþingi til þess að losna við hina fyrri stjórn er sú, að mynda aðra nýja. Hlutverk þjóðhöfðingjans er þá fyrst og fremst það að sjá um, að allt fari löglega fram og í samræmi við réttar reglur.

Nokkuð annars eðlis en þó svipuð var aðferðin, þegar Jón Magnússon andaðist sumarið 1926. Þá var Jóni Þorlákssyni 8. júlí falið forsætið fyrst um sinn. Þegar Alþingi kom saman á næsta ári gaf hann því frest áður en lagt yrði til, að hann yrði skipaður reglulegur forsætisráðherra og var það gert 27. marz 1927.

Þegar vald þjóðhöfðingja var flutt inn í landið varð ríkisstjóri afskiptasamari um þetta en konungur hafði verið. Það kom þegar fram, er stjórn Hermanns Jónassonar baðst lausnar 21. okt. 1941, því að þá tók ríkisstjóri sér frest áður en hann féllist á lausnarbeiðnina og gerði það ekki fyrr en 7. nóvember n. k., og var stjórnin svo endurskipuð óbreytt hinn 18. nóvember.

Miklu meiri urðu afskipti ríkisstjóra ári síðar. Þá baðst stjórn Ólafs Thors lausnar hinn 14. nóv., en hinn 16. des. n. k. skipaði ríkisstjóri utanþingsstjórn Björns Þórðarsonar. Sú stjórn hafði aldrei stuðning Alþingis og verður þess vegna ekki kölluð þingræðisstjórn. Hins vegar vék hún jafnskjótt og Alþingi kom sér saman um stjórnarmyndun, sem var ekki fyrr en 21. okt. 1944, og hafði m. a. s. nokkru áður eða hinn 16. sept. fengið lausn. Þar sem Alþingi hafði í hendi sér að mynda ríkisstjórn, hvenær sem var á þessu tímabili, verður hins vegar ekki talið, að þingræðið hafi beint verið brotið með myndun hennar eða tilvist. Hitt er annað mál, hvort þetta hafi verið hentasta ráðið til að knýja þingið til að fullnægja skyldu sinni um stjórnarmyndun. Skal ég ekki hér leggja dóm á það en minni aðeins á ummæli forsætisráðherra utanþingsstjórnarinnar, Björns Þórðarsonar, er hann lýsti þingfundum frestað eftir lýðveldisstofnunina 1944. Þá sagði hann „— — ég er þess ekki sérstaklega fylgjandi að stjórn og þing mæti aftur undir sömu kjörum og áður. Ég vil óska þess, að Alþingi gæti myndað sterka stjórn, ekki hégómatildursstjórn, heldur stjórn, sem hefði vilja og getu til þess að leysa vandamálin.“ Stjórn hans sagði síðan af sér 16.

sept. n. k. en þá höfðu flokkarnir undanfarið unnið að því að mynda þingræðisstjórn en ekki tekist.

Sú staðreynd talar og sínu máli, að eftir að ríkisstjóri var orðinn forseti, reyndi hann önnur úrræði en hann hafði gert 1942, greip t. d. ekki aftur til myndunar utanþingsstjórnar 1944, þó að þingið myndaði ekki stjórn fyrr en rúmum mánuði eftir lausn utanþingsstjórnarinnar, né myndaði hann slík stjórn 1946. Þá sagði stjórn Ólafs Thors af sér hinn 10. okt., en ekki tókst að mynda nýja stjórn fyrr en 4. febrúar 1947, þegar stjórn Stefáns Jóhanns Stefánssonar tók við. Þá liðu sem sagt nær 4 mánuðir þangað til ný stjórn var mynduð, en 1942 hafði verið gripið til utanþingsstjórnar eftir rúman mánuð.

Eftir að stjórn Stefáns Jóhanns Stefánssonar fékk lausn 2. nóv. 1949 reyndist ógerlegt að mynda meirihlutastjórn að sinni. Varð þá að ráði, að Sjálfstæðisflokkurinn fékk möguleika til myndunar minnihlutastjórnar. Var það í fyrsta sinni, sem sú leið var reynd. Sumir héldu því þá fram, að Framsóknarflokkurinn ætti að hafa forgang um þetta, því að hann hafði unnið mest á við kosningarnar 1949. En Sjálfstæðisflokkurinn var stærri og kvaddi forseti hann sem sagt fyrstan til, og myndaði Ólafur Thors minnihlutastjórn hinn 6. des. 1949. Sú stjórn fékk lausn 2. marz 1950 eftir að samþykkt hafði verið á hana vantroust, sem flutt var af Framsóknarmönnum. Er enn reyndist erfitt um myndun meirihlutastjórnar, var forseti kominn á fremsta hlunn-með að láta mynda utanþingsstjórn, en í þeim svifum tókst stjórnarmyndun Steingrims Steinþórssonar, og hafa síðan setið ríkisstjórnir, sem stuðst hafa við eindreginn meiri hluta Alþingis.

Það er því ljóst að eftir reynslu árána 1942—1944 ráðgerir forseti á ný utanþingsstjórn þá fyrst, þegar reynt er að minnihlutastjórn fær ekki staðizt og stjórnarmyndunarþófið hafði raunverulega varað marga mánuði.

Svo sem af framansögðu sést hefur oltið á ýmsu um stjórnarmyndanir á því rúmlega hálfri aldar-bili, sem

þingræði hefur átt að ríkja á landi okkar. Ekki verður þó um það deilt, að lengst af hefur þingræðinu verið fylgt, og þar sem vafi leikur á er það fyrst og fremst sök sundurlyndis Alþingis sjálfs. Annað mál er það, hvort þingræðið hafi á þessum tíma fullnægt lýðræðinu, þ. e. hvort stjórnir, sem hafa haft nægan meiri hluta á Alþingi, hafi einnig haft stuðning meiri hluta kjósenda.

Í þessu sambandi hefur ekki þýðingu að rekja þetta fyrr en flokkaskipun komst nokkurn veginn í nútíma horf, en lengi áður hafði ríkt slíkt flokkaringslík, að erfitt er að átta sig eða gera samanburð.

Ef athugaður er tíminn frá myndun stjórnar Jóns Magnússonar 1924, sem fyrst og fremst var studd af Íhaldsflokknum, kemur strax fram sá örðugleiki, að Íhaldsflokkurinn var ekki myndaður fyrr en eftir kosningarnar 1923. Svokallaður Borgaraflokkur, sem var laus samsteypa þeirra, er síðar stofnuðu Íhaldsflokkinn og þeirra, sem eftir voru í Sjálfstæðisflokknum gamla, hlaut hins vegar 54,72% atkv. við kosningarnar 1923, og á meðan Sjálfstæðisflokkurinn eða hluti hans studdi Íhaldsstjórnina verður ekki véfengt, að hún hafði nægan lýðræðislegan stuðning. Meiri vafi er á, hvernig komið hafi verið, þegar Jón Þorláksson lét endanlega skipa sig forsetisráðherra 1927.

Við kosningarnar 1927 hlutu Alþýðuflokksmenn 19,1% og Framsóknarmenn 29,8%. Þeir fengu saman rífan meiri hluta á Alþingi og komu sér saman um stjórnarmyndun og höfðu á því á bak við sig 48,9% og var það meira en stjórnarandstæðingar fengu.

Við kosningarnar 1931 hlutu Framsóknarmenn einir meiri hluta á Alþingi en höfðu ekki nema 35,9% af kjósendum. Þeir endurskipulögðu að vísu stjórn Tryggva Þórhallssonar, en hún varð að segja af sér ári síðar vegna þess, að hún kom ekki nauðsynlegum málum fram, og var það eins og fyrr segir vegna áhrifa landskjörinna þingmanna í efri deild. Þá tók við stjórn studd af Framsókn-

armönnum og Sjálfstæðismönnum. Þar sem hinir síðar-töldu höfðu hlotið 43,8% kjósenda við kosningar 1931, var lýðræðis-stuðningur hennar ótvíræður og höggudu úrslit kosninganna 1933 út af fyrir sig honum ekki, þó að Framsóknarflokkurinn segði þá á næsta þingi upp hollustu við stjórnina.

Við kosningarnar 1934 fékk Alþýðuflokkurinn 21,7% atkvæða, Framsóknarflokkurinn 21,9%, Kommúnistaflokkurinn 6%, Sjálfstæðisflokkurinn 42,3%, Bændaflokkurinn 6,4%, utan-flokkamenn 1% og Þjóðernissinnar 0,7%. Með stuðningi utanflokkmanns og eins úr Bændaflokknum tókst Framsóknarflokknum og Alþýðuflokknum að ná stjórn-hæfum meiri hluta á Alþingi, en greinilegt virðist, að andstöðuflokkarnir hafa þá verið í meiri hluta meðal þjóðarinnar.

Sameiginlegur meiri hluti Alþýðuflokks og Framsóknarflokks á Alþingi hélt við kosningarnar 1937, en þá hafði Alþýðuflokkurinn 19% atkvæða kjósenda og Framsóknarflokkurinn 24,9% eða samtals 43,9%. Sjálfstæðisflokkurinn fékk hins vegar 41,3%, Kommúnistaflokkurinn 8,5%, Bændaflokkurinn 6,1% og Þjóðernissinnar 0,2%. Stjórnar-andstöðu-flokkarnir voru því í ótvíræðum meiri hluta hjá kjósendum, þótt þeir væru í minni hluta á Alþingi. Þetta gerbreyttist við það, þegar Sjálfstæðismenn og Alþýðuflokksmenn gengu í stjórn Hermanns Jónssonar vor- ið 1939, og hvarf efi á lýðræðis-bakhjarli stjórnarinnar út af fyrir sig ekki við það, þótt Alþýðuflokkurinn hyrfi úr henni 1942. Sú stjórn fór hins vegar frá völdum vorið 1942 og tók við stjórn Ólafs Thors, sem naut stuðnings Sjálfstæðisflokks og hafði fyrir fram tryggt sér, að Alþýðuflokkur og Sameiningarflokkur alþýðu mundu verja hana vantrausti fram yfir seinni kosningar 1942. Lýðræðisstuðningur hennar var því ótvíræður og breyttist það ekki við sumar-kosningarnar 1942.

Um lýðræðis-fylgi utanþingsstjórnarinnar var ekki að ræða, og minni-hlutastjórn Sjálfstæðismanna, er hlotið

höfðu 39,5% við kosningarnar 1949, var frá upphafi í vituðum minni hluta bæði á Alþingi og meðal kjósenda. Í öðrum tilfellum en þessum hafa stjórnir frá 1944 ætíð haft svo sterkan flokka-stuðning, að meiri hluti þeirra meðal kjósenda verður ekki dreginn í efa.

Af því, sem nú hefur verið sagt, sést, að nokkrir misbrestir hafa verið á því, að fylgi stjórnna á Alþingi og meðal kjósenda færi svo saman, að um fullkomið lýðræði hafi ætíð verið að ræða. En fátt er al-fullkomið í þessum heimi, og eftir stjórnlögum hefur ætíð verið farið, þó að stundum hafi mátt deila um, hvort framkvæmdin hafi verið hin heppilegasta. Hitt er ljóst, að eftir því sem viðfangsefni eru örðugari, er hættusamara að stjórn sitji, þótt hún hafi meiri hluta á Alþingi, ef verulega skortir á um fylgi hennar meðal þjóðarinnar.

Loks er eðlilegt, að athugað sé, hvort þingræðið hafi tryggt þjóðinni sæmilega öruggt stjórnarfar á þessum 50 árum, sem það hefur staðið. Á það má leggja ýmiss konar mælikvarða, en gleggstur er e. t. v. sá, að bera saman, hversu margir stjórnar-formenn hafa verið á þessu tímabili í nokkrum iöndum, og á Íslandi.

Sést þá, að í móðurlandi-þingræðisins, Bretlandi hafa þeir verið 11, í Danmörku 16 og Noregi 17. Í Frakklandi hafa þeir aftur á móti verið 42. Á Íslandi hafa þeir verið 14 og virðist það sízt óhagstætt.

Af því, sem nú hefur verið sagt, er sýnt, að slík reynsla er komin á þingræðið hér á landi, svo mörg vandamál hefur þurft að leysa við framkvæmd þess og lausnirnar miðast svo við íslenzka hætti og aðstæður, að þingræðið hefur vissulega gróið fast í íslenzkum jarðvegi og sótt til þjóðarinnar styrk, sem gefið hefur því kraft til að veita Íslendingum forystu á mesta blómaskeiði þjóðar okkar.

ÁRNI TRYGGVASON, hæstaréttardómari:

Samstarf dómara og málflutningsmanna til eflingar réttarmenningu.

Á þingi norrænna laganema og ungra lögfræðinga (Nordiska Juriststämman), sem haldið var í Lundi í Svíþjóð á síðastliðnu vori, flutti ég fyrirlestur, sem nefndist „Samstarf dómara, málflutningsmanna og fræðimanna til eflingar réttarmenningu.“ Hér birtist sá hluti fyrirlestursins, sem fjallar um samskipti dómara og málflutningsmanna, en þó hefi ég bætt við nokkrum tilvitnunum í fræðirit. Hins vegar er hér sleppt inngangi og niðurlagi fyrirlestursins, sem var almennara efnis, svo og meginhlutanum, sem fjallaði um samskipti dómara og fræðimanna, en um það efni hefur verið ritað nokkuð hér í tímaritið af mér og Einari heitnum Arnórssyni.

— — — Hjá sumum dómurum mun gæta þeirrar skoðunar, að stundum auðveldi starf málflutningsmanna fyrir rétti dómurunum það síður en svo að komast að réttri niðurstöðu máls. Þeir segja sem svo, að þjóðfélagið hafi viðurkennt þennan starfsmannahóp, málflutningsmennina, til að starfa í þágu réttarins, en það sé ekki starf í þágu réttar, heldur óréttar, ef þeir torveldi dómurunum, sem eiga að finna rétta úrlausn máls, starf þeirra. Þótt ekki sé litið til hinna sjaldgæfu tilvika, þegar málflutningurinn felur í sér lagabrot, eins og nánar verður vikið að síðar, þá vilji það æði oft við brenna, að málflutningurinn sé svo einhliða hjá málflutningsmönnum á báða bóga, að dómara verði að gæta sín að láta ekki villa sér sýn. Og