

Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis

Inngangur

HINN þekkti franski stjórn málafræðingur Maurice Duverger bar saman vald forseta sjö Evrópuríkja við lok áttunda áratugar 20. aldar. Var það niðurstaða hans að í fimm ríkjanna, þ.á m. Frakklandi, væri lagalegt vald forseta minna en á Íslandi og að einungis forseti Finnlands hefði sterkari stöðu í stjórnskipuninni en forseti Íslands.¹ Jafnframt var niðurstaða Duverger sú að í reynd væri forseti Íslands valdaminnstur forsetanna. Hér verður leitast við að sýna fram á að höfundar stjórnaðar íslenska lýðveldisins ætluðu forsetanum víðtækt vald, hver svo sem reyndin varð. Aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar verður lýst og fjallað um umræður og ákvarðanir um stjórnaðar. Í ljós kemur að ráðamenn á Alþingi og innan stjórn málaflökkanna stefndu fyrst að óbreyttri skipan í hinu fyrirhugaða lýðveldi, þ.e. alvald Alþingis. Niðurstaðan varð hins vegar önnur og ekki í samræmi við fyrirætlanir þeirra.

Stjórnaðar íslenska lýðveldisins tók gildi 17. júní 1944 í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu um sambands slit Íslands og Danmerkur og stjórnaðar nýs lýðveldis. Lýðveldisstjórnaðarinn var nýmæli í sögu stjórnskipunar á Vesturlöndum. Ekki var til annað viðurkennt lýðveldi þar sem þjóðin kaus forseta beinni kosningu. Forseti hafði umtalsverð formleg völd, ekki síst sjálfstæðan rétt til að skjóta lagafrumvarpi sem þjóðþingið hafði samþykkt undir lokadóm þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar með varð til á Íslandi forsetaþingræði, eða stjórnskipun sem mælir fyrir um

1 Sjá Duverger 1980: 177–81.

Þjóðkjörinn forseta sem kjörinn er til tiltekins kjörtímabils og forsætisráðherra og ríkisstjórn sem bera ábyrgð gagnvart þjóðþinginu.²

Margt kemur á óvart varðandi endanlega afstöðu stjórnmalaflokkanna til stjórnskipunar lýðveldisins. Valdahagsmunir flokkanna og einstakra stjórnmalamanna komu mikið við sögu, en hugmyndabaráttu skipti ekki síður máli. Hefðbundin skipting flokkanna í vinstri og hægri reynist hafa lítið forspárgildi varðandi afstöðu þeirra til fyrirhugaðrar stjórnskipunar, en deilur um lýðræðishugmyndir voru hins vegar nátengdar umræðunum um stjórnarskrána og voru hluti af lýðræðisþróuninni í landinu.

*Ný stjórnskipun: Frá þjóðþingræði til forsetaþingræðis
Þjóðþingræði*

Samkvæmt stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874 hafði konungur Danaveldis víðtæk pólitísk völd. Hann skipaði ráðherra og veitti þeim lausn. Konungur hafði einnig frestandi og algjört synjunarvald yfir lagafrumvörpum sem Alþingi samþykkti. Lög tóku ekki gildi nema með samþykki og undirskrift konungs.

Á tímabili Heimastjórnar frá 1904–1918 hafði konungur Danaveldis margvísleg pólitísk afskipti af Íslandi, miklu meiri en í Danmörku sjálfri. Þjóðhöfðinginn leit íslenskt þingræði öðrum augum en þingræðið í Danmörku. Þar skipti konungur sér ekki af myndun ríkisstjórna heldur var hún alfarið í höndum þings og stjórnmalaflokka. Á Íslandi var einungis einn ráðherra frá 1904 fram til ársins 1917. Eftir kosningaósigur Heimastjórnarflokks Hannesar Hafstein ráðherra árið 1908 varð ástandið óstöðugt í stjórnmalum sem kom m.a. fram í örum ráðherraskiptum. Konungur fylgdist náið með stjórnmalástandinu á Íslandi og beitti stundum valdi sínu óspart, enda hafði hann til þess gott svigrúm.³

² Sbr. Elgie 1999: 12.

³ Konungur valdi t.d. Kristján Jónsson sem ráðherra árið 1911 fremur en Skúla Thoroddsen, sbr. Jón Guðnason 1978: 29. Sjá einnig Bjarna Benediktsson 1956: 6.

Kom þar margt til. Ísland var ekki fullvalda ríki og stjórnarskráin gaf konungi víðtækt vald. Flokkaskipan í landinu var mjög á reiki og oftast erfitt að greina einhuga meirihluta á þingi sem stæði að baki ráðherra eða ráðherraefni. Íslenskir stjórnámálamenn áttu einnig eftir að læra leikreglur þingræðisins, t.d. að ekki væri við hæfi að stjórn mála flokkur tilnefndi þingmann utan flokksins sem sitt ráðherraefni í samsteypuríkisstjórn.⁴ Konungur neitaði líka að staðfesta frumvörp til laga sem Alþingi hafði samþykkt ef þau fóru að hans mati út fyrir þann ramma sem löggjafarvaldi Alþingis voru sett með stjórnskipun danska ríkisins.

Árið 1918 urðu mikil umskipti í íslenskri stjórnskipun er þjóðþingræði leysti konungsþingræðið af hólmi. Viðurkenning danskra stjórnvalda á fullveldi Íslands skipti þarna verulegu máli, en ekki síður hitt að konungur umgekkst nú Alþingi Íslendinga með sama hætti og danska þingið – hafði hvorki afskipti af myndun ríkisstjórna né beitti neitunarvaldi gagnvart samþykktum lagafrumvörpum Alþingis. Nú var litið á löggjafarvaldið sem hið æðsta vald sem þáði umboð sitt frá þjóðinni. Ráðherrarnir og ríkisstjórnir báru ábyrgð gagnvart þinginu.

Þjóðþingræði er augljóslega stjórnskipun annarrar tegundar en konungsþingræði. En finna mætti önnur hugtök sem lýsa betur íslenska stjórnkerfinu eftir 1918. Nær væri að nefna stjórnkerfið „óheft þjóðþingræði“ eða einfaldlega „alvald Alþingis“. Þetta alvald náði hámarki árið 1941 þegar Alþingi samþykkti með þingsályktun að fresta Alþingiskosningum vegna seinni heimsstyrjaldarinnar um allt að fjögur ár. Í landinu þróaðist pólitískt kerfi sem byggðist á víðtækri og umfangsmikilli fyrirgreiðslu stjórnámalanna á Alþingi og í ríkisstjórn. Grunnurinn að þessu fyrirgreiðslukerfi var að vísu lagður á valdatíma fyrsta íslenska ráðherrans, Hannesar Hafstein. Í fyrri heimsstyrjöldinni komst síðan allur inn- og útflutningur landsmanna undir forræði stjórnvalda.

4 Við myndun samsteypustjórnar árið 1917 tilnefndi þingflokkur Framsóknarflokksins fyrst utanflokksmanninn Benedikt Sveinsson sem ráðherra. Væntanlegur forsætisráðherra, Jón Magnússon, gerði þingflokkinn afturreka með tillögunu. „Sagði hann að Framsóknarmönnum bæri að velja ráðherra úr sínum eigin flokki.“ Agnar Kl. Jónsson 1969: 156.

Við upphaf heimskreppunnar árið 1930 var stofnaður nýr ríkisbanki, Útvegsbanki Íslands, á rústum einkabankans Íslandsbanka sem hafði verið í eigu útlendinga. Stjórnmalamenn réðu þar með yfir öllum peninga- og fjármálamarkaði landsins.

Fleira lagðist á sömu sveif. Hér þróaðist ekki sjálfstæð stjórn-sýsla og flokkarnir litu nánast á stjórnarráðið, opinberar stofnanir og fyrirtæki í eigu hins opinbera sem sitt herfang. Dómstólarnir veittu Alþingi og framkvæmdavaldinu lítið aðhald.⁵ Ég held því ekki fram að stjórnmalaflokkarnir hafi bundist allsherjar samtökum um að brjóta undir sig allt þjóðlífið heldur ollu sögulegar aðstæður því að viðnámið varð lítið:

- Almennt var lítið á Alþingi sem djásnið í kórónu fullveldis sem sjálfstæðisbarátta íslensku þjóðarinnar hafði fært heim.
- Í landinu hafði ekki myndast hefð fyrir sjálfstæðri stjórn-sýslu hins opinbera.
- Íslendingar höfðu óljósar hugmyndir um innri stjórnskipun. Meginkröfur sjálfstæðisbaráttunnar snerust um stöðu Íslands gagnvart Danmörku en lítið fór hins vegar fyrir hugmyndum um skipan valdsins í nýju fullvalda ríki.

Hér þarf einnig að hafa í huga áhrif heimskreppunnar sem lagðist með ofurþunga á íslenskt þjóðfélag. Borgarastyrjöldin á Spáni sem hófst árið 1936 svipti síðan Íslendinga í einu vetfangi mikilvægasta markaðnum erlendis, þ.e. saltfiskmarkaðnum á Spáni.

En svo kom „blessað stríðið“. Íslendingar sem áður voru ein fátækasta þjóð Vestur-Evrópu eignuðust nú gilda gjaldeyrissjóði í erlendum bönkum. Heimsstyrjöldin síðari hafði einnig djúptæk áhrif á stöðu Íslands á vesturhveli jarðar sem og stjórnskipun landsins. Hinn 9. apríl árið 1940 hernámu Þjóðverjar Danmörku og Noreg. Þar með höfðu Danir glatað sjálfstæði sínu og gátu ekki lengur staðið við ákvæði Sambandslagasamningsins frá 1918, sem gerði ráð fyrir sambandi tveggja fullvalda ríkja. Strax næstu nótt

5 Í grein Gunnars Helga Kristinssonar 1996: 436–53 er fjallað um þessa þróun. Guðjón Friðriksson 1993a lýsir íslenska fyrirgreiðsluferfinu. Sjá einnig Svan Kristjánsson 1994, einkum bls. 230–32.

ákvað Alþingi að Íslendingar hefðu konungsvaldið og meðferð utanríkismála með höndum um óákveðinn tíma.

Engin breyting varð á stjórnskipun landsins við hernám Breta hinn 10. maí 1940. Breski herinn hafði þó eftirlit með öllum samskiptum við útlönd og fylgdist einnig með öllum fréttaplutningi og blaðaskrifum. Hinn 17. maí árið 1941 samþykkti Alþingi eftirfarandi ályktanir:

Alþingi ályktar að lýsa því yfir:

að það telur Ísland hafa öðlzt rétt til fullra sambandsslita við Danmörku, þar sem Ísland hefur þegar orðið að taka í sínar hendur meðferð allra sinna mála, enda hefur Danmörk ekki getað farið með þau mál, sem hún tók að sér að fara með í umboði Íslands með sambandssamningi Íslands og Danmerkur frá 1918.

að af Íslands hálfu verði ekki um að ræða endurnýjun á Sambandslagasáttmálanum við Danmörku, þótt ekki þyki að svo stöddu tímabært, vegna ríkjandi ástands, að ganga frá formlegum sambandsslitum og endanlegri stjórnskipun ríkisins, enda verði því ekki frestað lengur en til styrjaldarloka.⁶

Alþingi ályktar að kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn, sem fari með það vald, er ráðuneyti Íslands var falið með ályktun Alþingis hinn 10. apríl 1940, um æðra vald í málefnum ríkisins.⁷

Alþingi ályktar að lýsa yfir þeim vilja sínum, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi jafnskjótt og sambandinu við Danmörku verður formlega slitið.⁸

Með þessum ályktunum var sambandinu við Danmörku í raun slitið og jafnframt ákveðið að stofna lýðveldi. Konungsvaldið var tímabundið falið nýjum þjóðhöfðingja, ríkisstjóra Íslands. Alþingi kaus Svein Björnsson sem fyrsta innlenda þjóðhöfðingjann. Þar með hófst tími undirbúnings og ákvarðana um sambandsslit og stjórnarskrá hins nýja lýðveldis. Þjóðþingræðistímanum lauk þegar Íslendingar lýstu yfir formlegum sambandsslitum, stofnun

6 *Alþingistíðindi* A 1941: 715–16.

7 *Alþingistíðindi* A 1941: 716.

8 *Alþingistíðindi* A 1941: 716.

lýðveldis, og þingmenn kusu forseta Íslands á Þingvöllum 17. júní 1944.

Forsetaþingræði

Hinn 22. maí 1942 kaus Alþingi millipinganefnd „til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi ...“⁹ Nefndin skilaði tillögum sínum vorið 1943. Þar var gert ráð fyrir að Alþingi veldi forseta til fjögurra ára og hann færi með löggjafarvald ásamt Alþingi. Lagafrumvarp sem Alþingi hafði samþykkt þyrfti staðfestingu forseta; skrifaði hann ekki undir yrði það eigi að síður að lögum, en leggja skyldi það undir atkvæði þjóðarinnar. „Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu“ segir í 26. grein stjórnarskrárinnar. Niðurstaða nefndarinnar varðandi valdsvið forsetans var einróma, en fulltrúar Sósíalístaflokksins, Áki Jakobsson og Einar Olgeirsson, lögðu til að hann yrði þjóðkjörinn í stað þess að vera kjörinn af þinginu eins og meirihluti nefndarinnar lagði til.

Öll nefndin vildi að íslenski þjóðhöfðinginn hefði sambærileg völd og konungur áður. En við hvað skyldi miðað? Samkvæmt stjórnarskránni var konungi skipað ofar í stjórnskipuninni heldur en hinu danska og íslenska löggjafarþingi. Samkvæmt lagabókstafnum tók lagafrumvarp ekki gildi ef konungur skrifaði ekki undir. Staðfesti konungur ekki frumvarp áður en þing kom saman á ný varð það ekki að lögum. Í reynd hafði þjóðþingræðið þó betur en konungsvaldið. Hefðin hafði mótað málin svo að konungur fór að vilja þjóðarinnar eins og hann birtist í samþykktum þingsins.¹⁰

Nefndarmenn töldu augljóst að innlendir þjóðhöfðingi ætti ekki að vera bundinn af sömu takmörkunum og konungur. Gera yrði ráð fyrir að forseti lýðveldisins beitti þeim valdsheimildum sem hann fengi í nýrri stjórnarskrá. Með því að forseti gæti með neitun undirskriftar skotið lagafrumvörpum til þjóðarinnar yrði hann í raun valdameiri en konungur hafði verið. Nefndin taldi

⁹ *Alþingistíðindi* A 1942: 548.

¹⁰ Ólafur Jóhannesson 1960: 298–99.

augljóslega að í stjórnskipun lýðveldisins yrði að vera samræmi milli orða stjórnarskrárinnar og athafna þjóðhöfðingjans.

Svipaður hugsunarháttur einkenndi einnig röksemd meirihluta nefndarinnar varðandi kjör forsetans. Í öllum lýðveldum þess tíma væri forseti annaðhvort kjörinn af þjóðþinginu (ríki Suður-Ameríku) eða kjösendur veldu kjörmenn sem aftur kysu forseta (Bandaríki Norður-Ameríku, Finnland). Hvergi kysi þjóðin forseta lýðveldisins beinni kosningu. Engin ástæða væri fyrir Íslendinga að fylgja ekki fordæmi annarra lýðvelda í þessu efni.

Þegar á heildina er litið má segja að tillögur þingnefndarinnar hafi þjónað ágætlega því markmiði hennar að viðhalda ríkjandi kerfi, þjóðþingræðinu, eins og frekast var kostur miðað við að þjóðhöfðingjavaldið yrði innlent samkvæmt nýrri stjórnarskrá. Einnig ber að hafa hugfast að mörgum þingmönnum, einkum úr Sósíalístafloknum og Sjálfstæðisfloknum, fannst sem ríkisstjórn, Sveinn Björnsson, hefði sýnt Alþingi óvirðingu með ýmsum hætti, eins og vikið verður að síðar. Þá fýsti ekki að hafa valdamikinn þjóðhöfðingja.

Allt frá endurreisn Alþingis árið 1843 hafði löggjafarþing þjóðarinnar verið helsti vettvangur sjálfstæðisbaráttu Íslendinga. Eðlilegt hlýtur því að telja að þingmenn færu ekki að steypa Alþingi – og sjálfum sér – af hæsta stalli einmitt þegar hillti undir fullt sjálfstæði landsins.

Meðal þjóðarinnar kvað hins vegar við annan tón. Þar var tillögu nefndarinnar um þingkjörinn forseta illa tekið. Afstaða blaða og tímarita var mjög eindregin: forsetinn átti að vera þjóðkjörinn. *Alþýðublaðið*, *Vísir* og *Þjóðviljinn* lögðu ríka áherslu á þjóðkjörinn forseta, en *Morgunblaðið* og *Tíminn* fjölluðu ekki sérstaklega um þessa tillögu nefndarinnar. Síðasttöldu blöðin tvö voru þó í skrifum sínum fremur hlynnt þjóðkjörnum forseta. Í nóvember 1943 krafðist flokksþing Alþýðuflokksins þess að forsetinn yrði þjóðkjörinn.¹¹ Í jólahefti tímaritsins *Helgafells* birtist skoðanakönnun sem nýstofnað könnunarfyriertæki gekkst fyrir og var þar Torfi Ásgeirsson hagfræðingur í forsvari. Niðurstaðan var sú að

11 *Alþýðublaðið*, 30. nóv. 1943.

einungis 20% þjóðarinnar voru sammála tillögu nefndarinnar um þingkjörinn forseta en „ca 70% vildu láta kjósa hann með alþjóðaratkvæði (þ.á m. nokkrir sem vildu kjörmannakosningu)“. Um 10% svarenda voru óákveðin.¹² Tímaritin *Helgafell*, *Eimreiðin*, *Jörð* og *Straumhvörf* voru yfirleitt hlynnt þjóðkjörnum og valdamiklum forseta.

Þeir sem tóku þátt í opinberri umræðu um málið voru undantekningarlítið karlmenn. Það ber ekki að skilja sem svo að konur hafi almennt verið áhugalausar um framtíð Íslands. Samtök kvenna kröfðust þess t.d. að í nýju stjórnarskrána yrði sett ákvæði sem tryggði konum og körlum sama rétt í hvívetna.¹³ Engin kona sat hins vegar á Alþingi á árunum 1938–1946 og því bárust kröfur kvenna lítt inn fyrir þá vegg. Öllum stjórn málaflökkum og dagblöðum var stýrt af karlmönnum og konum hafði í reynd verið ýtt út úr íslenskum stjórn málum á þriðja áratug 20. aldarinnar.¹⁴ Í ávarpi sem sent var út fyrir 6. landsfund kvenna sem haldinn var í Reykjavík og á Þingvöllum dagana 19.–26. júní 1944 var þessu ástandi lýst tæpitungulaust:

Það er ekki hægt að tala um lýðræði þar sem karlmennirnir fara einir með völd og helmingur þjóðarinnar, konurnar, hafa engin áhrif á þjóðmálin. ... Það er engin furða, þótt rjettar kvenna sje ekki gætt í löggjöf og framkvæmd, sem konur fjalla ekkert um.¹⁵

Þorri þjóðarinnar vildi þjóðkjörinn forseta sem hefði mikil völd. Afstaða almennings setti stjórn málaflökkana í mikinn vanda, ekki síst vegna þess að dagblöðin og tímaritin fylgdu yfirleitt þjóðinni að málum. Flokkarnir voru í mjög erfiðri stöðu á þessum árum til að móta almenningsálitið af margvíslegum ástæðum. Alþingi hafði reynst ófært um að sjá landinu fyrir meirihlutastjórn og ríkisstjórninn greip til þess að skipa utanþingsstjórn. Mikil átök voru einnig innan flokka og ýmsir flokksforingjar stóðu höllum fæti.

Þegar stjórnarskrárfrumvarpið var tekið til umfjöllunar á Alþingi varð þingnefnd sammála um að breyta frumvarpinu frá upp-

12 Torfi Ásgeirsson 1943b.

13 Sjá *Nýtt kvennablað*, 5. árg. 4. tbl. 1944: 7–8, og 5. árg. 4. tbl. 1944: 12.

14 Sbr. Auði Styrkárdsóttur 1998: 187–93.

15 *Hlín*, 27. árg. 1944: 7.

haflegri mynd. Í stað þingkjörs kom þjóðkjör forseta. Lítil andstaða var meðal þingmanna gegn þessari tillögu nefndarinnar og var hún samþykkt með 26 atkvæðum gegn einu í neðri deild og 17 samhljóða atkvæðum í efri deild. Allt öðru máli gegndi hins vegar um valdsvið forsetans. Miklar deilur urðu um það atriði bæði innan þings og utan.

Stjórnarskrárnefndin hélt sig við fyrri tillögu að forseti gæti eingöngu vísað lagafrumvörpum sem Alþingi hafði samþykkt til þjóðaratkvæðagreiðslu en hefði ekki synjunarvald. Forsætisráðherra, Björn Þórðarson, lagði fram í neðri deild Alþingis breytingartillögu fyrir hönd ríkisstjórnarinnar. Ráðherrann benti á að í 2. grein stjórnarskrárfrumvarpsins stæði skrifað að „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið“. Tillaga nefndarinnar um að lög öðluðust gildi þótt forseti neitaði að undirrita stangaðist að mati forsætisráðherra á við 2. grein frumvarpsins. Annaðhvort þyrfti að breyta 26. grein til samræmis við 2. grein eða halda tillögu nefndarinnar um valdsvið forseta óbreyttri en breyta þá 2. grein þannig að forsetinn ætti enga hlutdeild í löggjafarvaldinu. Fyrir hönd ríkisstjórnarinnar lagði forsætisráðherra til að 26. grein yrði breytt til samræmis við 1. og 2. grein stjórnarskrárfrumvarpsins, þar sem segir „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn“ (1. grein) og „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið“ (2. grein). Að mati forsætisráðherra var tillaga stjórnarskrárnefndar í heild órökrétt; gefið væri í skyn í upphafi að Alþingi væri ekki einrátt og forseti og Alþingi færu saman með löggjafarvaldið, en síðan gerði 26. grein þau fyrirheit að engu. Frumvarp samþykkt á Alþingi yrði að lögum, hvort sem forseti samþykkti það eður ei. Ef Alþingi vildi samþykkja 26. grein óbreytta ætti að semja nýja 1. grein og taka af öll tvímæli um alvald Alþingis, svohljóðandi: „Ísland er lýðveldi með þingstjórn“. Björn lagði síðan fram svohljóðandi breytingartillögu við 26. greinina:

Annar og þriðji málsliður orðist svo:

Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og skal það þá lagt svo fljótt sem kostur er á undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Verði frum-

varpið samþykkt, öðlast það gildi án staðfestingar. Ef frumvarpið fær ekki samþykki, þá telst það fallið.¹⁶

Málflutningur forsætisráðherra féll í góðan jarðveg í neðri deild, sem samþykkti breytingartillöguna með 19 atkvæðum gegn 11. Tveir þingmenn gerðu grein fyrir atkvæði sínu, þeir Einar Olgeirsson og Emil Jónsson. Einar Olgeirsson sagði þar m.a.: „Með því að ég álit, að þessi breytingartillaga rýri stórlega það vald, sem Alþingi hefur haft, segi ég nei.“ Rök Emils Jónssonar voru þessi: „Ég sé ekki betur en vald Alþingis verði með þessari tillögu öllu meira en verið hefur og segi því já.“¹⁷

Bókanir þeirra Einars og Emils endurspegluðu vel afstöðu flokka þeirra, Sósíalistasflokksins og Alþýðuflokksins, sem jafnframt mynduðu hina gagnstæðu póla í þessu máli. Rétt er að vekja athygli á því að afstaða og ágreiningur verkalýðsflokkanna kemur mjög á óvart, ef tekið er mið af grundvallarstefnu þeirra. Hinn byltingarsinnaði Sósíalistasflokkur vildi sterkt Alþingi, en flokkur þingræðisbaráttunnar, Alþýðuflokkurinn, taldi að forseti Íslands ætti að hafa virkt eftirlitsvald með störfum Alþingis. Vert er að skoða þennan ágreining nánar ásamt afstöðu Framsóknar- og Sjálfstæðisflokksins.

Afstaða stjórnmalaflokkanna

Afstaða allra flokkanna og flokksbrota mótaðist mjög af aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar, einkum þó af reynslunni af og mati á ríkisstjóranum, Sveini Björnssyni, og utanþingsstjórninni sem hann skipaði í desember 1942 og sat við völd þar til í október 1944. Sósíalistasflokkurinn hafði mætt samhentur og sigurviss til Alþingis eftir haustkosningarnar 1942, þar sem hann hlaut 18,5% atkvæða og 10 þingmenn. Alþýðuflokkurinn hlaut hins vegar aðeins sjö þingmenn í þeim kosningum. Eftir að slitnaði upp úr stjórnarsamstarfi Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks snemma árs 1942 hafði ekki reynst unnt að mynda

16 *Alþingistíðindi* A 1944: 187.

17 *Alþingistíðindi* B 1943, 100. dalkur.

nýja meirihlutastjórn. „Eiðrofsmálið“ svokallaða myndaði gjá milli Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks.¹⁸ Forystumenn Framsóknarflokksins, þeir Hermann Jónasson og Eysteinn Jónsson, báru opinberlega þungar sakir á Ólaf Thors og Jakob Möller, forystumenn Sjálfstæðisflokksins. Hermann Jónasson lýsti því yfir á miðstjórnarfundi Framsóknarflokksins að hann tæki aldrei sæti í ríkisstjórn undir forsæti Ólafs Thors. Við þessi orð stóð hann.

Sósíalístaflokkurinn lagði það til í stjórnarskrárnefnd að forseti Íslands yrði þjóðkjörinn. Flokkurinn taldi hins vegar að forseti hefði umtalsverð völd að óbreyttu stjórnarskrárfrumvarpi og nefndi einkum þrennt: Vald forseta til að skipa ríkisstjórn, rjúfa þing og gefa út bráðabirgðalög. Þetta gæti forsetinn gert með atbeina ríkisstjórnar en án þess að þessar athafnir nytu trausts á Alþingi. Fremur en að ræða um meint valdaleysi forsetans væri athugaverðara „hvort ekki er um of skert vald Alþingis – þess valds sem Íslendingar hafa verið að berjast fyrir að auka undanfarnar aldir“.¹⁹ *Þjóðviljinn* taldi að þjóðþingræði ynni ekki gegn hagsmunum verkalyðsins. Þvert á móti tvinnuðust saman á Alþingi sjálfstæðisbarátta þjóðarinnar og stéttabarátta verkalyðsins að mati blaðsins. „Alþingi er einn þýðingarmesti vettvangur stéttabaráttunnar“, sagði einn af helstu foringjum flokksins, Sigfús A. Sigurhjartarson í þingræðu vorið 1943.²⁰ Ennfremur sagði hann að verkalyðurinn hefði verið að auka áhrif sín á Alþingi, flokkur verkafólks, Sameiningarflokkur alþýðu-Sósíalístaflokkurinn, væri í sókn. Þess vegna væri verið að rægja Alþingi. Alþingi en ekki ríkisstjórnin endurspegladi þjóðarviljann. Engin ástæða væri til að rýra vald Alþingis, hefta vilja þjóðarinnar, með valdamiklum forseta.

Þjóðviljinn sýndi Sveini Björnssyni ríkisstjóra fulla kurteisi og virðingu sem þjóðhöfðingja. Blaðið birti t.d. í heild sinni ræðu hans af svölum Alþingishússins í desember 1943. Hinn 21. janúar 1944 skrifaði ríkisstjóri hins vegar bréf til Alþingis sem sáði

18 Ólafur Thors og Jakob Möller voru sakaðir um að hafa rofið heit sín við forystumenn Framsóknarflokksins um að láta kjördæmamálið vera óhreyft á Alþingi. Sjá Einar Laxness 1995: 107–108.

19 *Þjóðviljinn*, 9. janúar 1944.

20 *Þjóðviljinn*, 28. apríl 1943.

fræjum tortryggni í hans garð meðal sósíalista. Í bréfinu hvatti ríkisstjóri eindregið til þess að kallaður yrði saman þjóðfundur til þess að fjalla um niðurfellingu Sambandslagasamningsins og frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. *Þjóðviljinn* gagnrýndi þjóðfundarhugmyndina af mikilli hörku og taldi hana ganga gegn hagsmunum þjóðarinnar og verkalyðsins. Að mati blaðsins gerði hugmyndin ráð fyrir misjöfnu vægi atkvæða á fundinum, yfirstéttinni í hag, og enn einu sinni væri verið að reyna að tefja og spilla fyrir lokasókn í sjálfstæðisbaráttunni.

Sósíalistaflokkurinn studdi eindregið endurskoðað stjórnarskrárfrumvarp þegar það var lagt fram á Alþingi í ársbyrjun 1944. Sjónarmið flokksins um þjóðkjörinn forseta hafði sigrað. Fulltrúar flokksins stóðu fyrst einir með þjóðkjöri á þingi, en mikill meirihluti þjóðarinnar reyndist sammála flokknum og nú lagði þingnefnd einróma fram tillögu um þjóðkjör. Nefndin tók einnig til umfjöllunar tillögu frá ríkisstjórninni um að forsetinn hefði frestandi neitunarvald, lög tækju ekki gildi ef forseti neitaði að skrifa undir en gengju þá til þjóðaratkvæðagreiðslu. Meirihluti stjórnarskrárnefnda hafnaði tillögunni með sjö atkvæðum gegn þremur á sameiginlegum fundi stjórnarskrárnefnda beggja deilda Alþingis.

Brynjólfur Bjarnason, formaður miðstjórnar Sósíalistaflokksins, var formaður og framsögumaður stjórnarskrárnefndar í efri deild. Brynjólfur fjallaði mjög ítarlega um valdsvið forsetans í framsögu sinni, einkum 26. grein stjórnarskrárfrumvarpsins. Meginhugsun Brynjólfs var mjög skýr og rökföst, þótt deila megi um frumleika hennar. Hann sagði að engar meiriháttar breytingar ætti að gera á stjórnskipun í lýðveldinu frá því sem verið hefði í landinu frá árinu 1918. Forseti skyldi vera þjóðkjörinn en ekki eiga virka hlutdeild í löggjafarvaldinu. Þar skyldi Alþingi ráða. Í raun gekk röksemdafærslan vel upp hjá Brynjólfi vegna þess að hann gaf sér tiltekna forsendur. Að hans mati myndi frestandi neitunarvald forseta jafngilda persónulegu synjunarvaldi um fjölda mála. Allt öðru máli gegndi um Alþingi. Þar gerði Brynjólfur ráð fyrir að kjörnir fulltrúar endurspegluðu þjóðarviljann. Ef forseti gengi gegn þingmeirihluta væri hann í raun að ganga gegn þjóðarviljanum.

Alþýðuflokkurinn var allt frá stofnun árið 1916 hlynntur friðsamlegri stjórnmalabaráttu og þingræði. Flokkurinn hafði mikil tengsl við jafnaðarmannaflokka á Norðurlöndunum, en þar höfðu þeir verið sigursælir í kosningum og orðið leiðandi ríkisstjórnarflokkar. Í fyrstu virtist Alþýðuflokkurinn feta sömu sigurbraut og aðrir jafnaðarmannaflokkar í nágrannalöndunum. Hann fékk sinn fyrsta þingmann kjörinn árið 1916 og áhrif flokksins og verkalyðsfélaga urðu einnig umtalsverð á lagasetningu (t.d. Vökulögin árið 1921) og ekki síður hitt að koma í veg fyrir að frumvörp næðu fram að ganga sem talin voru óhagstæð verkafólki í landinu (t.d. frumvarp um varalögreglu árið 1925). Eftir kosningarnar 1927 myndaði Framsóknarflokkurinn ríkisstjórn sem naut hlutleysis Alþýðuflokksins. Alþýðuflokkurinn tók síðan í fyrsta sinn þátt í ríkisstjórn árið 1934 með Framsóknarflokknum. Alþýðuflokkurinn var orðinn nátengdur valdakerfinu í landinu þegar dró að stofnun lýðveldisins. Þingflokkur Alþýðuflokksins bar þess einnig merki að tími flokksins sem utangarðshreyfingar var langt að baki. Fimm af sjö þingmönnum hans voru háskólamenn og háttsettir opinberir starfsmenn voru áberandi. Hugmyndafræði Alþýðuflokksins skerptist mjög í sameiningarviðræðum við Kommúnistaflokkinn undir lok fjórða áratugar aldarinnar, en þá hafnaði meirihluti flokksins alfarið kröfu kommúnista um að fyrirhugaður flokkur myndi ekki eingöngu starfa á grundvelli þingræðis og útilokaði ekki byltingarleiðina.

Skoðun mín er ekki sú að valdakerfið í landinu hafi einfaldlega gleypst Alþýðuflokkinn með húð og hári. Hins vegar ber að hafa skýrt í huga þegar fjallað er um sögu og afstöðu Alþýðuflokksmanna hversu skjótt flokkurinn komst til valda og hve náíð samstarf hann átti við Framsóknarflokkinn. Fall Alþýðuflokksins varð þeim mun sneggra og sársaukafyllra. Eftir kosningaósigrana árin 1937 og 1942 virtist sem flokkurinn myndi ekki endurheimta fyrri stöðu sem forystuflokkur verkalyðsins. Sótt var að honum úr mörgum áttum. Sósíalistaflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn sameinuðust um að rjúfa hin nánu skipulagstengsl sem bundu Alþýðuflokkinn og Alþýðusamband Íslands. Árið 1942 var í fyrsta sinn kosið eftir nýjum lögum ASÍ. Sambandsstjórnina skipuðu þá

fjórir Alþýðuflokksmenn, fjórir sósíalistar og einn oddamaður, Hermann Guðmundsson sem var formaður Verkamannafélagsins Hlífar í Hafnarfirði og bæjarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins. Hermann reyndist eiga meiri samleið með sósíalístum en Alþýðuflokksmönnum, enda höfðu sjálfstæðisverkamenn og sósíalistar náð völdum í sameiningu í Hlíf skömmu áður.

Staða og reynsla Alþýðuflokksins var því ærið flókin í lok fjórða áratugarins. Flokksfólk hafði fulla ástæðu til að líta jákvæðum augum á íslenska þingræðið. Í raun og sann hafði friðsamleg barátta og samvinnan við Framsóknarflokkinn skilað bæði flokknum og verkafólki áþreifanlegum ávinningi. En blikur voru á lofti. Leiðtogi flokksins í Reykjavík, Héðinn Valdimarsson, hafði ásamt fylgismönnum gengið til samvinnu við kommúnista og stofnað Sósíalístaflokkinn árið 1938. Héðinn hraktist reyndar úr þeim flokki eftir skamma veru en hagar Alþýðuflokksins vænkaðist ekki við það. Alþýðuflokkurinn sat í óvinsælli ríkisstjórn þriggja flokka undir forsæti Hermanns Jónassonar árin 1939–41. Sósíalístaflokkurinn var einn í stjórnarandstöðu og varð samnefni fyrir baráttu verkalyðsfélaganna gegn gerðardómslögum sem bönnuðu verkföll og kauphækkanir árið 1942. Þingræðisleiðin og ríkisstjórnarseta reyndist því blendin gæfa fyrir Alþýðuflokkinn. Möguleikar á samvinnu við Framsóknarflokkinn voru enn fyrir hendi, en eftir kjördæmabreytinguna og haustkosningar árið 1942 voru flokkarnir tveir mjög fjarri því að hafa meirihluta á Alþingi, höfðu aðeins 22 þingsæti samanlagt á móti 20 þingsætum Sjálfstæðisflokks og tíu sætum Sósíalístaflokks.

Viðræður fóru fram um myndun þriggja flokka vinstri stjórnar undir forsæti Haraldar Guðmundssonar, þingmanns Alþýðuflokksins. Þær viðræður skiluðu hins vegar engum árangri og ekki reyndist unnt að mynda meirihlutastjórn á Alþingi. Ríkisstjóri skipaði þá utanþingsstjórnina. Alþýðuflokkurinn var í upphafi mjög á móti þeirri ríkisstjórn, enda virtist flokkurinn vera í oddahlutverki við myndun ríkisstjórnar og geta brúað bilið milli Framsóknarflokks og Sósíalístaflokks. Draumur forystumanna Alþýðuflokksins um að geta gegnt lykilhlutverki í ríkisstjórnarmyndun þrátt fyrir mikið fylgistap varð að engu við þennan ráða-

hag ríkisstjóra. Þegar leið á árið 1942 varð ljóst að forystumenn Sjálfstæðisflokksins og Sóssalístaflökksins höfðu tekið upp nýja stefnu sem gerði flokkunum kleift að vinna saman í ríkisstjórn, ólíkt því sem áður hafði verið er samstarf milli þessara flokka var óhugsandi. *Morgunblaðið* og *Þjóðviljinn* voru mjög mótsnúin utanþingsstjórninni. *Alþýðublaðið* skrifaði ótt og títt um meint leynimakk kommúnista og sumra forystumanna Sjálfstæðisflokksins, einkum Ólafs Thors og Bjarna Benediktssonar. Í október birtist í blaðinu nýtt ljóð eftir Stein Steinarr sem lýkur á þessum orðum:

Og smæð mína og einstæðingsskap eins og forðum ég finn,
er flokkurinn situr sem virðuleg heldri kona
með spánnýja skotthúfu á höfði og hönd undir kinn,
á húsmóðurstólnum í dagstofu Jensenssona.²¹

Um svipað leyti snerist *Alþýðublaðið* til varnar ríkisstjórninni og studdi ákaft ríkisstjórnann Svein Björnsson. Alþýðuflokkurinn gerðist fráhverfur þjóðþingræði með tilheyrandi alvaldi Alþingis.

Flokkurinn var kominn í mjög þrönga stöðu í skilnaðarmálinu haustið 1943. Hann var mjög fylgjandi lögskilnaði og vildi fylgja ákvæðum Sambandslagasamningsins um viðræður við Dani áður en sambandi landanna yrði að fullu slitnið og stofnað lýðveldi á Íslandi. Hinir flokkarnir þrír, og dagblöðin fjögur sem þeim tengdust, studdu ákaft hraðskilnað og töldu að ekki væri eftir neinu að bíða. Nú hefði loksins öllum hindrunum verið rutt úr vegi og lýðveldi skyldi stofnað 17. júní 1944.

Sveinn Björnsson ríkisstjóri var lögskilnaðarmaður og að því leyti áttu hann og Alþýðuflokkurinn samleið. En fleira kom hér til:

- Sveinn Björnsson og Alþýðuflokkurinn studdu hvorir tveggja eindregið Vesturveldin og veru bandaríks herliðs í landinu.
- Bæði ríkisstjórinn og Alþýðuflokkurinn voru hatrammir andstæðingar kommúnista og töldu að þeir ættu ekki að vera í ríkisstjórn.

21 *Alþýðublaðið*, 29. október 1942.

- *Alþýðublaðið* studdi eitt dagblaða hugmynd ríkisstjórans sem hann lagði fram í bréfi til Alþingis í janúar 1944 um að boðað yrði til þjóðfundar til að semja nýja stjórnarskrá. Það ætti ekki að vera í höndum Alþingis.
- Fulltrúi Alþýðuflokksins í stjórnarskrárnefnd Alþingis, Stefán Jóhann Stefánsson, studdi breytingartillögu ríkisstjórnarinnar um að samþykkt lagafrumvörp frá Alþingi tækju ekki gildi neitaði forseti að skrifa undir. Lokaorðið ætti að vera hjá þjóðinni í almennri atkvæðagreiðslu.

Upp var komin nokkuð sérkennileg staða í íslenskum stjórnámálum. Byltingarflokkurinn studdi alfarið þjóðþingræðið en lýðræðisjafnaðarmenn vildu að sterkt þjóðhöfðingjavalld veitti þjóðþinginu virkt aðhald.

Framsóknarflokkurinn markaði sér talsverða sérstöðu í umræðunum um nýja stjórnarskrá. Hann lagði meiri vinnu í umfjöllun um stjórnarskrána en aðrir flokkar og samþykkti skýrar tillögur um stjórnarskrárbreytingar. Framsóknarflokkurinn var mjög á móti breytingum á kosningafyrirkomulagi í þingkosningum sem gerðar voru árið 1942 í samvinnu Sjálfstæðisflokksins, Sósiálistaflokksins og Alþýðuflokksins.²² Flokkurinn vildi að skipuð yrði nefnd til að gera „fullkomna endurskoðun og endurbót“ á stjórnarskránni allri.²³ Sumarið 1943 fjallaði *Tíminn* sérstaklega um þjóðhöfðingjavaldið. Niðurstaða blaðsins varðandi valdsvið forsetans var að hvorki hreint forsetaþingræði að bandarískri fyrirmynd né hreint þjóðþingræði hentaði Íslendingum. Þarna markaði blaðið sér stefnu sem það fylgdi síðan:

- 1) Stjórnarskrána þyrfti að endurskoða í heild sinni.
- 2) Í nýrri stjórnarskrá ætti að blanda saman þjóðþingræði að hætti Breta og forsetaræði.

22 Breytingarnar voru þrjúþættar: 1) kjördæmakjörnum þingmönnum Reykjavíkur var fjölgað úr sex í átta; 2) Siglufjörður varð sérstakt kjördæmi; 3) í sex tvímenningskjördæmum var kosið með hlutfallskosningu milli lista á stað persónukjörs á hvorum þingmanni fyrir sig.

23 *Tíminn*, 6. ágúst 1943.

Tíminn snerist gegn hugmyndum meirihluta stjórnarskrárnefndarinnar um þingkjörinn forseta og vildi að forseti gæti myndað ríkisstjórn ef og þegar þingið reyndist óstarfhæft. Slík stjórn ætti að geta gefið út bráðabirgðalög án staðfestingar Alþingis. Reyndist þingið andstætt slíkum lögum „ætti að leggja þau undir þjóðaratkvæði, er réði úrslitum.“²⁴ Langflestir Framsóknarþingmenn voru á sama máli og *Tíminn* þegar fjallað var um lýðveldisstjórnarskrána á þingi. Í efri deild studdu fjórir af fimm þingmönnum flokksins breytingartillögu forsætisráðherra við 26. grein stjórnarskrárfrumvarpsins, og í neðri deild fimm þingmenn en tveir voru á móti.

Athyglisvert er að Jónas Jónsson, formaður flokksins, studdi tillögu forsætisráðherra en tók ekki til máls á þingi um stjórnarskrárfrumvarpið. Þetta kemur á óvart því Jónas hafði árið 1940 einna fyrstur manna vakið máls á valdsviði væntanlegs forseta lýðveldisins. Jónas taldi að forsetinn ætti að vera ópólítískur maður, kosinn af Alþingi.²⁵ Á þingi studdi Jónas hins vegar bæði tillöguna um þjóðkjörinn forseta og að lög tækju ekki gildi ef forseti neitaði að skrifa undir en væru þá borin undir þjóðaratkvæði. Afstöðu Jónasar má skýra með breytingu á stöðu hans í Framsóknarflokknum. Síðasta vetrardag 1943 var hann felldur sem formaður þingflokksins, fékk aðeins sex atkvæði en Hermann Jónasson 22 atkvæði.²⁶ Fram að því hafði það verið föst regla að formaður flokksins væri jafnframt formaður þingflokksins. Eftir „fallið“ átti Jónas einna helst samleið með dagblaðinu *Vísir*, ekki síst í baráttunni fyrir uppstokkun flokkakerfisins og nánnum tengslum Íslands við Bandaríkin.

Einn aðaleigandi *Vísis* var Björn Ólafsson, sem var ráðherra í utanþingsstjórninni. *Vísir* studdi þá ríkisstjórn mjög eindregið sem og ríkisstjóran og taldi ekkert hæft í ásökunum *Morgunblaðsins* um að stjórnin væri ekki þingræðisstjórn. En ágreiningurinn var ekki eingöngu bundinn við afstöðuna til ríkisstjórans eða utanþingsstjórnarinnar. Nær væri að segja að himinn og haf

24 *Tíminn*, 18. nóvember 1943.

25 Guðjón Friðriksson 1993b: 156.

26 Guðjón Friðriksson 1993b: 242, 255.

hafi skilið tvo þingflokka Sjálfstæðisflokksins á þessum tíma svo og blöðin sem þeim tengdust, *Morgunblaðið* og *Vísir*.²⁷ Ágreining-
inn og áreksstrana má taka saman með eftirfarandi hætti:

- *Morgunblaðið* var nátengt hagsmunum framleiðenda, útgerðarmanna og bænda. *Vísir* var hins vegar í eigu kaup-sýslumanna í Reykjavík.
- Kveldúlfsarmurinn og *Morgunblaðið* vildu stjórnarsamvinnu við „kommúnista“ en Vísismenn hótuðu að kljúfa flokkinn ef reynt yrði að hrinda þeim áformum í framkvæmd.
- Valdahagsmunir forystumanna hópanna tveggja voru mjög ólíkir. Kveldúlfsþópurinn vildi kosta miklu til þess að tryggja Ólafi Thors forsætisráðherrastólinn og koma utanþingsstjórninni frá völdum. *Vísir* taldi að flokkarnir hefðu brugðist og þeim bæri skylda til að styðja utanþingsstjórnina þar til meirihluti Alþingis gæti komið sér saman um nýja ríkisstjórn.
- *Morgunblaðið* studdi Sjálfstæðisflokkinn og forystu hans dyggilega. *Vísir* réðst hvað eftir annað á það sem blaðið kallaði flokksræði og valdasjúka flokksforingja, taldi flokkakerfið úrelt og vildi uppstokkun. Blaðið taldi eðlilegt að flokkarnir væru þrír: framleiðendaflokkur, verkamanna-flokkur og frjálslyndur millistéttarflokkur í bæjunum. Blaðið taldi einnig eðlilegt að sá síðastnefndi yrði stærstur flokka.

Í umræðum um stjórnarskrá fyrirhugaðs lýðveldis tók *Vísir* strax eindregna afstöðu með forsetaþingræði. Blaðið studdi tillögur um þjóðkjörinn forseta og gagnrýndi harðlega haustið 1943 þá hugmynd millipínganefndar í stjórnarskrármálinu að Alþingi kysi forsetann. *Vísir* gekk lengst allra blaða í stuðningi við valdamikið

27 Langvarandi klofningur í þingflokki Sjálfstæðisflokksins átti rætur að rekja til ágreinings um myndun þjóðstjórnarinnar árið 1939 og þátttöku Sjálfstæðisflokksins í henni. Armarnir tveir funduðu þá hvor í sínu lagi og komu fram sem tveir þingflokkar (sbr. Bjarna Benediktsson 1966: 21). Annar armurinn var gjarnan kenndur við Kveldúlf, útgerðarfyrtæki Thorsættarinnar, en hinn við dagblaðið *Vísir* í Reykjavík.

forsetaembætti. Sumar hugmyndir blaðsins tóku meira mið af forsetaræði Bandaríkjanna heldur en nokkurri annarri stjórnskipun. Þannig ætlaði *Vísir* forseta afgerandi hlutverk í mótun og framkvæmd utanríkisstefnu landsins og í milliríkjasamskiptum.

Þegar litið er til afstöðu þingmanna Sjálfstæðisflokksins í deilunum um valdsvið forsetans má greina nokkuð hreinar línur. Kveldúlfshópurinn snerist gegn breytingartillögu forsætisráðherra á 26. grein stjórnarskrárfrumvarpsins. Í efri deild Alþingis fylgdu þeir sósíalístum að málum og mæltu fyrir þjóðþingræði. Bjarni Benediktsson, fyrrverandi lagaprófessor og ritari stjórnarskrárnefndar deildarinnar, kvaddi sér ekki hljóðs í umræðunni. Magnús Jónsson, prófessor og fyrrverandi ráðherra, var hins vegar skorinorður og skýrði afstöðu sína m.a. þannig: „Það, sem fyrir mér vakir, að hafa forsetann sem valdaminnstann, er einungis að vernda þetta dýrmæti, að hafa einhvern mann, sem getur staðið utan við deilur.“²⁸ Á móti stóðu Framsóknarmenn, Alþýðuflokksmenn og tveir þingmanna Sjálfstæðisflokksins, þeir Pétur Magnússon og Þorsteinn Þorsteinsson. Pétur Magnússon, vinur Sveins Björnssonar ríkisstjóra, studdi breytingartillögu forsætisráðherra. Hann taldi að nýja stjórnarskrárfrumvarpið gerði hér ráð fyrir „að löggjafarvaldið sé tvískipt, svo að lagafrumvarp þarf fyrst staðfestingu hjá Alþingi og síðan hjá forseta. Þá get ég ekki betur séð en lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, fái fyrst gildi, er hinn aðilinn hefur lagt blessun sína yfir. Það finnst mér rökstudd afleiðing af tvískiptu löggjafarvaldi.“²⁹ Kveldúlfsmenn og sósíalistar höfðu nauman sigur í atkvæðagreiðslunni í efri deild: átta þingmenn studdu breytingartillögu forsætisráðherra, en níu voru á móti.

Stuðningsmenn forsetaþingræðis í neðri deild gáfu eftir við lokaafgreiðslu stjórnarskrárfrumvarpsins til að tefja ekki fyrir lýðveldisstofnuninni. Þeir sögðust einnig treysta lofordum forystumanna allra flokka um að stjórnarskráin yrði bráðlega endurskoðuð í heild sinni. Þannig unnu stuðningsmenn þjóðþing-

28 *Alþingistíðindi* B1 1944: 108.

29 *Alþingistíðindi* B1 1944: 109.

ræðis nokkurn sigur á Alþingi, þrátt fyrir að vera þar í miklum minnihluta. Vilji meirihluta Alþingis, fjölmiðla, ríkisstjórnarinnar, ríkisstjórans og alls almennings var hins vegar mjög skýr og afdráttarlaus: Í lýðveldinu átti ekki að ríkja alvald Alþingis, þjóðþingræði, heldur stjórnskipun sem tvinnaði saman fulltrúalýðræði og beint lýðræði. Með þeim hætti væri íslenska lýðveldið í raun og sann arftaki lýðræðishefðar Íslendinga á þjóðveldistím-
anum.

Greina má sterka samsvörun milli valdastöðu flokkanna og afstöðu þeirra til stjórnskipunarinnar. Alþýðuflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Vísisarmur Sjálfstæðisflokksins stóðu veikt á Alþingi. Þeir höfðu hins vegar fótfestu í ríkisstjórn og í framkvæmdavaldinu í bandalagi við ríkisstjórnann. Stuðningur við valdamikinn forseta var því fullkomlega eðlilegur fyrir þessa aðila enda höfðu þeir góða reynslu af störfum ríkisstjórans. Staða og afstaða Sósíalístaflokksins og Kveldúlfsarms Sjálfstæðisflokksins var hins vegar allt önnur. Þessir aðilar áttu mikla samleið í sjálfstæðismálinu og í atvinnumálum. Saman höfðu þeir þingmeirihluta, en Sveinn Björnsson var alla tíð andsnúinn setu sósíalista í ríkisstjórn. Þeir töldu ríkisstjórnann ekki hafa gefið góða raun og afstaða þeirra til stjórnskipunarinnar var í fullu samræmi við þá reynslu.

Það er ekki ætlun mín að annarlegar hvatir eða undarlegir hagsmunir stjórn málaafli hafi mótað afstöðu þeirra til stjórnskipunarinnar. Miklu fremur er það mitt mat, að hin almenna regla í stjórn málum sé sú að víxlverkan eigi sér ávallt stað á milli hugmynda og hagsmuna og reynslu einstaklinga, hópa og samtaka. Í deilunum um stjórnskipun lýðveldisins sigruðu þau öfl sem töldu sig hafa slæma reynslu af þjóðþingræðinu en góða af afskiptum ríkisstjórans af stjórnarmyndun og stjórnarstefnu. Þorri íslensku þjóðarinnar var sama sinnis. Í aðdraganda lýðveldisins mótuðu mismunandi hagsmunir fólks og ólík reynsla þess tvær lýðræðishugmyndir í landinu. Hugmyndin um beint lýðræði kallaði eftir forsetaþingræði, en málsvarar fulltrúalýðræðis lögðu til stjórnskipun þjóðþingræðis. Hér á eftir verður nánar vikið að hugmyndabaráttunni á árunum fyrir lýðveldisstofnun.

Lýðræði og lýðveldi

Hér að framan var lýst átökum um stöðu forsetans í nýrri stjórnskipun. Átakalínurnar voru nokkuð skýrar. Annars vegar voru talsmenn þjóðþingræðis, hins vegar málsvarar forsetaþingræðis. Þingflokkarnir vildu flestir þjóðkjörinn forseta með takmörkuð völd. Markmið þeirra var að festa í sessi alvald Alþingis, sem hér hafði ríkt frá því Ísland varð fullvalda ríki. Þessari hugmynd var hafnað og tekin upp ný stjórnskipun, forsetaþingræði, þar sem ríkir tvíveldi forseta og Alþingis. Forsetinn er kjörinn af þjóðinni og hefur umtalsverð formleg völd, einkum á tímum óstöðugleika í stjórnmálum. Forsætisráðherra er oddviti ríkisstjórnar.

Ég ætla nú að leitast við að útskýra átökin og niðurstöðuna. Sérstaka athygli vekur að ráðamenn fóru halloka en almenningsálitið hafði betur. Ekkert skal hér fullyrt um hve varanlegur þessi sigur var. Stjórnarskrá lýðveldisins gefur vissulega fyrirheit um virkt lýðræði með ákvæðum sínum um þjóðaratkvæði, en veruleikinn kann að vera allur annar.³⁰ Úrslitin í hugmyndabaráttunni voru hins vegar ótvíræð; þjóðþingræðið tapaði en forsetaþingræðið hafði betur. Spyrja má hvernig stóð yfirleitt á þessum deilum um stjórnskipun lýðveldisins, því hér var ekki deilt um markmið. Þjóðin var sammála um að Ísland ætti að vera lýðræðisríki og lýðveldi. Hins vegar skiptist þjóðin í tvær misstórar fylkingar er kom að spurningunni um það hvað lýðræði merkti í raun og veru. Ágreiningurinn snerist fyrst og fremst um það hvort hér ætti að ríkja beint lýðræði eða fulltrúalýðræði. Ágreiningurinn var mjög víðtækur og varðaði jafnt mismunandi skilgreiningar og ólíkar tillögur um stjórnskipun. Deilurnar tengdust einnig ólíkum hugmyndum um tengsl fulltrúalýðræðis og lýðræðis og hvort kjörnir fulltrúar væru fyrst og fremst valdhafar eða umboðsmenn almennings. Innan beggja herbúða var fullt samræmi í röksemdafærslu. Samkvæmt þeim sem aðhylltust hugmyndir um beint lýðræði var fullveldisrétturinn ætíð hjá almenningi og í lýðræðisríki væri nauðsynlegt að tryggja að lagasetning og stjórnarstefna væru ávallt

30 Sbr. Birgi Hermannsson 2001.

í samræmi við þjóðarvilja. Málskotsréttur þjóðkjörins forseta, þar sem þjóðin hefur úrslitavald um löggjöf, fellur vel að slíkri hugmynd um lýðræði. Í fulltrúaræði er fullveldisréttur almennings hins vegar bundinn við kjördag þegar almenningur velur fulltrúa sína til löggjafarstarfa. Kjörnir fulltrúar setja lög innan þess ramma sem stjórnarskráin markar. Í næstu kosningum geta svo kjósendur annaðhvort verðlaunað valdhafana með atkvæði sínu eða refsað þeim með því að kjósa aðra frambjóðendur. Þjóðþingræði er stjórnskipun sem rímar fullkomlega við þessa túlkun á lýðræði.

Svo virðist sem deilur um lýðræði verði einungis til lykta leiddar með ákvarðanatöku um stjórnarskrá og stjórnskipun þar sem önnur hvor lýðræðishugmyndanna er lögð til grundvallar. En ástæða er til að benda á að sömu ástæður og valda ágreiningi milli lýðræðissinna gera þeim kleift að vinna saman eftir að niðurstaða um stjórnarskrá er fengin. Hvað sem öðru líður er kjarni allra lýðræðishugmynda einn og hinn sami: Æskilegt er að völd og áhrif komi sem mest frá almenningi jafnframt því sem mannréttindi allra eru í heiðri höfð. Lýðræðið sjálft býður upp á átök milli ólíkra hugmynda um lýðræði en um leið stuðlar sterk hefð lýðræðisþjóðfélagsins að friðsamlegri lausn slíkra deilna.

Íslenska lýðveldið: lýðræði

Samband Íslands og Danmerkur var lítið á dagskrá í íslenskum stjórnámálum eftir 1918. Sigurður Eggerz tók málið upp á Alþingi 1928 og þá var nokkuð ljóst að Íslendingar myndu nýta sér rétt sinn til að segja Sambandslagasamningnum upp í lok gildistímans árið 1943. Hins vegar var alls óljóst hvað tæki við.

Á Alþingishátíðinni árið 1930 virtist reyndar sem Sjálfstæðisflokkurinn hefði talsverða sérstöðu, einkum Samband ungra sjálfstæðismanna (SUS) sem stofnað var á Þingvöllum 27. júní 1930. Sjálfstæðismálið var vissulega hornsteinn Sjálfstæðisflokksins við stofnun hans árið 1929, en ýmsir forystumenn hans, einkum formaðurinn Jón Þorláksson, settu þó sjálfstæðismálið ekki efst á forgangslista í stjórnámálum. Það gerðu hins vegar ungir sjálfstæðis-

menn sem litu svo á að sambandið við Dani væri hættulegt íslensku þjóðinni. Forystumenn í öðrum flokkum létu sér fátt um finnast, þ.á m. formaðurinn Jónas Jónsson frá Hriflu: „Framan af stjórnmalabaráttu sinni lagði Jónas frá Hriflu litla áherslu á sjálfstæðisbáttuna við Dani og gerði jafnvel grín að heitum þjóðernissinna á borð við Sigurð Eggerz. Um 1930 kallaði hann Sjálfstæðisflokkinn stundum Frelsisherinn og sagði að nafn hans gæfi til kynna að hann grundvallaðist á hatri í garð nágrannþjóðar.“³¹

Árið 1937 var samþykkt tillaga á Alþingi um að undirbúa það skipulag á meðferð utanríkismála sem „bezt kann að henta er Íslendingar taka alla stjórn þeirra mála í sínar eigin hendur ...“³² Ekkert var minnst á meðferð æðsta valdsins. Íslendingar voru ekki heldur í þeirri lagalegu stöðu að geta slitnið konungssambandinu. Þannig sagði Sveinn Björnsson, þáverandi sendiherra Íslands í Danmörku, í útvarpserindi sumarið 1939 að Sambandslagasáttmálinn frá 1918 gerði ekki ráð fyrir því að hægt væri að segja konungssambandinu upp einhliða, einungis milliríkjasamningnum.³³

Sumarið 1939 komu Stauning, forsætisráðherra Dana, og Möller, formaður danska Íhaldsflokksins, í heimsókn til Íslands til að ræða samband ríkjanna við íslenska ráðamenn. Komst þá sambandið við Danmörku í brennidepil. Stauning ræddi m.a. við Jónas frá Hriflu sem tjáði honum það álit sitt að skilnaður og endurreisn þjóðveldis væri söguleg nauðsyn fyrir Íslendinga.³⁴ Í febrúar 1940 skrifuðu forystumenn Framsóknarflokksins flokksmönnum bréf þar sem kom fram að þeir geri ráð fyrir því að e.t.v. muni konungssambandið slitna, en þá einungis að frumkvæði Dana, eftir að málefnasamningnum væri sagt upp.³⁵

Einn af yngri forystumönnum Sjálfstæðisflokksins, Gunnar Thoroddsen, vakti einna fyrstur máls á kosningu forseta í fyrirhuguðu lýðveldi í tímaritinu *Þjóðinni* árið 1938. Í lokaorðum greinarinnar fórust höfundu svo orð:

31 Guðjón Friðriksson 1993b: 146.

32 *Alþingistíðindi* A 1937: 188.

33 *Morgunblaðið*, 12. ágúst 1939.

34 Guðjón Friðriksson 1993b: 149.

35 Guðjón Friðriksson 1993b: 151.

Að lokum vil ég nefna eitt atriði, sem einnig er þýðingarmikið um verndun hins íslenska fullveldis, þegar vér slítum sambandi við Dani og stofnum hér lýðveldi. Það er, að sá maður, er þá verður valinn til fyrsta forseta hins íslenska lýðveldis, hafi þá persónu, þá hæfileika og þá aðstöðu út á við, að nafn hans beri hróður Íslands út um víða veröld og skapi því álit og virðingu. Ef vér gætum fengið heimskunnann afreksmann til að taka þá stöðu að sér, væri mikilvægt spor stigið til enn frekari tryggingar sjálfstæði voru. Sá maður af íslenzku bergi brotinn, sem þar ber höfuð og herðar yfir alla aðra, er hinn heimsfrægi landi vor, Dr. Vilhjálmur Stefánsson.³⁶

Heimilistímaritið *Vikan* efndi til „próf-forsetakosningar“ meðal lesenda sinna og fyrsta forseta hins væntanlega lýðveldis við árslok 1939. Atkvæðaseðill var prentaður í tímaritinu þar sem skrifa skyldi eitt nafn sem viðkomandi vildi greiða atkvæði í embætti forseta Íslands. Áttu lesendur síðan að klippa seðilinn út og senda tímaritinu. Í lok janúar 1940 birtust niðurstöður. Dr. Vilhjálmur Stefánsson, landkönnuður, hlaut flest atkvæði en næstir urðu Jónas Jónsson, alþingismaður, og Sveinn Björnsson, sendiherra.³⁷

Í ársbyrjun 1940 skrifaði Bjarni Benediktsson grein í *Morgunblaðið* þar sem hann sagðist vera fylgjandi fullum skilnaði og lýðveldisstofnun.³⁸ Flestir leiðtogar Sjálfstæðisflokksins munu hafa verið sama sinnis, en meiri óvissa ríkti um afstöðu Alþýðuflokks og einstakra manna innan Framsóknarflokksins.³⁹

Staðan í sambandsmálinu var mjög óljós á þessum árum, eins og hér hefur verið rakið að nokkru. Heyrst höfðu sterkar raddir um lýðveldisstofnun, en jafnframt blasti við að einhugur ríkti ekki um að slíta konungssambandinu við Dani.⁴⁰ Þvert á móti virtust

36 Gunnar Thoroddsen 1938: 206.

37 *Vikan* nr. 4, 25. janúar 1940. Upplýsingar um hversu margir kusu og hversu mörg atkvæði hinir tilnefndu fengu voru ekki birtar í tímaritinu.

38 *Morgunblaðið*, 12. janúar 1940.

39 Guðjón Friðriksson 1993b: 148.

40 Í fyrstu skoðanakönnun hérlandis, sem gerð var af Torfa Ásgeirssyni (1943a), var spurt: „Á að slíta konungssambandinu við Danmörku og stofna lýðveldi á þessu ári?“ Eingöngu var spurt í Reykjavík. 49,8% aðspurðra svöruðu neitandi, 44,5% játandi og 5,7% voru óvissir. Mikill munur var á afstöðu kynjanna og voru konur miklu andvígari skilnaði en karlar (56% kvenna en 44,1% karla). Deila má um aðferðafræði þessarar könnunar og orðalag spurningarinnar, en engu að síður var ljóst að mjög skiptar skoðanir voru um málið.

margir íslenskir ráðamenn aðhyllast eins konar málamiðlunarleið milli stuðnings við algjör sambandsslit og áframhaldandi sambands við Dani. Í opinberri umræðu voru nefndir ýmsir möguleikar á framtíðarskipan mála. Þannig skrifaði ritstjóri tímaritsins *Eimreiðarinnar* árið 1940:

Í hvaða formi sem æðsta stjórn Íslands verður í framtíðinni, þá verður oss ætíð þörf öryggis. Hvort sem hér kemst á lýðveldi með þjóðkjörnum forseta, sjálfstjórnarríki með landstjóra eða eitthvert annað stjórnarform, þá komumst vér aldrei fram hjá þessu atriði.⁴¹

Í áður nefndu útvarpserindi sem Sveinn Björnsson flutti sumarið 1939 sagði hann að í Sambandslögunum fyrirfyndist enginn grundvöllur til að slíta konungssambandinu:

Eftir orðalagi laganna gildir eitt og hið sama um þessi tvö atriði, fullveldið og konungssambandið. Okkur er jafn óheimilt að segja upp konungssambandinu eins og Dönum er óheimilt að segja upp, eða taka aftur, fullveldisveðurkenninguna [svo].

Á þessum staðreyndum um konungssambandið, að skoðun Íslendinga, hafði öll sjálfstæðisbarátta okkar verið byggð [svo] um langar aldir.⁴²

Þessari túlkun Sveins var ekki mótmælt á opinberum vettvangi. Jónas Jónsson skrifaði reyndar að ábendingarnar væru með öllu óþarfar, enda þekki þeir Íslendingar „sem fást við almenn mál“ Sambandslagasamninginn „alveg jafn vel og Sveinn Björnsson.“⁴³ Eini maðurinn á Alþingi sem ekki kynni þessi fræði væri Héðinn Valdimarsson sem „lýsir því að hann vilji að konungssambandið sé líka rofið um 1943.“

Sambandslögin og fyrirkomulag æðsta valdsins, þjóðhöfðingjavaldsins, voru yfirleitt afgreidd sem tvö aðskilin mál. Sambandslögin voru talin vera á dagskrá og Íslendingar hefðu þar ótvíráðan rétt til einhliða uppsagnar árið 1943. Á hinn bóginn væri konungssambandið óuppsejanlegt meðan Sambandslögin væru í gildi. Ekki var talið ráðlegt að svo stöddu að taka afstöðu

41 *Eimreiðin*, XLVI ár. 2. hefti: 119.

42 *Morgunblaðið*, 12. ágúst 1939.

43 *Tíminn*, 15. ágúst 1939.

til þess hvers konar stjórnskipun skyldi ríkja eftir uppsögn Sambandslagasamningsins. Þannig skrifaði t.d. Þórarinn Þórarinsson í ágúst 1939:

Hér skal ekki um það rétt, hvort Íslendingum muni hollara að hafa konung eða forseta. Það atriði skiptir ekki máli í sambandi við sambandslögin. Það, sem við þurfum að gera í þessum efnum í sambandi við þau, er að tryggja okkur skýlausan rétt til að ráða því einir, hvort hér skuli vera konungsstjórn eða lýðveldi. Meðan sá réttur takmarkast af sambandslögunum getum við ekki talið okkur fullkomlega sjálfráða, þar sem þetta undirstöðuatriði stjórnskipulagsins er háð fyrirmælum þeirra.⁴⁴

Lýðveldisstofnun með nýjum þjóðhöfðingja (forseta) byggðist á uppsögn konungssambandsins og engin leiðsögn var til um hvernig slíkt yrði gert með löglegum hætti. Þórarinn vísaði reyndar til fordæmis Íra en gat þess ekki að írski lýðveldið var á þessum tíma ekki viðurkennt af öðrum sem sjálfstætt ríki. Hörðustu aðskilnaðarsinnar voru að sönnu lýðveldissinnar. Stofnun lýðveldis var þó framtíðardraumur og þess var vandlega gætt að nefna engar dagsetningar.

Bjarni Benediktsson skrifaði grein í tímaritið *Andvara* sumarið 1940 sem markaði þáttaskil í umræðunni um samband Íslands við Danmörku. Meginröksemd Bjarna var sú að styrjöldin hefði gjörbreytt öllum aðstæðum. „Sagan hefir kveðið upp sinn dóm“ yfir sambandi Íslands og Danmerkur. Nú myndi konungssambandið einnig rofna ásamt Sambandslagasamningnum. Konungur gæti ekki lengur gegnt því hlutverki sem honum væri ætlað samkvæmt stjórnarskrá Íslands. Íslendingar væru lausir allra mála og „verða Íslendingar því nú þegar að íhuga, hvernig þeir vilja koma hinu æðsta valdi fyrir.“⁴⁵

„Vanefndakenning“ Bjarna varð fljótlega hornsteinn skoðana hraðskilnaðarmanna, sem vildu slíta öllu sambandi við Danmörku og stofna íslenskt lýðveldi.⁴⁶ En áfram var mjög óljóst hvers kon-

44 *Tíminn*, 10. ágúst 1939.

45 Bjarni Benediktsson 1940: 33.

46 Vanefndakenningin byggðist að miklu leyti á þeirri röksemd að konungur hefði ekki getað gegnt æðsta valdinu síðan Þjóðverjar hernámu Danmörku. Þess vegna hefðu Íslendingar öðlast einhliða riftunarétt á Sambandslagasam-

ar stjórnarfyrikomulag lýðveldi er. Í hugum Íslendinga virtist lýðveldi helst vera andstæða konungdæmis, en jafnvel sú tvískipting var ekki á hreinu. Þannig kallaði Björn Þórðarson, lögmaður í Reykjavík, Ísland í ræðu 1. des. 1942 „konunglegt lýðveldi“, þar sem ríkisstjóri sé handhafi æðsta valdsins innanlands en landið enn í konungssambandi með Danmörku.⁴⁷ Björn nefndi einnig að samveldislöndin bresku hafi verið kölluð „hin krýndu lýðveldi“. Í þeim löndum sé þjóðþingræði og landsstjóri fari með æðsta valdið en konungur sé eftir sem áður þjóðhöfðingi sambandsríkjanna. Birni geðjaðist augljóslega vel að slíku fyrikomulagi sem fyrirmynd að íslensku lýðveldi.

Leiðin sem fannst að lokum út úr frumskógi mismunandi skilgreininga á stjórnskipun lýðveldis var í senn áhrifamikil og einföld. Íslendingar sameinuðust um markmið en ýttu ágreiningi um stjórnskipun til hliðar. Í upphafi nefndaráhlits frá stjórnarskrárnefndum Alþingis segir t.d.:

Það hefur verið lokatakmark Íslendinga í frelsisbaráttu þeirra, að Ísland verði alfrjálst lýðveldi. Hugmyndir þjóðarinnar um Ísland sem sjálfstætt ríki hafa alltaf verið bundnar við það stjórnskipulag, sem þjóðin bjó við, er hún var sjálfstæð, – lýðveldið.⁴⁸

Samhliða þessu fara mismunandi hugtök að renna saman í eitt. Þannig er lítill greinarmunur gerður á „lýðveldi“, „lýðræði“ og „sjálfstæði“. Kjarninn í baráttu Íslendinga var einn og hinn sami: sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar. Undir hatti íslenskrar þjóðernishyggju rúmuðust margar hugmyndir þannig að úr varð öflug hugmyndafræði um sögulegt hlutverk Íslendinga í lýðræðisþróun Vesturlanda. Takmarkið var að endurreisa íslenska þjóðveldið, en að sögn áhrifamikilla íslenskra menntamanna hafði þar ríkt lýðræði og lýðveldi í þrjár aldir.⁴⁹

ingnum þegar árið 1941 (sbr. Bjarna Benediktsson 1941: 36, 1943: 8–10). Þorri Dana leit hins vegar á slit Sambandslagasamningsins sem svik við hernumda þjóð (sbr. Jón Krabbe 1959, t.d. bls. 175).

47 Björn Þórðarson 1942: 295–301.

48 *Alþingistíðindi* A 1944: 165.

49 Sbr. Sigríði Matthíasdóttur 1997: 66–68.

Í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga mótaðist sú hugmynd að þjóðin ætti sér einstaklega glæsta fortíð. Í þjóðveldinu hefði ríkt lýðræði og það verið lýðveldi auk þess sem þjóðin hefði verið sjálfstæð. Verkefni Íslendinga væri að losna undan oki Dana og endurreisa sjálfstæðið, lýðræðið og lýðveldið. Í öllum meginatriðum byggðist takmarkið um endurreisn lýðveldis og lýðræðis á hugmyndum og málflutningi Jóns Sigurðssonar um sögulegan rétt íslensku þjóðarinnar til fullveldis. Jón taldi að Gamli sáttmáli sem gerður var 1262 væri grundvallarsamningur um tengsl Íslands og Danmerkur. Ekki væri um ríkjasamband að ræða heldur sáttmála á milli Íslendinga og konungs. Markmið sjálfstæðisbaráttunnar var því að íslenska þjóðin endurheimti fullveldi sitt, yrði sjálfstæð þjóð, án þess að slíta konungssambandinu. Hin sögulega tilvísun reyndist alla tíð mikilvæg og gullin fortíð þjóðarinnar, þjóðveldið, varð henni hvatning til að stíga lokaskrefið í sjálfstæðisbaráttunni.

Sterkustu rökin fyrir endurreisn lýðveldis voru mjög einföld og auðskilin. Lýðveldinu var stillt upp sem andstæðu fámennisstjórnar. Í stað höfðingjavalds kæmi með lýðveldinu vald fólksins, rétt eins og hafði verið á þjóðveldistímanum. Stjórnarform lýðveldis var sagt hæfa betur nýfrjálsu ríki, sem stigi þar með lokaskrefið í langri göngu sinni til sjálfstæðis. Þá gætti mikillar aðáunar í röðum lýðveldissinna á blómlegasta og sterkasta lýðveldinu, Bandaríkjunum Norður-Ameríku.⁵⁰ Enn á ný höfðu Bandaríkin komið Evrópu og lýðræðinu til bjargar. Ísland og Bandaríkin undirrituðu hvervendarsamning 1941 og reyndar var íslenska lýðveldið stofnað með sérstakri velþóknun bandarískra stjórnvalda. Tengslin við Vestur-Íslendinga styrktust einnig mjög á þessum árum.

Síðast en ekki síst má skýra aðdráttarafl „lýðveldisins“ með því að það var bæði jákvætt og hæfilega óljóst fyrirbæri. Lýðveldi voru eignaðir margir góðir eiginleikar:

- 1) Lýðveldisstofnun jafngilti lýðræði í landinu og sjálfstæði þjóðarinnar.
- 2) Lýðveldið væri andstæða einræðis og ófrelsis.

50 Sbr. ummæli Björns Þórðarsonar forsætisráðherra, í umræðum um stjórnarskrána. Sjá *Alþingistiðindi* 1944 B, dálk 94.

- 3) Lýðveldi og lýðræði væru tvær greinar af sama meiði. Sá meiður væri upprunalega íslenskur, spröttinn af sömu rót og þjóðveldið.

Lýðveldisstofnun var heillandi framtíðarsýn í hugum Íslendinga. Svo virtist sem kostirnir væru margir og gallar engir. Síðar kom í ljós að sameiginleg markmið tryggðu ekki sátt um leiðirnar. Sátt um að stofna lýðveldi leiddi ekki sjálfkrafa til samkomulags um stjórnskipun. Allir aðilar voru sammála um þá stjórnskipun sem hafnað var, en ekki hvað ætti að koma í staðinn.

Í sögu lýðræðisríkja á Vesturlöndum hafa yfirleitt tekist á tvær sterkar hefðir. Annars vegar er þar á ferð hugmyndin um beint lýðræði þar sem talið er að lýðræði felist í almenntri þátttöku fólks í ákvörðunum um málefni samfélagsins. Hins vegar er svo hugmyndin um óbeint lýðræði, eða fulltrúalýðræði, en þar hefur réttur almennings til þátttöku verið skilgreindur fyrst og fremst sem réttur hans til þess að velja valdhafa í frjálsum kosningum. Við gerð stjórnarskrár verður að taka af skarið um skilgreiningu á fullveldisrétti almennings. Ber þar hæst tvær spurningar: Á almenningsur rétt til þátttöku í ákvörðunum á milli kosninga? Á þjóðþingið að fara með æðsta vald milli kosninga? Hér á landi var tekið á um þessar spurningar í deilunum um stjórnarskrá og stjórnskipun hins fyrirhugaða lýðveldis.

Beint lýðræði, fulltrúalýðræði og lýðveldi

Ekkert allsherjarsamkomulag ríkir um nákvæma merkingu hugtaksins „lýðræðisþjóðfélag“, hvorki meðal fræðimanna, stjórnmalámanna eða almennings. Þar með er ekki sagt að „lýðræði“ sé merkingarlaust hugtak. Grunnmerking þess er mjög skýr. Það er upphaflega samsett úr tveimur grískum orðum, *demos* (fólk eða lýður) og *kratos* (stjórn). Orðið vísar því til valds lýðsins, almennings. Lýðræðissinnar eiga því þá mikilvægu hugsjón sameiginlega að skapa þjóðfélag þar sem völd og áhrif koma frá almenningi í eins ríku mæli og mögulegt er.⁵¹

51 Umfjöllunin um lýðræði í þessum kafla byggir mjög á Judge 1999 og Hindess 2000.

Fulltrúalýðræði er ætlað það hlutverk að tryggja bæði virkan fullveldisrétt almennings og skaplega stjórnun þjóðfélagsins. Fulltrúalýðræði er þannig samsett úr tveimur meginþáttum, einhvers konar lýðræði og fulltrúastjórnun. Talsmenn beins lýðræðis telja að sönnunarbyrðin eigi að hvíla á málsvörn fulltrúaræðis. Beint lýðræði eigi ætíð við, nema til komi sterk rök gegn því. Margir þeirra líta svo á að sífellt beri að vera vakandi fyrir tækifærum til þess að almenningur taki sjálfur ákvarðanir í málum sem snerta líf hans og lífsskilyrði. Jafnframt telja þeir nauðsynlegt að styrkja lýðræðisþáttinn í fulltrúaræðinu þannig að kjörnir fulltrúar vinni sannanlega í þágu almennings en skari ekki eld að eigin köku. Þeir benda á ýmis atriði sem styrkt geta lýðræðisþáttinn í fulltrúaræðiskerfi og unnið gegn hugsanlegri misbeitingu valds. Kjörnir fulltrúar eiga þannig að veita upplýsingar um stjórnvaldsákvarðanir og bera ábyrgð á gerðum sínum. Lýðræðisríki er jafnframt réttarríki þar sem lög skulu gilda en ekki geðþóttaákvarðanir valdhafa. Dómstólar eiga að hafa virkt eftirlit með stjórnvöldum.

Þegar mikill ágreiningur er í þjóðfélagi um mikilvægt úrlausnarefni þarf einhver að taka af skarið og taka lokaákvörðun. Sýn fólks á lýðræði mótast mjög afstöðuna til þess hvort og hvenær slík lokaákvörðun er talin lögmæt. Þeir aðilar sem hana taka þurfa að vera handhafar fullveldis í viðkomandi þjóðfélagi. Í stjórnarskrá þarf því að kveða skýrt á um fullveldisréttinn og lögmæti ákvarðana. Deilur um stjórnarskrá eru þess vegna oftast en ekki nátengdar ágreiningi um fyrirkomulag lýðræðis. Fylgjendur beins lýðræðis vilja tryggja fullveldisrétt almennings eins og frekast er kostur og hafna því lögfestingu þjóðþingræðis. Alvald löggjafarþings gengur þvert á hugmyndir þeirra um lögmæti. Þjóðþingræði setur stofnun (þjóðþingið) á þann ædsta stall sem almenningi einum ber.

Hér á landi komu andstæður beins og óbeins lýðræðis mjög skýrt í ljós í umræðum og ákvörðunum um sambands slit og nýja stjórnarskrá. Skýrasta og ítarlegasta málsvörnin fyrir beinu lýðræði var sett fram í ríkisstjórabréfinu, sem Sveinn Björnsson sendi Alþingi og fjölmiðlum í ársbyrjun 1944. Þar segir m.a.:

Þessa rödd þjóðarinnar, frjálsa og óbundna, virðist mér vanta. En hún

mundi koma fram á þjóðfund, sem kvatt væri til í því skyni.

Það mundi vera í fyllra samræmi við frumreglur þjóðræðisins að þjóðinni gefist kostur á því að hafa áhrif á afgreiðslu málsins, áður en fullnaðarsamþykkt er gerð um það á alþingi, en ef alþingi gerir fyrst samþykktir sínar og þær samþykktir eru síðan lagðar fyrir þjóðina eingöngu til synjunar eða samþykkis ...

Slík bein og virk þátttaka allrar þjóðarinnar í afgreiðslu þessa máls, sem varðar alla þjóðina svo mikils nú og um alla framtíð, mundi að minni skoðun gera hvort tveggja að vera enn virðulegri en samþykktir alþingis, þótt þjóðaratkvæðagreiðsla eingöngu til synjunar eða samþykktar færi á eftir, og einnig skapa slíkt viðhorf út á við að aðrar þjóðir mundu frekar virða ákvarðanir þjóðarinnar með þessum hætti. Einróma eða sama sem einróma samþykkt þjóðfundar mundi sýna þjóðarviljann með þeirri alvöru og þeim þunga að enginn mundi vefengja hverjar væru raunverulegar óskir þjóðarinnar.⁵²

Helstu andstæðinga þjóðfundarhugmyndarinnar var að finna í röðum sósíalista og Kveldúlfsarms Sjálfstæðisflokksins. Báðir notuðu mjög röksemdir fulltrúaræðis, þjóðþingræðis. *Þjóðviljinn* sagði m.a.: „Alþingi er þjóðkjörið. Það er spegilmynd þjóðarviljans eins og hann er á hverjum tíma og hið eðlilega framkvæmdavalld hans.“⁵³ Kveldúlfsarmurinn var sammála Sósíalistaflokknum og *Þjóðviljanum*. Matthías Johannessen lýsir sjónarmiðum þeirra þannig: „Hún [þ.e. þjóðfundarhugmyndin] þótti með öllu óskiljanleg og var til þess eins fallin að drepa málinu á dreif og gekk þvert á samþykktir og vilja Alþingis, jafnvel Sambandslögin sjálf.“⁵⁴

Enginn vafi leikur á því að tiltrú almennings á Alþingi hafði beðið mikinn hnekk í árunum fyrir Lýðveldisstofnunina 1944. Á sama tíma hafði nýr handhafi ædsta valdsins, ríkisstjórinn, hlotið virðingarsess meðal þjóðarinnar. Eftirgjöf þjóðþingræðissinna og tilurð forsetaþingræðis hér á landi verður best útskýrð með því að vísa til lögmatiskreppu stjórnmalaflokkanna og Alþingis. Ákvæðin um þjóðkjörinn forseta, málskotsrétt hans og úrslitavalld fólks-

52 Gylfi Gröndal 1994: 312–13.

53 *Þjóðviljinn*, 9. mars 1944. Leiðari: „Forsetavald og þingræði.“

54 Matthías Johannessen 1981: 369.

ins í þjóðaratkvæðagreiðslu eru öll úr smiðju hugmyndarinnar um beint lýðræði. Undir forsetaþingræðinu stóðu því styrkar stóðir tveggja hefða, annars vegar beins lýðræðis og hins vegar þjóðþingræðis. Öðruvísi var ekki talið gerlegt að tryggja lögmæti lýðveldisins.

Stuðningur málsvara beins lýðræðis við forsetaræði og forsetaþingræði á sér ýmsar ástæður. Í sjálfu sér er ekki augljóst að þannig stjórnskipun samrýmist betur hugmyndum um beint lýðræði en þjóðþingræði. Í öllum tilvikum er um að ræða stjórnskipun þar sem fólkið kýs fulltrúa sem síðan hafa vald til að taka bindandi ákvarðanir fyrir alla. Staðreyndin er engu að síður sú að mjög sterk tengsl eru yfirleitt milli hugmynda fólks um lýðræði og afstöðu þess til stjórnskipunar. Þjóðkjörinn forseti er talinn standa nær almenningi en þingmenn sem taldir eru bundnir á klafa sérhagsmuna, hvort heldur flokkanna, sem velja þá í framboð, eða kjördæmanna, sem kjósa þá á þing. Engir slíkir milliliðir standa milli forsetans og fólksins. Í forsetakosningum er landið allt eitt kjördæmi í reynd og atkvæði allra gilda jafnt óháð búsetu. Fullveldisréttur almennings er þar af leiðandi talinn miklu virkari í forsetaræði og forsetaþingræði en í flóknu kerfi þjóðþingræðis þar sem ekki er beint samband milli fólksins og kjörinna fulltrúa. Sumir fullyrða jafnvel að í forsetaræði og forsetaþingræði sé miklu minni spilling en í þjóðþingræðiskerfum, þar sem hinir alvalda þingmenn og ráðherrar taki gjarnan eigin hag og sérhagsmuni af ýmsu tagi fram yfir almannahag.

Fulltrúaræðissinnar telja nauðsynlegt að endurskilgreina hugtakið „lýðræði“ þannig að það hæfi nýjum aðstæðum. Kjarninn í lýðræðisþjóðfélagi er vissulega sá hinn sami, þ.e. að lýðurinn ráði, en framkvæmdin verður að vera með öðrum hætti en í Grikklandi að fornu. Málsvarar fulltrúaræðis líta á beint lýðræði sem háleitt en um margt óraunsætt markmið. Beint lýðræði gat e.t.v. dafnað í fámenum og fábrotnum samfélögum fornaldar, en nútímaþjóðfélög séu þó bæði of fjölmenn og of flókin til þess að beint lýðræði geti þrífist þar. Tíminn er takmörkuð auðlind, er sagt, ekki síst í nútímaþjóðfélagi þar sem gerðar eru miklar kröfur um velmegun og þjónustu á öllum sviðum. Verkaskipting er mjög til hagsbóta í

nútímaþjóðfélögum, og það gildir einnig um stjórnmal og stjórn-sýslu. Megineinkenni lýðræðisríkis er að mati fulltrúaræðissinna að almenningur geti valið valdhafa í frjálsum kosningum. „Lýð-ræði merkir að hægt er að losna við valdhafana án þess að skjóta þá“, er haft eftir Vilmundi Jónssyni.⁵⁵

Hugmyndin um fulltrúaræði nýtur þess á margan hátt að ein-hvers konar fulltrúakerfi kom fram í flestum ríkjum Vesturlanda fyrir daga almenns kosningaréttar, frjálsra kosninga og vel skipu-lagðra stjórnmalaflokka. Þá skapaðist sterk hefð fyrir þeirri hugs-un að lýðræði snerist um kosningu fulltrúa fremur en almenna þátttöku í málefnum samfélagsins. Áhrif mótmælendatrúar eru jafnvel mjög greinileg. Valdhafi er fyrst og síðast bundinn af trú-arsannfæringu sinni (vilja guðs) en ekki vilja almennings eða kjósenda. Í upphafi voru kjörnir fulltrúar fyrst og fremst valds-menn en ekki þjónar fólksins. Þeir voru kosnir sem einstaklingar, oftast í krafti þjóðfélagsstöðu sinnar, og áttu í störfum sínum að vera eingöngu bundnir af eigin sannfæringu. Í sumum löndum hefur þessi gamla hefð mótað skilning á stöðu þingmanna og jafn-vel verið bundin í stjórnarskrá. Þannig segir í 48. grein stjórnar-skrár íslenska lýðveldisins: „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sín-um.“ Alþingi Íslendinga var endurreist árið 1843 þegar einungis 2–3% íbúanna á fullorðinsaldri naut kosningaréttar. Eigi að síður var þingið álitid lögmætur valdaaðili í landinu og sjálfstæðisbar-áttan snerist raunar að mestu leyti um að auka vald þess sem mest. Forvígismenn sjálfstæðisbaráttunnar, með Jón Sigurðsson í broddi fylkingar, kröfðust sjálfsákvörðunarréttar Íslendingum til handa og aukins valds Alþingis en ekki endilega almennings.

Alþingi naut mikils lögmætis allt frá upphafi sjálfstæðisstjórn-mála um miðja 19. öld og Íslendingar töldu sig eiga elsta þjóðþing í heimi og voru stoltir af. Alþingi þjóðveldisins var tákn um glæsta fortíð þjóðarinnar og endurreisn Alþingis almennt talin merkur áfangi í sjálfstæðisbaráttunni. Í heild sinni er kenningin um þjóð-þingræði heilsteypt og jafnvel glæsileg tilraun til að brúa hina

55 Símon Jón Jóhannsson og Axel Ammendrup 1996: 229.

breiðu og djúpu gjá sem aðskilur einveldisstjórn og beint lýðræði. Hugmyndin um fullveldisrétt fólksins er fengin úr smiðju beins lýðræðis, en þjóðþingið hefur algert vald með svipuðum hætti og sá einvaldur sem virðir lög en gerir tilkall til æðstu valda og við-urkennir enga valdhafa sem jafningja.

Það vekur nokkra furðu að í íslenska lýðveldinu skyldi ekki vera tekið upp stjórnarform þjóðþingræðis. Í stað þess var leitað nýrra leiða til að efla lýðræðið í landinu með nýrri og áður óþekktri stjórnskipun, forsetaþingræði. Hér í niðurlagi greinarinnar mun ég leitast við að skýra þessa stefnubreytingu.

Nýsköpun lýðræðis

Gagnlegt er að skipta aðdraganda lýðveldisstofnunar í þrjú tímabil og skoða samstöðu sem og deilumál Íslendinga á hverjum tíma fyrir sig.

1) Hér á landi hafði náðst allgóð samstaða um að segja upp Sambandslagasamningnum talsvert áður en Þjóðverjar hernámu Danmörku. Litlar umræður voru hins vegar um þjóðhöfðingjavaldið. Líklegasta framvinda mála var sú að Íslendingar segðu upp samningnum og tækju utanríkismálin í eigin hendur en yrðu áfram í konungssambandi við Danmörku.

2) Með ályktunum Alþingis vorið 1941 var stefnt að stofnun lýðveldis svo skjótt sem væri. Stofnað var embætti ríkisstjóra og nokkuð rætt um meðferð æðsta valdsins í fyrirhuguðu lýðveldi. Ein hugmyndin sem kom fram var sú að Ísland yrði „krýnt lýðveldi“. Ríkisstjóri yrði áfram við völd en konungssambandinu þó ekki slitið.

3) Þegar herveldin stöðvuðu áform Alþingis um lýðveldisstofnun lá umræða um stjórnskipun hins fyrirhugaða lýðveldis niðri þar til millipinganefnd skilaði tillögum sínum vorið 1943. Nefndin gerði tillögu um stofnun forsetaembættis. Alþingi skyldi kjósa forseta og þjóðþingræðið stæði þá óhaggað.

Einungis á síðasta tímabilinu fóru mismunandi lýðræðishugmyndir að setja mark sitt á umfjöllun og ákvarðanatöku um stjórnskipun í fyrirhuguðu lýðveldi. Deilt var um hvort kjósa

skyldi forsetann, Alþingi eða þjóðin, og einnig var tekist á um valdsvið forsetans. Þessum átökum lyktaði með því að þjóðþingræði var hafnað og tekið upp forsetaþingræði. Mikill hljómgrunnur var í landinu fyrir gagnrýni á þjóðþingræðið á grundvelli kenninga um beint lýðræði. Þess var krafist í anda Jóns Sigurðssonar „að Íslendingar réðu sjálfir fyrir ríki sínu, ekki konungurinn. Valdið skyldi vera í höndum þjóðarinnar.“⁵⁶ Æðsta valdið skyldi flutt frá konungi til umboðsmanns þjóðarinnar, forseta. Kæmi upp ágreiningur um mikilvæga löggjöf milli forseta og Alþingis hefði þjóðin úrslitavald í almennri atkvæðagreiðslu.

Afar merkilegt hlýtur að teljast að tillögur millipinganeftndar um þingkjörinn forseta skyldu ekki þegar samþykktar á Alþingi, þar sem einungis fulltrúar Sósíalistaflokksins í nefndinni studdu hugmyndina um þjóðkjörinn forseta. Undir öllum venjulegum kringumstæðum hefðu hinir flokkarnir þrír ekki þurft að hafa miklar áhyggjur af andstöðu Sósíalistaflokksins. Afstaða hans skipti hins vegar miklu máli um framvinduna. Flokkurinn var samhentur og öruggur eftir mikinn sigur í kosningunum árið 1942. Sigur Sovéthersins eftir grimmilega bardaga við Þjóðverja í borginni Stalingrad árið 1943 skipti einnig talsverðu máli í því að mýkja viðhorf margra í garð þeirra sem annars voru helst kallaðir „rússadindlar“. Skoðanakönnun sýndi einnig að allur þorri almennings vildi þjóðkjörinn forseta, og flest dagblöð og tímarit voru sama sinnis. Fljótlega fór að bera á brestum í samstöðu þríflokkanna í þessu efni og bættist það við að hálfgerð upplausnarástand ríkti í stjórnámálum. Svikabrigslu gengu á milli stjórnámálanna innan flokka og flokka í millum.

Íslendingar náðu góðri samstöðu um markmið. Stefnt var að sjálfstæði, lýðveldi og lýðræði, í fullu samræmi við grundvallarregluna um fullveldisrétt þjóðarinnar. Að vísu voru uppi tvær kenningar um lýðræði en mikill samhljómur var í meginhugmyndum allra lýðræðissinna: Að öllu jöfnu væri beint lýðræði æskilegra en óbeint lýðræði. Báðar kenningarnar fjalla með yfirgripsmiklum hætti um þátttöku almennings í stjórnámálum og

56 Árni Daniel Júlíusson 2001: 25.

stjórnun samfélagsins. Lýðræðissinum þykir valið létt ef boðið stendur milli tveggja stjórnkerfa þar sem ekki er munur á hagkvæmni og skilvirkni í stjórnun. Þeir velja það stjórnkerfi sem betur tryggir þátttöku og áhrif almennings. Af þeim sökum leggur kenningin um óbeint lýðræði og þjóðþingræði mikla áherslu á tvær nátengdar röksemdir. Annars vegar að beint lýðræði sé óhagkvæmt fyrir stjórnun landsins, og hins vegar að þjóðþingræði sé hagkvæmara en bæði forsetaræði og forsetaþingræði við sömu skilyrði. Því þarf eiginlega samkvæmt kenningunni að fórna beinu lýðræði á altari gæðastjórnunar. Undir vissum kringumstæðum getur þessi mikla áhersla á góða stjórnun samfélagsins komið málsvörum þjóðþingræðis í koll. Hvernig á t.d. að útskýra lélega stjórnun og pólitíska spillingu í landi þar sem ríkir alvald þjóðþingræðis?

Þetta er í hnotskurn sá vandi sem fylgir þjóðþingræðinu í umræðunni um stjórnskipun hins fyrirhugaða lýðveldis. Þegar Ísland varð fullvalda ríki árið 1918 fengu Alþingi og stjórnmalaflokkarnir tækifæri til að stjórna landinu einir og ótruflaðir. Þorri þjóðarinnar og hluti ráðahópsins taldi að tilraunin hefði mistekist og engin ástæða væri til að endurtaka hana í nýju lýðveldi. Þar skyldi almenningur hafa úrslitavald um lyktir mála.

Sveinn Björnsson var fyrst kjörinn ríkisstjóri árið 1941 til eins árs og síðan endurkjörinn þar til hann var kjörinn fyrsti forseti lýðveldisins árið 1944. Hann varð handhafi æðsta valdsins við mjög óvenjulegar kringumstæður. Veikleiki og sundurlyndi stjórnmalaflokkanna veittu honum tækifæri til að festa embættið og sjálfan sig rækilega í sessi. Myndun utanþingsstjórnarinnar var fyrst og fremst verk ríkisstjórans sem valdi ráðherra án þess að ráðfæra sig við þingflokkana eða flokksforingja.⁵⁷ Sveinn Björns-

57 Með utanþingsstjórninni sló Sveinn Björnsson tvær flugur í einu höggi: 1) hann kom í veg fyrir áframhaldandi tilraunir Ólafs Thors til að mynda samstjórn Sjálfstæðisflokks, Sósíalístaflokks og Alþýðuflokks (sbr. Pál Línal 1982: 143–45); 2) hann skipaði vini sína ráðherra: Björn Þórðarson forsætisráðherra, Vilhjálm Þór utanríkisráðherra og Björn Ólafsson viðskipta- og fjármálaráðherra (sbr. Matthías Johannessen 1979: 35, og 1982: 29). Reyndar ráðgerði Sveinn Björnsson þegar árið 1941 að skipa utanþingsstjórn með Björn Þórðarson í forsæti (sbr. Matthías Johannessen 1979: 35).

son var einstaklega hæfur og slyngur stjórnmalamaður. Hann átti að baki langan feril í stjórnmalum og sem sendiherra Íslands í Danmörku. Sveinn rataði um völundarhús valdsins og lék á strengi stjórnmalanna af mikilli snilld.

Reynsla alls þorra almennings af alvaldi flokkanna var slæm en reynslan af ríkisstjóranum góð. Forsetaþingræði í hinu fyrirhugaða lýðveldi naut því ekki einungis hins jákvæða samanburðar við óheft vald flokkanna heldur styrkti einnig framganga Sveins í embætti ríkisstjóra tillögur um þjóðkjörinn og valdamikinn forseta. Þar að auki var rennt styrkari stoðum undir fyrirhugað lýðveldi. Lögmati þess hvíldi á tvíveldi Alþingis og forseta, þjóðþingræði og forsetaræði.

Forsetaþingræðið féll einnig ágætlega að hugmyndum Íslendinga um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar, lýðveldi, lýðræði og sjálfstæði. Engin fordæmi voru heldur um að þjóðkjör ædsta valdhafans væri til óþurftar. Í Bandaríkjunum sat t.d. mjög öflugur og vinsæll þjóðkjörinn forseti sem margir töldu hina bestu fyrirmynd. Nýsköpun lýðræðis á Íslandi í mynd forsetaþingræðis var þó alls ekki rökrétt niðurstaða þess sem á undan hafði farið. Miklu heldur var þetta fremur óvænt afleiðing af flóknu samspili allra aðstæðna, hugmynda, stofnana og einstaklinga.

Heimildaskrá

Bækur og greinar

- Agnar Kl. Jónsson. 1969. *Stjórnarráð Íslands 1904–1964 I*. Reykjavík.
- Auður Styrkársdóttir. 1998. *From Feminism to Class Politics*. Umeå.
- Árni Daníel Júlíusson. 2001. *Jón Sigurðsson og hugmyndir 19. aldar*. Reykjavík.
- Birgir Hermannsson. 2001. „Nýtt lýðræði?“ *Skírnir*, 175. ár (vor): 161–77.
- Bjarni Benediktsson. 1940. „Sjálfstæði Íslands og atburðirnir vorið 1940.“ *Andvari*, 6. ár: 21–36.
- Bjarni Benediktsson. 1941. „Ályktanir Alþingis vorið 1941.“ *Andvari*, 66. ár: 22–39.
- Bjarni Benediktsson. 1943. *Lýðveldi á Íslandi*. Reykjavík.
- Bjarni Benediktsson. 1956. „Þingræði á Íslandi.“ *Tímarit lögræðinga*, 6. ár: 1–22.
- Bjarni Benediktsson. 1966. „Ólafur Thors.“ *Andvari*, 91. ár: 3–60.
- Björn Þórðarson. 1942. „Sjálfstæðismálið er ævarandi.“ *Helgafell* 8–10/1: 295–301.
- Duverger, Maurice. 1980. „A New Political System Model: Semi-Presidential Government.“ *Journal of Political Research* 2/8: 165–87.

- Einar Laxness. 1995. *Íslandssaga*. I. bindi. Reykjavík.
- Elgie, Robert. 1999. „The Politics of Semi-Presidentialism.“ *Semi-Presidentialism in Europe*. Ritsstj. Robert Elgie. Oxford o.v.: 1–21.
- Guðjón Friðriksson. 1993a. „Siðferði og stíll stjórnmálamanna.“ *Heimsmynd* 1/8: 76–82.
- Guðjón Friðriksson. 1993b. *Ljónið öskrar. Saga Jónasar Jónssonar frá Hriflu*. III. Reykjavík.
- Gunnar Helgi Kristinnsson. 1996. „Parties, States and Patronage.“ *West European Politics* 3/19: 433–57.
- Gunnar Thoroddsen. 1938. „Þegar vernda skal fullveldið.“ *Þjóðin* 4/1: 202–206.
- Gylfi Gröndal. 1994. *Sveinn Björnsson – Ævisaga*. Reykjavík.
- Hindess, Barry. 2000. „Representation Ingrafted Upon Democracy.“ *Democratization* 2/7: 1–18.
- Jón Guðnason. 1978. „Stjórnarmyndun og deilur um þingræði 1911 (með myndum).“ *Saga* 2/7: 1–18.
- Judge, David. 1999. *Representation. Theory and Practice in Britain*. Lundúnum og New York.
- Matthías Johannessen. 1979. *Samtöl*. III. Reykjavík.
- Matthías Johannessen. 1981. *Ólafur Thors – Ævi og störf*. I. Reykjavík.
- Matthías Johannessen. 1982. *Samtöl*. IV. Reykjavík.
- Ólafur Jóhannesson. 1960. *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík.
- Sigríður Matthíasdóttir. 1997. „Endurreisn lýðræðisins. Þjóðernisgoðsagnir Íslendinga og Tékka.“ *Ný Saga* 9. ár: 65–70.
- Símon Jón Jóhannsson og Axel Ammendrup. 1996. *Stóra tilvitnanabókin*. Reykjavík.
- Svanur Kristjánsson. 1994. *Frá flokksræði til persónustjórnmála*. Reykjavík.
- Torfi Ásgeirsson. 1943a. „Fyrsta skoðanakönnun á Íslandi.“ *Helgafell* 1–3/2: 8–18.
- Torfi Ásgeirsson. 1943b. „Skoðanakönnun í lýðveldismálinu.“ *Helgafell* 9/2: 340–45.

Aðrar heimildir

- Alþingistiðindi*
Alþýðublaðið, dagblað
Eimveidinn, tímarit
Helgafell, tímarit
Hlín, ársrit
Jörð, tímarit
Morgunblaðið, dagblað
Nýtt kvennablað, tímarit
Straumbvörf, tímarit
Tíminn, dagblað
Vikan, tímarit
Vísir, dagblað
Þjóðviljinn, dagblað

Summary

The article seeks to explain the adoption of a semi-presidential constitution in 1944 when Iceland terminated the union-agreement with Denmark and became an independent republic. Semi-presidential government is characterized by the duality of executive power, divided as it is between the popularly elected president and the prime-minister, responsible to parliament. Thus the new constitution involved a system change from the previous parliamentary system of government. The shift is located in a political struggle, involving the political parties, the press, the general public, as well as the Regent, who had replaced the Danish King as head of state in 1941. Two main forces emerged, one favouring parliamentary government, the other advocating semi-presidential government. This debate did not follow the traditional left-right division, as the most nationalistic forces to the left and the right united in support of parliamentary government while other political forces coalesced around the Regent in support of the system change. A conflict of ideas also emerged as parliamentary government was based on the theory of indirect democracy, while semi-presidentialism was closely associated with the principles of direct democracy. The victorious forces were greatly helped by strong public support, the strength of populism in the political culture, the perceived failure of the previous parliamentary government, and the political skills of the Regent, Sveinn Björnsson (1881–1952), who became the first president of the Republic of Iceland.