

STJÓRNMÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT

# Forveri forseta Konungur Íslands 1904–1944

Helgi Skúli Kjartansson prófessor  
Kennaraháskóla Íslands

1. tbl. 2. árg. 2006  
Fræðigreinar



Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Odda v. Sturlugötu 101 R. Sími (354) 525-4928 <http://www.stjornsvslustofnun.hi.is>



## Útdráttur

*Hér er fjallað um konungsvaldið í íslenskum málum á heimastjórnartíma (1904–1918) og tíma íslenska konungsríkisins – í raun aðeins til 1940 því að ríkisstjóri gegndi blutverki konungs á allt annan hátt en hann sjálfur.*

*Stjórnarmyndanir á Íslandi, þ.e. val á ráðherra til 1917 og forsætisráðherra eftir það, lutu jafnan lögum þingræðisins en komu til kasta konungs með ólíku móti. Í fyrstu kom hann að þeim á ábyrgð dönsku ríkisstjórnarinnar. Frá 1909 átti Alþingi bein samskipti við konung. Þegar fleiri en eitt ráðherraefni gátu varist vantrausti á þingi – 1911 og aftur 1915 – varð það blutverk konungs að velja á milli. Frá 1918 var aðkoma konungs að stjórnarmyndunum óregluleg en mjög takmörkuð. Hann veitti umboð til stjórnarmyndunar eftir ábendingum, venjulega ekki fyrr en samningum flokkanna var lokið. Hann skipti sér aldrei af samningaferli flokkanna og þurfti aldrei að velja á milli keppinauta um að reyna stjórnarmyndun.*

*Synjunarvald konungs í íslenskum málum var ekki allt af einum toga.*

*Gagnvart lögum, sem Alþingi hafði samþykkt, var það á valdi ráðherra hvort hann lagði þau fyrir konung til staðfestingar. Til 1904 hafði Íslandsráðherra dönsku stjórnarinnar talið sér það óskýlt og stundum, ekki alltaf, rökstutt synjun sína með konungsúrskurði. Eftir tilkomu þingræðis var ráðherrum ekki stætt á að beita þessu valdi, þótt formlega væri það ekki af þeim tekið fyrr en 1944.*

*Á heimastjórnartíma voru helstu mál íslensk lögð fyrir konung í ríkisráði Dana til þess að hann gæti, á ábyrgð danskera ráðherra og að frumkvæði þeirra, stöðvað framgang mála sem Danir töldu ganga á sinn rétt. Formlega var þessu valdi beitt 1914 gegn stjórnarskrár-breytingum og úrskurði um íslenskan innanlandsfána. Annars forðudust ráðherrar að bera upp mál sem yrði synjað; á það reyndi nokkrum sinnum, kannski oftar en skýrar heimildir eru um. Þetta vald misstu Danir með sambandslögunum 1918.*

*Persónulegt synjunarvald konungs (þ.e. vald hans til að undirrita ekki það sem ráðherra fer fram á, jafnt lög sem annað) var að formi til var ótakmarkað, jafnt í íslenskum málum sem dönskum. Á heimastjórnartíma gerði konungur sig tvisvar líklegan til að beita slíku valdi. Árið 1912 var konungi nauðugt að staðfesta úrskurð um íslenskan fána sem ráðherra Íslands bar fram í samkomulagi við dönsku stjórnina; þá lét hann undan úr því að enginn danskur þingflokkur studdi hann í andstöðunni. Árið 1910 snerist konungur gegn tillögu íslenska ráðherrans um að breyta samkomutíma Alþingis gegn vilja meirihluta þingmanna. Ráðherra lét þá undan án þess að á formlega synjun reyndi, en þarna virðist konungur hafa tekið afstöðu í íslensku deilumáli án þess að danska stjórnin kæmi við sögu. Sem pólitískur möguleiki var synjun af þessu tagi alveg úr sögunni þegar leið á tímabilið, eins og skýrt kom fram í deilunum um þingrofið 1931.*

Þegar Ísland varð lýðveldi 1944 tók forseti þess við því hlutverki sem Danakonungur hafði áður gegnt í stjórnskipun Íslands.<sup>1</sup> Vissulega ekki óbreyttu, en sama hlutverki þó í langflestum atriðum. Ekki heldur beint af konungi, því að eftir hernám Danmerkur 1940 var það fyrst ríkisstjórnin sjálf sem falin var meðferð konungsvaldsins, og síðan í þrjú ár ríkisstjórnin, staðgengill konungs, en því embætti gegndi Sveinn Björnsson, sá sem svo hélt áfram sem forseti fyrstu lýðveldisárin. Engu að síður er nærtækt, þegar rætt er um eðli og þróun forsetaembættisins, að leita samanburðar við konungshlutverkið eins og það hafði mótast á sínum tíma. Slíkum samanburði ætla ég mér ekki að fylgja eftir hér, enda stendur það kannski öðrum nær en sagnfræðingum,<sup>2</sup> heldur takmarka mig við tíma konungsvaldsins, en fjalla um þá þætti þess sem helst skipta máli þegar hugsað er um lýðveldistímamann og forsetaembættið.

## I

Frá 1918 hefur Ísland verið ríki og embætti þjóðhöfðingja verið hluti af stjórnskipun þess. Þó að sami maður væri konungur Danmerkur og Íslands, þá var það hvort sitt konungsembættið, og konungur Íslands (ekki Danmerkur) varð svo að forseta Íslands 1944.

Danakonungur hafði að sjálfsögðu verið þjóðhöfðingi Íslendinga löngu fyrir 1918, en lengst af var embætti hans langt utan og ofan við hjálenduna Ísland. Þar voru það dönsk stjórnvöld sem réðu ríkjum, þar á meðal vissulega konungur, en hvernig handhafar danska valdsins skiptu með sér verkum, t.d. konungur og ráðherrar, kom Íslandi í sjálfu sér lítið við. Jafnvel eftir 1874, þegar Ísland var orðið sjálfstjórnarland að vissu marki, var konungur aðeins hluti af því danska valdi sem tók við þar sem sjálfstjórninni sleppti.

Valdinu sem t.d. staðfesti lög frá Alþingi eða staðfesti þau ekki, rétt eins og því sýndist (Björn Þórðarson 1949 lýsir þeim málum og rekur allar lagasynjanir). Þarna er um synjunarvald að ræða sem fólst í því að ráðherra Íslandsmála var óskýlt að leggja fyrir konung til staðfestingar lög sem Alþingi hafði samþykkt. Stundum aðhafðist ráðherra einfaldlega ekkert, og féll afgreiðsla Alþingis þá úr gildi þegar næsta reglulega þing kom saman. Oftast kom þó svar í einhverri mynd, stundum stjórnarfrumvarp þar sem einhverju var breytt frá því sem fyrra þing hafði samþykkt, en oft formleg synjun, gefin út sem konungsúrskurður á ábyrgð ráðherra. Þarna er það ráðherra sem fer með synjunarvaldið og getur beitt því hvort sem er með eða án atbeina konungs.

---

<sup>1</sup> Tveimur ónefndum ritrýnum á ég að þakka gagnlegar ábendingar um efnistösk greinarnar. Einkum vil ég þó þakka Helga Bernódussyni rækilegan yfirlestur, auk skoðana-skipta sem hafa um margt mótað sýn mína á efni greinarinnar.

<sup>2</sup> Greinin var upphaflega erindi, flutt á málþingi Sagnfræðingafélags Íslands og Stjórnarskrárnefndar um forsetaembættið 25. mars 2006 sem eins konar inngangur að erindum annarra fræðimanna um lýðveldistímamann. Erindið birtist hér endurskoðað og mjög aukið, en áfram skordað við tímamann fyrir 1944.

Frá 1904 var útilokað að íslenskur þingræðisráðherra synjaði lögum frá Alþingi staðfestingar með konungsúrskurði. Lög, sem Alþingi samþykkti, lagði hann ávallt fram í danska ríkisráðinu. Var honum það þó ekki beinlínis skylt nema samkvæmt óskráðum þingræðisreglum (og gildi hið sama um konungsríkið Ísland frá 1918; það var ekki fyrr en í lýðveldisstjórnarskránni sem kveðið var á um að lög *skyldu* lögð fyrir forseta til staðfestingar). Einu sinni kom þó fyrir að ráðherra, Hannes Hafstein í svonefndu lotterímáli 1912–1913, féllst á mótmæli danskra ráðherra og fór ekki fram á staðfestingu konungs (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 83, II 510–512;<sup>3</sup> Guðjón Friðriksson 2005, 586, 595).

Hér var Hannes Hafstein kannski að forminu til að beita hinu gamla synjunarvaldi ráðherra með því að leita ekki staðfestingar konungs á lögum frá Alþingi. En í raun var staðan sú að konungur myndi ekki staðfesta lögin, hvað sem ráðherra segði. Þar skein í synjunarvald af allt öðru tagi, sem innbyggt var í samband Íslands og Danmerkur og fólst í því að í ríkisráði gat konungur, á ábyrgð dönsku stjórnarinnar, neitað að staðfesta mál sem ráðherra Íslands lagði fram, ef Danir töldu það skerða rétt sinn eða fara út fyrir mörk íslenskra sér mála. Að jafnaði myndi ráðherra sveigja hjá synjun með því að gera ekki tillögu um ófáanlega staðfestingu. Um lög frá Alþingi fór ekki svo nema í þetta eina sinn, en kann að hafa verið algengara um önnur mál, t.d. stjórnarfrumvörp sem konungur þurfti að samþykkja að lögð væru fram (Guðjón Friðriksson 2005, 592–595; til að tryggja sig í þessu efni var handhægast fyrir Íslandsráðherra að ræða mál sín á dönskum ríkisstjórnarfundum, þar sem nærvera hans var þó, að íslensku mati, afar vont form).

## II

Hér er komið fram á heimastjórnartímann, 1904 til 1918, og var konungsembættið þá merkilega beggja blands. Í þeim efnum þar sem Danmörk hafði enn forræði fyrir Íslandi var konungur enn sem fyrr danskt stjórnvald. Af því tagi var t.d. það synjunarvald hans sem Hannes Hafstein sveigði hjá í lotterímálinu.

Hið sama á við um frægan árekstur íslenska ráðherrans, Sigurðar Eggerz, við Kristján konung tíunda í ríkisráðinu 1914, þegar ekki tókst að staðfesta stjórnarskrárbreytingu og íslenskan fána (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 83–85, 147–148). Þar voru það Ísland og Danmörk sem ekki komu sér saman, og konungur kom þar fram sem hluti af dönsku ríkisvaldi, ekki íslensku, eiginlega málpípa dönsku stjórnarinnar (eins og glöggur kemur fram hjá Per Sundbøl 1978, 33–38).<sup>4</sup> Stjórnarskrárfrumvarpinu var ekki beinlínis synjað staðfestingar, heldur setti konungur skilyrði fyrir staðfestingu þess sem ráðherra gat ekki gengið að, og dró hann þá

<sup>3</sup> Þetta rit, einkum fyrra bindið, er aðalheimild mín um ráðherra og ríkisstjórnir, þar á meðal stjórnarmyndanir, notað miklu víðar en beint er vísað til.

<sup>4</sup> Hér sem endranær rekur hann atburðarásina mjög nákvæmlega eftir dönskum heimildum, ekki síst heimildum frá dönsku ráðherrunum. Sambærilega rannsókn skortir á aðkomu Dana að Íslandsmálum áratuginn á undan, þó að margt gagnlegt komi fram í ævisögum, síðast og best hjá Guðjóni Friðrikssyni 2005.

frumvarpið til baka; konungur neitaði hins vegar vafningalaust að staðfesta úrskurð um fánann. Þetta fór fram á þaulundirbúnum ríkisráðsfundi og höfðu danskir ráðherrar samið svör konungs. Eftir íslenskum skilningi var það konungur sjálfur sem þarna reis gegn vilja ráðherra síns, sem mótmælti með því að biðjast lausnar. Dönsku ráðherrarnir gættu þess af tillitssemi við Íslendinga að láta konung hafa orðið í ríkisráðinu. Forsætisráðherra kvaðst þó sjálfur vilja birta Dönum orðaskipti konungs og Sigurðar, með þeim rökum að „konungur er ábyrgðarlaus, og [...] umræður hafa líka snert sambandið milli Íslands og Danmerkur, óska ég að því leyti með undirskrift minni að taka á mig hina stjórnskipulegu ábyrgð á orðum konungs gagnvart Danmörku“ (Björn Þórðarson 1951, 286, íslensk þýðing úr Lögbirtingablaði). Svona vandlega var þess krafist í dönsku stjórnarfari að ráðherra tæki ábyrgð á gerðum konungs.

Í rauninni var það líka sem danskt stjórnvald að konungur kom að vali og skipun fyrsta íslenska ráðherrans, Hannesar Hafstein. Þá hafði Alþingi ekki tekið af skarið um val á ráðherra, þingmeirihlutinn aðeins farið fram á að fá ráðherra úr sínum röðum eða „í samræmi við flokkinn“, eins og þeir kölluðu það.<sup>5</sup> Þá var það *Danmörk* sem valdi *Íslandi* ráðherra, nánar sagt danska ríkisstjórnin, þar sem Íslandsráðherra undirbjó málið, en forsætisráðherra tók ábyrgð á Hannesi með undirritun sinni. Það var auðvitað konungur sem veitti embættið, en hann gerði það *sem konungur Danmerkur* á ábyrgð *síns danska* ráðherra.

Þetta fannst Íslendingum rangt form. Um það tókst Hannesi, samningamanninum mikla, smám saman að sannfæra Dani (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 70–72; Guðjón Friðriksson 2005, 394–395). Það var þó varla fyrr en 1908, eftir heilt kjörtímabil á Íslandi og bæði konungaskipti og stjórnarskipti í Danmörku, að niðurstaðan lá fyrir: að framvegis tæki Íslandsráðherra sjálfur ábyrgð á vali sínu, líkt og forsætisráðherrann gerði í Danmörku. Gagnvart ráðherraskiptum og ráðherravali á Íslandi hafði konungur nú hlutverki að gegna *sem þjóðhöfðingi hinnar þingræðislegu íslensku heimastjórnar*, á hliðstæðan hátt og hann kom að stjórnarskiptum í Danmörku sjálfri. Þar var hann orðinn, í aðra röndina, fyrirrennari forseta vors.

### III

Stjórnarskipti eða ráðherraskipti voru alltið á heimastjórnarárunum, sex sinnum á átta árum 1909 til 1917. Tilefni ráðherraskiptanna var jafnan nýr þingmeiri-

---

<sup>5</sup> Heimastjórnarmenn áttu óhægt með að koma sér saman um ráðherraefni. En þessi hógværa málaleitan var líka í samræmi við skipan mála í Danmörku, því að konungur hafði sjálfur valið Deuntzer, forsætisráðherra 1901–1905, til að mynda fyrstu þingræðisstjórn Dana, og var hann þá þekktur stuðningsmaður meirihlutflokks danska þingsins en ekki úr röðum flokksforingjanna. Frá og með stjórnarskiptum 1905 völdu dönsku þingflokkarnir sjálfir sín forsætisráðherraefni og þá gat íslenskur þingmeirihluti valið ráðherra með sama hætti. Þannig ákvað þingmeirihlutinn 1909 að hunsa tilmæli um að velja þrjú ráðherraefni sem konungur fengi að velja á milli (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 128–129 – óljóst er hvernig þessum tilmælum var komið á framfæri).

hluti, hvort sem hann varð til í kosningum – allar kosningar tímabilsins, farnar að tölu, gengu fyrri meirihluta í óhag – eða með því að flokkur ráðherra riðlaðist. Þingræðisregla var í heiðri höfð, a.m.k. að því marki að ráðherra vék fyrir vantrausti þegar því var að skipta, og að konungur veitti þeim manni ráðherraembætti sem ótvíráður þingvilji stóð til.

Konungur var þó hvorki hlutlaus né skoðanalaus um ráðherraval á Íslandi. Stefnumunur íslensku flokkanna snerist einkum um sambúðina við Danmörku: hvort þar bæri að byggja á:

- tilfinningu um þjóðirnar tvær sem náttúrulega *andstæðinga* og
- *kröfugerð* um lagfæringar á sambandi þeirra;

eða á

- tilfinningu um þjóðirnar sem náttúrulega *bandamenn* og
- *samningum* um lagfæringar á sambandi þeirra.

Þarna lágu hinar miklu átakalínur íslenskra stjórnsmála, og þar var ekkert feimnismál á hvort borðið þjóðhöfðinginn reri.

Þegar kröfugerðarmenn tóku við völdum af samningamönnum – Björn Jónsson af Hannesi Hafstein 1909, Sigurður Eggerz af sama Hannesi 1914 – var það konungi á móti skapi, og birtist tregða hans í því að ráðherraefnunum, bæði Birni og Sigurði, var stefnt til Kaupmannahafnar til fundar við konung og danska ráðamenn áður en hinu þingræðislega réttlæti fékkst fullnægt með skipun þeirra í embætti. Í fyrra skiptið mátti það ekki einu sinni heita að Birni væri stefnt utan sem ráðherraefni, heldur sem einum af þremur forsetum þingsins.

Þegar þeir hrökkluðust svo frá völdum, Björn eftir tvö ár og Sigurður eftir eitt, afgreiddi konungur ráðherraskiptin með símskeyti.

Í bæði skiptin vildi svo til að eftirmanninn fékk konungur sjálfur að velja. Ekki á þann hátt sem Danmörk hafði valið Íslandi ráðherra 1904, heldur var það þjóðhöfðingi íslensku heimastjórnarinnar sem í þessi tvö skipti fékk tækifæri til að velja ráðherra.<sup>6</sup>

Þessi inngríp konungs í stjórnarmyndun á Íslandi, 1911 og aftur 1915, bar að með nokkuð ólíkum hætti. Í fyrra skiptið sat Alþingi á rökstólum, hafði hafnað fráfarandi ráðherra, Birni Jónssyni, en ekki tekist að mynda samstæðan meirihluta um eftirmann hans. Tveir voru í boði: Skúli Thoroddsen og Kristján Jónsson. Báðir úr Sjálfstæðisflokki eins og Björn, en þó deginum ljósara að í íslensku flokkaskiptingunni stóð Skúli utar á kröfugerðarkantinum, Kristján nær miðjunni.

---

<sup>6</sup> Líkt og Sveinn Björnsson átti eftir að ákveða stjórnarmyndun, bæði sem ríkisstjóri þegar utanþingsstjórnin var mynduð 1942, og sem forseti 1949 þegar hann fól Ólafi Thors að mynda minnihlutastjórn án þess að þingmeirihluti hefði tekið um það neina ákvörðun. Sveinn gerði þetta á formlega ábyrgð viðtakandi forsætisráðherra, eins og jafnan er um þátt þjóðhöfðingjans í stjórnarmyndun, en að eigin frumkvæði og eftir frjálsum mati. Þeir Kristján og Einar tóku með sama hætti ábyrgðina á vali sínu sem ráðherra, en þar var minna svigrúm fyrir frumkvæði og mat konungs því að hann valdi milli tveggja eða þriggja sem þingmeirihluti gat stutt; Sveinn valdi sína menn þegar þingmeirihluti var ófánlegur.

Þingræðislegt tilkall Skúla til ráðherraðóms var að ýmsu leyti sterkara en Kristjáns. Hann átti a.m.k. jafnmarga stuðningsmenn á þingi. Honum fylgdi skýr meirihluti þjóðkjörinna þingmanna, en konungkjörnir þingmenn, sem studdu Kristján, höfðu umdeilanlegt vægi á skálum þingræðisins, fulltrúar fyrrverandi ráðherra en ekki þjóðarinnar. Þá var stuðningslið Skúla úr meirihlutaflokki þingsins, sem hafði unnið frægan sigur við síðustu kosningar, en styrkur Kristjáns fólst mest í hlutleysi Heimastjórnarflokksins, þess sem þjóðin hafði hafnað í síðustu kosningum.

Kristján Jónsson þóttist hins vegar uppfylla þá lágmarkskröfu þingræðisins að geta varist vantrausti á þingi. Það gat Skúli vissulega líka, en úr því að tveir menn uppfylltu lágmarkskröfuna taldi konungur sig óbundinn, og vitaskuld kaus hann Kristján. Sem stóð við sitt með því að verjast vantrausti, og mátti þó ekki tæpara standa.

Skúli leit á val konungs sem beint þingræðisbrot (undir það tekur ævisöguritari hans, Jón Guðnason 1974, 456–460; 1978), en við svo búið varð þó að standa. Hér stóð Friðrik konungur áttundi, sem í Danmörku hafði lengi talist þingræðissinni, á hálum ís, og væri gaman að vita betur en ég veit hvaða ráða hann leitaði, eða að hvaða marki danska stjórnin taldi sig bera ábyrgð á gerðum konungs í þessu máli.

Þegar hér var komið sögu átti Friðrik konungur skammt ólífað, og 1915 var það sonur hans, Kristján tíundi, sem þurfti að velja Íslandi ráðherra.

Sigurður Eggerz hafði beðist lausnar eftir árekstur við konung í ríkisráðinu, þann árekstur sem ég hef þegar lýst sem ágreiningi Danmerkur og Íslands.

Ráðherraskipti á Íslandi höfðu hingað til aldrei farið fram nema um þingtímann, en að bíða þings 1915 myndi í þetta skipti hafa í för með sér að stjórnarskrárbreytingar, samþykktar af Alþingi fyrir og eftir kosningar 1914, féllu ómerkar. Þess vegna var mikilvægt að afgreiða ráðherraskipti áður en þing kæmi saman.

Hannes Hafstein, sem gjarna hefði tekið við ráðherraðómi í þriðja sinn en hafði nú hvorki heilsu né þingstyrk til, benti konungi á þrjá íslenska stjórnsmálsmenn, alla úr flokki ráðherra, sem gætu unnið að lausn vandans. Þeim var stefnt utan, gengu m.a. á konungs fund, og Danir fengu staðfest að plottið gæti virkilega gengið upp. Samningafús sjálfstæðismaður gæti, alveg eins og Kristján Jónsson 1911, tekið við völdum með hlutleysi heimastjórnarmanna og stýrt stjórnarskrárbreytingunni heilli í höfn.

Sjálfstæðismennirnir þrír sem stefnt var utan, Einar Arnórsson, Guðmundur Hannesson og Sveinn Björnsson, voru allir samningafúsir og hefðu allir, með atbeina Hannesar og Heimastjórnarflokksins, getað varist vantrausti á Alþingi. Hvern þeirra sem konungur kærði sig um, gat hann gert að ráðherra Íslands. Hann valdi Einar.

Sú skýring hefur orðið lífseig að mislestur á símskeyti, sem vegna ritskoðunar Breta í stríðinu varð að senda á ensku, hafi ráðið vali konungs á Einari sem ráðherra. Sú skýring er bæði rétt og ekki rétt. Þeir þremmenningar lögðu fyrir konung tillögu og varatillögu. Varatillagan var sú að þeir þrír bentu á ráðherra-



efni. Hana misskildi konungsritari þannig að tveir þeirra, Guðmundur og Sveinn, byðust til að benda á hinn þriðja, Einar. Aðaltillaga þeirra þriggja var hins vegar ótvíræð, þ.e. að konungur veldi ráðherrann sjálfur. Og það gerði hann: Einar Arnórsson var valinn af Kristjáni konungi, hvort sem hann gerði það undir meiri eða minni áhrifum frá hinni misskildu varatillögu (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 149–150; aðaltillagan, sem enginn gat misskilið, var sú að þeir þremmenningar „prefer ... leave Majesty personal question“). Ekki verður séð að danskir ráðherrar hafi hér komið nálægt valinu á ráðherra, en hin fyrirhugaða lausn á afgreiðslu stjórnarskrárinnar var vitanlega samningsatriði við dönsku stjórnina og á hennar ábyrgð að konungur skyldi vinna á þeim grundvelli að ráðherraskiptum á Íslandi. Hafði raunar þurft að tala um fyrir konungi sem sjálfur var ekkert áfram um að finna lendingu í deilunni (Sundbøl 1978, 43).

#### IV

Einar Arnórsson var síðasta eins manns ríkisstjórnin á Íslandi. Með fjölgun ráðherra 1917 rann upp tími samsteypustjórna, en sambandslögin 1918 færðu stjórnarmyndanir á Íslandi úr öllu návígi við dönsk stjórnsmál. Ísland var orðið ríki út af fyrir sig sem Danmörk veitti vissa þjónustu en réð ekki yfir. Þjóðhöfðinginn var hinn sami, alla tíð fyrrnefndur Kristján tíundi, en því að vera konungur Íslands og Danmerkur fylgdu nú alveg aðskilin hlutverk. Héðan af var það alfarið á ábyrgð íslenskra ráðherra hvernig konungur Íslands rækti hlutverk sitt; ábyrgð, og þar með afskiptaréttur, danskra ráðherra heyrði sögunni til.

Frá fjölgun ráðherra 1917 fram að hernámi Danmerkur 1940 voru myndaðar ekki færri en sjö ríkisstjórnir, auk þess sem mikið var um breytingar á ráðherraskipan, a.m.k. þrisvar þannig að heilir þingflokkar bættust við stuðningslið stjórnarinnar eða hurfu úr því, og stundum var reynt að semja um stjórnarskipti þótt ekki yrði af. Það var því ekki sjaldan sem íslensku þingflokkarnir stóðu í samningum um stjórnarsamstarf.

Afskipti konungs af þeim málum voru næsta takmörkuð, og alls engin nema sitjandi ríkisstjórn hefði beðist lausnar. Konungur fylgdist með á lengdar, lét senda sér fréttir af gangi mála, gat falið forseta sameinaðs þings að ræða við flokksforingja um mögulega stjórnarsamvinnu, og þegar eftir því var kallað veitti hann væntanlegum forsætisráðherra umboð til stjórnarmyndunar. Það var þó sjaldnast gert fyrr en niðurstaða lá fyrir af samningum flokkanna.

Aðeins tvisvar gerðist það að maður fékk umboð til stjórnarmyndunar sem ekki gekk eftir. Ásgeir Ásgeirsson (síðar forseti) fékk slíkt umboð 1933, nánast fyrir misskilning, og afþakkaði það eftir kurteislegan frest. Ásgeir var forsætisráðherra, hafði beðist lausnar og vildi sitja til bráðabirgða fram yfir kosningar eftir að myndun nýs meirihluta fór út um þúfur. Hann hafði áður hardneitað að leiða stjórn slíks meirihluta og þýddi lítið að fela honum stjórnarmyndun þótt þingforseti hefði metið hann manna líklegastan til að takast hún. Það var kannski í ljósi þessarar reynslu af ómarkvissri aðkomu konungs, að eftir kosningar hafði Ásgeir sjálfur, þá utan flokka, frumkvæðið að samningum um næstu

stjórnarmyndun; kom konungur þar ekki nærri fyrr en öllum samningum var lokið, röskum mánuði eftir kosningar (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 213–216). Það kom því aldrei til kasta konungs hvort formaður Framsóknarflokksins, Jónas frá Hriflu, fengi að spreyta sig við stjórnarmyndun. Ásgeir var vafalaust í röðum þeirra sem vildu halda Jónasi frá stjórnarforustu og mun hafa séð frá byrjun að fimlega þyrfti að taka á því máli.

Áður hafði Jón Þorláksson fengið umboð til stjórnarmyndunar um þingtímamann 1924, enda formaður hins nýstofnaða Íhaldsflokks sem var stærsti þingflokkurinn og yfirlýst að hann sóttist eftir stjórnarforustu. Þegar Jón náði ekki saman starfhæfum meirihluta fól konungur þingforseta að kanna aðra möguleika, og kom ekkert út úr því. Á sama tíma fengu íhaldsmenn hins vegar Jón Magnússon til að freista stjórnarmyndunar, og tókst honum það með því að semja um hlutleysi einstakra þingmanna. Umboð konungs fékk hann ekki fyrr en samningar voru í höfn (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 174–177). Jón var svo forsætisráðherra til dauðadags, en Jón Þorláksson að honum látnum, og féll sú stjórn í kosningum 1927.

Stjórnarskipti eftir kosningar höfðu hingað til jafnan beðið þingtímans. En nú var hálf ár til þings og úrslit kosninganna skýr. Var því brugðið á það nýmæli að gefa stjórnarandstöðunni strax tækifæri til stjórnarmyndunar. Jón Þorláksson átti sjálfur frumkvæði að þeirri ráðabreytni og benti konungi á Framsóknarflokkinn sem líklegastan til að mynda stjórn. Í Framsóknarflokki var á þessum tíma ekki annar formaður en þingflokksformaðurinn, en milli þinga sá framkvæmdastjórn um mál flokksins. Það var því hún sem Jón Þorláksson benti konungi á, og henni veitti hann umboð til stjórnarmyndunar, sem tókst og þá undir forsæti Tryggva Þórhallssonar (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 184–186; Guðjón Friðriksson 1992, 11–12). Er fágætt að stjórnarmyndunar-umboð sé þannig veitt öðrum en einstaklingi.<sup>7</sup>

Þegar Tryggvi fór frá – eftir að hafa leitt í rauninni þrjár mismunandi ríkisstjórnir – beitti hann sér fyrir því að flokkurinn fæli Ásgeiri Ásgeirssyni stjórnarforustu. Úr því varð svo stjórnarsamstarf við Sjálfstæðisflokkinn – málamiðlanastjórn sem aðalforingjar beggja flokka stóðu utan við. Þessari ákvörðun um Ásgeir var fylgt eftir með því að útvega honum strax umboð konungs. Væntanlega þótti ástæða til að gera það fyrr í samningaferlinu þegar flokksleiðtogi átti ekki í hlut. Ásgeir var reyndar ekki nema fimm daga að mynda stjórnina, en hafði þó á þeim tíma prófað þrjú stjórnarmynstur (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 203–206), og virðast samningar ekki hafa verið langt komnir þegar Ásgeir fékk umboðið.

<sup>7</sup> Kom þó fyrir í aðdraganda utanþingsstjórnarinnar 1942. Sveinn Björnsson ríkisstjóri var þá búinn að afskrifa möguleikann á allra flokka stjórn, og Haraldi Guðmundssyni hafði mistekist myndun vinstristjórnar; Sveinn fékkst þá ekki til að veita Ólafi Thors stjórnarmyndunarumboð, en dróst á að gefa samningamönnum Sjálfstæðisflokksins tveggja daga frest til úrslitailraunar (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 244).

Þessi dæmi sýna að aðkoma Kristjáns konungs að stjórnarmyndunum á Íslandi var breytileg og fór mest eftir óskum og frumkvæði Íslendinga hverju sinni. Aldrei þó þannig að það kæmi til kasta konungs að meta í hvaða röð íslenskir þingskörungur ættu að spreyta sig á stjórnarmyndun, hvorki til þess að koma á einu stjórnarmynstri umfram annað né til að gæta réttlætis í jöfnuði tækifæranna.

## V

Árið 1940 til 1941, meðan ríkisstjórnin fór sjálf með konungsvaldið, vildi svo vel til að ekki þurfti að mynda stjórn eða bregðast við stjórnarkreppu af neinu tagi. Það gerðist ekki fyrr en síðla árs 1941, þegar Sveinn Björnsson var kominn til sögunnar sem ríkisstjóri. Sá sami Sveinn sem eins hefði getað orðið ráðherra 1915, en hafði svo löngum starfað sem sendiherra Íslands í Kaupmannahöfn, eini íslenski diplómatinn, og þaukunnugur framkvæmd þingræðisins í Danmörku. Sem staðgengill konungs hefði enginn Íslendingur kunnað betur að leika hlutverkið konunglega, ef Sveini hefði þótt það hæfa. En Sveinn Björnsson valdi strax aðra leið. Sem innlendur þjóðhöfðingi á örlagatímum tók hann sér miklu virkara hlutverk en kom til greina fyrir konung.<sup>8</sup>

Þegar þjóðstjórnin baðst lausnar 1941 vegna ágreinings um efnahagsaðgerðir<sup>9</sup> var ríkisstjóri andvígur stjórnarskiptum og lagði að stjórnarflokkunum að endurnýja samstarf sitt. Sem tókst, og var stjórnin mynduð að nýju án ráðherraskipta eða umtalsverðrar stefnubreytingar. Misseri síðar hlaut ríkisstjóri að fallast á stjórnarmyndun Ólafs Thors, þegar þingmeirihluti hafði komið sér saman um að styðja minnihlutastjórn hans meðan kjördæmabreyting gengi um garð. Þegar því ætlunarverki var lokið var það Sveinn sjálfur sem skipulagði tilraunir til stjórnarmyndunar.<sup>10</sup> Það hafði t.d. verið hans pólitíska mat að hleypa Sósíalistasflokknum hvergi nærri samræðum stjórnarflokkanna 1941, en að gæta þess jafnvandlega árið eftir að engum ráðum væri ráðið án aðildar sósíalista.<sup>11</sup>

Ég ætla ekki að rekja þetta nánar, ekki heldur myndun utanþingsstjórnarinnar sem á eftir fylgdi, heldur nefni ég þetta til þess eins að sýna, að þegar

<sup>8</sup> Um Svein hefur meira verið skrifað sem forseta en ríkisstjóra, sjá ekki síst Svan Kristjánsson 2001, en ríkisstjóraár hans væru líka verðugt rannsóknarefni.

<sup>9</sup> Það voru framsóknarmenn sem undu því ekki að of lítið væri að gert í efnahagsmálum, rétt eins og við stjórnarslit 1949, 1953, 1956 og 1958 – fimm stjórnir sem áttu a.m.k. Eystein Jónsson sameiginlegan.

<sup>10</sup> Fyrst með samninganefnd allra flokka (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 242); það er sama aðferð og hann átti eftir að beita sem forseti eins og lýst er í grein Guðna Th. Jóhannessonar í þessu hefti.

<sup>11</sup> Staða sósíalista var gjörbreytt eftir kosningar og aðra atburði ársins 1942, enda voru þeir sammála um það, Ólafur Thors og Sveinn Björnsson, að kjósa helst stjórn með aðild þeirra, þ.e. allra flokka stjórn. Að þeim möguleika þrautreyndum skildi leiðir. Sveinn fékk fyrst Haraldí Guðmundssyni umboð til stjórnarmyndunar, sem hlyti að verða vinstri stjórn, tók svo upp hugmynd sósíalista um utanþingsstjórn, en gaf Ólafi sem minnst svigrúm til að reyna aðrar leiðir (Agnar Kl. Jónsson 1969, I 242–244).

rætt er um konungsvaldið í íslenskri stjórnskipun og beitingu þess, eru ríkisstjóraárin annars eðlis, ekki marktækur hluti af athugunarefninu.

## VI

Um konungshlutverkið eftir 1918 hef ég hér einungis rætt í sambandi við stjórnarmyndanir og stjórnarskipti, þ.e. þær aðstæður sem á lýðveldistímanum hafa helst þótt reyna á frumkvæði þjóðhöfðingjans og jafnvel pólitískan vilja.

Á heimastjórnartímanum hafði konungur vissulega líka beitt sér – eða látið beita sér öllu heldur – þegar Danmörk taldi sig þurfa að setja Íslandi stólinn fyrir dyrnar, og hefur þegar verið vikið að því. En sem þjóðhöfðingi Íslands var konungur vanur, bæði fyrir og eftir 1918, að ljá undirskrift sína hverju því sem ráðherra eða ríkisstjórn ákvað, og var yfirleitt gengið að því vísu – líkt og við reiknum nú t.d. ekki með öðru en að forseti gefi út bráðabirgðalög eða fallist á skipun hæstaréttardómara án þess að spurt sé hvort hann hafi skoðun á málinu.

Tvívegis kom þó til kasta konungs umdeild ákvörðun um hvað íslenskum ráðherra ætti að leyfast og hvað ekki. Í bæði skiptin var stjórnin – Björn Jónsson 1910, stjórn Tryggva Þórhallssonar 1931 – komin með meirihluta Alþingis upp á móti sér en vildi ógjarna sleppa völdum.

Í dæmi Tryggva var Alþingi að því komið að afgreiða vantrauststillögu þegar hann lét krók koma á móti bragði og rauf þingið – með konungsúrskurði.<sup>12</sup> Þingrofið kom öllum á óvart<sup>13</sup> svo að það stóðu ekki á konungi áskoranir stjórnarandstæðinga eins og Kristjáni Eldjárn í svipuðum sporum 1974. En dagana á eftir var hastarlega umdeilt hvort aðferð Tryggva hefði verið rétt eða lögleg. Hún var þó í fullu samræmi við viðtekna túlkun og framkvæmd í Danmörku. Samt var Tryggvi fyrir fram ekki ugglaus um hvort konungur myndi afgreiða þingrofsúrskurðinn vafningalaust. Því bað hann sendiherra Íslands (sárnauðugan) að fylgja henni eftir. En þess þurfti ekki, konungur hafði ekki tekið sér neinn frest, heldur gert eins og sendiherra, Sveini Björnssyni (1957, 192–193), „fannst rétt af konungi í lýðræðis- og þingræðislandi. Hann féllst á tillögu löglegrar stjórnar, og því yrði ekki breytt, nema önnur lögleg stjórn kæmi og gerði aðra tillögu.“ Sama sinnis var forsætisráðherra Danmerkur: „Það liggur í hlutarins eðli að konungur varð að undirskrifa það sem fyrir hann var lagt“ (Haraldur Matthíasson 1999, 87 – úr þýðingu Morgunblaðsins á blaðagrein eftir Stauning forsætisráðherra).

<sup>12</sup> Besta yfirlit um þingrofið er hjá Guðjóni Friðrikssyni 1992, 204–224. Um nánari lýsingu með ríkulegum tilvitnunum í skjöl og ummæli má vísa á samantekt Haralds Matthíassonar (1999). Við þessi rit er stuðst í eftirfarandi umfjöllun víðar en vísað er til þeirra.

<sup>13</sup> Stjórnarandstaðan vissi ekkert, þingmenn Framsóknarflokksins varla fyrr en daginn áður. Tryggvi sjálfur hefur ekki tekið þetta ráð fyrr en á síðustu stundu. Í fyrstu hafði hann gert ráð fyrir að vikja fyrir vantrausti og svo seint sem laugardaginn fyrir þingrof, sem var á þriðjudegi, gert ráðstafanir til að taka við öðru starfi (Þjóðskjalasafn Íslands, 11. apríl, skipunarbréf bankastjóra útg. af Einari Árnasyni). Þeim Jóni Adólf Guðjónssyni og Þorsteini Tryggva Mássyni hjá KB banka á ég að þakka að benda mér á þessa heimild.

Stjórnarandstaðan féllst ekki á þessa einföldu túlkun á hlutverki konungs. Sjálfstæðismenn ályktuðu „að skylt hefði verið að veita konungi ... tækifæri til að kynna sér skoðanir andstöðuflokkanna“ (Guðjón Friðriksson 1992, 222 – einkum mun átt við skoðun þeirra á lögmæti þingrofsins), og hljóta þá að meina að konungur hefði átt að geta beitt áhrifum sínum með einhverjum hætti, frekar en skrifa bara undir það sem fyrir hann var lagt. Þingflokkar bæði Sjálfstæðis- og Alþýðuflokks lýstu sig í skeytum til konungs tilbúna „að benda á þingræðislega leið til myndunar nýs ráðuneytis“<sup>14</sup> (Haraldur Matthíasson 1999, 78–80), og virðast þá beinlínis ætlast til að konungur víki stjórn Tryggva frá völdum svo að þingmeirihlutinn fái vilja sínum framgengt. Í síðbúnu svari konungs (Haraldur Matthíasson 1999, 88), sem gefið var í samráði við Tryggva eða raunverulega af honum, er þessu atriði ekki ansað, enda ekki fylgt eftir af stjórnarandstöðunni. Hún átti líka óhægt um vik, því að varla var frambærilegt að óska eftir auknu valdi erlends konungs yfir innlendri stjórn. Andstöðuflokkarnir gagnrýndu hins vegar hvernig stjórnin gæti „notað sér ókunnugleika konungs í fjarlægum landi“ (Haraldur Matthíasson 1999, 89 – ályktun þingflokks Sjálfstæðisflokksins) og tengdu málið við óskir sínar um stofnun lýðveldis, strax (Alþýðuflokkurinn) eða við fyrsta löglegt tækifæri (Sjálfstæðisflokkurinn – sjá einnig Matthías Johannesen 1981, 144). Þannig hafa menn, a.m.k. í hita deilunnar, getað hugsað sér innlandan þjóðhöfðingja virkari en konunginn í lausn ágreiningsefna af þessu tagi. Í þeim anda reyndu líka sömu flokkar, við einkennilega svipaðar aðstæður 1974, að fá Kristján Eldjárn til að fallast a.m.k. ekki tafarlaust á tillögu forsætisráðherra um þingrof. En Kristján forseti afréð, rétt eins og Kristján konungur, að „undirskrifa það sem fyrir hann var lagt“.

Ef þau viðbrögð konungs höfðu „legið í hlutarins eðli“ 1931, þá hafði eitthvað breyst frá 1910 þegar Björn Jónsson hafði hug á að fá undirritað konungs-

---

<sup>14</sup> Sú leið hlýtur að hafa verið sú sama og þeir höfðu í huga þegar vantrauststillagan var flutt, en um hana hefur Guðjón Friðriksson (1992, 214) dregið saman tiltækar upplýsingar. Þeir ætluðu að leggja til við konung að mynduð yrði ópólitísk embættismannastjórn, höfðu tryggt sér forsætisráðherra og lagt drög að ráðherravali. Enginn efaðist um að konungur færi að slíkum ráðum frá meirihluta þings. En á það reyndi ekki. Eina utanþingsstjórn Íslandssögunnar var allt annars eðlis, skipuð að frumkvæði Sveins Björnssonar ríkisstjóra, sem sjálfur valdi forsætisráðherra og samdi við hann um aðra ráðherra. Síðan gerðist það haustið 1979 (Guðni Th. Jóhannesson 2005, 168–175) að Sjálfstæðis- og Alþýðuflokkur (þeir sömu og stóðu gegn stjórn Tryggva 1931) þurftu að taka ábyrgð á bráðabirgðastjórn fram yfir kosningar. Hölluðust þeir um skeið að utanþingsstjórn, skipaðri tilteknum mönnum á ábyrgð þingmeirihlutans, alveg eins og hugmyndin hafði verið 1931. En í krafti fordæmisins frá Sveini Björnssyni tók Kristján Eldjárn þessu eins og gengið væri á sinn rétt og vildi ekki heyra nefnda utanþingsstjórn nema hann sæi sjálfur um myndun hennar. Geir Hallgrímsson lét undan forseta í þessu efni (sem svo reyndi ekki á þegar Alþýðuflokkurinn bauðst til að mynda minnihlutastjórn). En ég held að það hafi hann gert sem þrúðmenni frekar en sem lögfræðingur, því að forseti getur ekki haft sterka stöðu til að hafna stjórnarmyndun sem þingmeirihluti vill beita sér fyrir.

bréf um samkomutíma Alþingis.<sup>15</sup> Þá hafði konungur þvert á móti metið sjálfur hvort hann ætti að undirrita eða ekki, og það í máli sem að vissu leyti má bera saman við þingföð. Þá stóð svo á að tilraun hafði verið gerð 1909 með þingtíma að vetri, en þótti gefast illa og var ráðgert að taka aftur upp sumarþing. Þingmeirihlutinn, sem var flokkur Björns, hafði ráðgert að breyta þingtímanum strax 1911 (þetta var í síðasta sinn sem tvö ár liðu milli þinga), einkum til þess að næsta þing yrði ekki háð fyrr en búið væri að skipta út konungkjörnum þingmönnum sem Hannes Hafstein hafði valið á sínum tíma. En þegar að því kom að gefa út konungsbréfið um breyttan samkomutíma Alþingis, hafði meirihluti þingmanna snúist gegn þingfrestun – til þess að losna við Björn úr ráðherrastóli áður en honum gæfist færi á að skipa konungkjörna þingmenn eftir eigin höfði, en einungis með þeirra tilstyrk hafði hann von um að verjast vantrausti. Hér var það sem Friðrik konungur lét – eftir ráðum íslensku stjórnarandstöðunnar fremur en danskra stjórnsmálamanna – brjóta á sér, lét Björn skilja að konungsbréf um breyttan þingtíma fengi hann ekki undirritað, og sveigði ráðherra þá undan svo að til formlegrar synjunar kom ekki. Málið er samt merkilegt: langskýrasta dæmið – ef ekki hið eina – um að konungur Íslands gengi í berhögg við ráðherra sinn í máli sem á engan hátt sneri að Danmörku.

Friðrik gat því aðeins leyft sér að ganga í berhögg við ráðherra að hann hafði meirihluta Alþingismanna með sér á móti Birni – en það hefði Kristján konungur líka haft á móti Tryggva 1931<sup>16</sup> ef í það hefði farið. Á fyrstu árum þingræðis hafði ekki heldur tíðkast að gera mikið með óformlegan þingvilja á þeim tíma sem Alþingi var ekki að störfum.<sup>17</sup> Friðrik konungur hefur því sjálfur tekið þá pólitísku afstöðu að Björn væri óheppilegur ráðherra sem *atti ekki að fá* það tækifæri sem hann sóttist eftir með frestun þingtímans.

Þetta var kannski frekar hægt að gera á bernskuárum þingræðis meðan enn eimdi eftir af fyrra valdi konungs. Dæmi um vald konungs til að standa gegn vilja ríkisstjórnar kom skýrt fram í samningum Dana við Hannes Hafstein um stjórnarskrár- og fánamál síðla árs 1913 (Sundbøl 1978, 26–32, 46, um konung einkum bls. 30–31; Guðjón Friðriksson 2005, 607–613.) Þar gat konungur – Kristján tíundi nýkominn til ríkis – krafist þess að ríkisstjórnin hefði ekki aðeins þingmeirihluta á bak við aðgerðir sínar, heldur stuðning *allra* þingflokka. Og

<sup>15</sup> Frá þessu segir Kristján Albertsson (1964, 110–114; 2004, 389–392), og skýrir málið mjög frá sjónarhóli stjórnarandstöðunnar en á grunni allrækilegrar heimildakönnunar; sumt er svo enn nánar rakið hjá Guðjóni Friðrikssyni (2005, 553–554).

<sup>16</sup> Hins vegar ekki á móti dönsku ríkisstjórninni sem hann setti af í svonefndri „páskakrísu“ 1920; niðurstaða þeirrar rimmu varð málamiðlun, en með þeim skilningi að slíkt gæti konungur aldrei leyft sér aftur, og hefur það gert inngríp hans í þingrofsdeiluna á Íslandi enn ómögulegra en ella þó að staðan væri ólík hvað þingmeirihlutann varðar.

<sup>17</sup> Engum kom á óvart að Björn neitaði að segja af sér fyrir þing, þó að vitað væri að meirihluti þingmanna vildi nú ekkert með hann hafa, og hunsaði ósk meirihluta þingmanna um aukaping 1910. Og væri hann á annað borð ráðherra, þá hafði konungur engin tæk á öðru en að samþykkja val hans á konungkjörnum þingmönnum, hversu þvert sem það gengi gegn vilja þáverandi þingmeirihluta. Af einhverjum ástæðum var hægara fyrir konung að ganga í berhögg við Björn í deilunni um þingtímann.

a.m.k. í fánamálinu – sem að vísu þótti varða konungdæmið sérstaklega – virðist hafa legið ljóst fyrir að konung vantaði ekki nema stuðning eins af þingflokkunum til þess að synja Hannesi um staðfestingu á úrskurði um íslenskan fána, og myndu þó dönsku ráðherrarnir enga ábyrgð taka á slíkri synjun. Að taka sér með þessum hætti neitunarvald gegn vilja dönsku stjórnarinnar hefur varla komið til greina nema í einstaka málum sem þóttu konungi sérlega skyld, og enn síður eftir undanhald hans í „páskakrísunni“ 1920 (sjá nmgr. 16).

Það er athyglisvert líka að Friðrik konungur hafði ekki berum orðum hótad Birni synjun, heldur krafist þess að konungsbréfið um þingtímamann yrði lagt fyrir sig í ríkisráði; var þetta þó gjörningur af því tagi sem hægt hefði verið að afgreiða utan ríkisráðs, rétt eins og þingrofið. Þetta var sú hótun sem Björn beygði sig fyrir. Hann fann að einmitt í ríkisráði hefði konungur stöðu til að beita persónulegu valdi sínu í óumdeildu íslensku sérmáli – af því að þar nyti hann óbeinnar ábyrgðar dönsku ríkisstjórnarinnar.

Þessi staða konungs hvarf með sambandslögunum 1918.

Hið gamla synjunarvald gagnvart lögum frá Alþingi, sem var í höndum ráðherra en ekki konungs, hafði í raun horfið með þingræðinu 1904. Synjunarvald Danmerkur í íslenskum málum, sem borin skyldu upp í ríkisráði Dana, hvarf með sambandslögunum og aðgreindum ríkisráðum landanna tveggja. Og með aðgreindum ríkisráðum hvarf líka það skjól sem konungur gat haft af dönskum ráðherrum ef hann vildi beita konungsvaldi sínu í íslenskum málum.

Eftir stóð vald konungs eða möguleiki til að ganga gegn vilja ráðherranna, líkt og hann hafði gert sig líklegan til í íslenska fánamálinu 1912, og sneri það vald nú á sama hátt að íslensku ríkisstjórninni og hinni dönsku. Að forminu til má tala um synjunarvald konungs, jafnvel ótakmarkað synjunarvald, því að ekki voru nein lögleg ráð til að gefa stjórnarathöfnum gildi í trássi við konung. Þetta átti jafnt við um lagasetningu og hvaðeina annað sem atbeina konungs þurfti til. En þetta synjunarvald var í öllum aðalatriðum formið tómt, a.m.k. þegar kom fram á þriðja og fjórða áratuginn, víkjandi fyrir þeirri meginreglu að konungur ætti ekki að beita valdi sínu nema á ábyrgð ráðherra. Ef Danir töldu það „liggja í hlutarins eðli“ í sínu stjórnarfari að konungur „verði að undirskrifa það sem fyrir hann er lagt,“ þá átti það á sama hátt við á Íslandi.

Eftir stóð einnig áhrifavald konungs við stjórnarmyndanir. Vald sem að vísu var takmarkað af hlýðniskyldu konungs við þingræðisregluna,<sup>18</sup> en hafði þó fært Friðriki áttunda og Kristjáni tíunda tækifæri til að gera Kristján Jónsson og Einar Arnórsson að ráðherrum Íslands, rétt eins og forsetar Íslands, og á undan þeim ríkisstjórninni, höfðu á stundum<sup>19</sup> úrslitaáhrif á stjórnarmyndanir. En þetta áhrifavald þjóðhöfðingjans hafði legið gjörsamlega í láginni frá 1918 til 1940.

<sup>18</sup> Hana má bera saman við aðra óskræda reglu, þ.e. að ótakmörkuðu synjunarvaldi sínu *skuli konungur ekki beita*. Ég segi ekki að reglurnar tvær hafi verið jafnar að gildi, en á þeim hefur verið stigsmunur frekar en eðlis.

<sup>19</sup> Fyrir 1960. Sveinn Björnsson, bæði sem ríkisstjóri og forseti, og Ásgeir Ásgeirsson forseti fyrir 1960 töldu það báðir hlutverk sitt að hafa skoðun á æskilegu stjórnarmynstri, ekki síst á forsendum utanríkisstefnunnar, og beita áhrifum sínum í því efni þegar svo bar

Það var þannig ekki mikið af raunverulegu pólitísku valdi sem forseti Íslands tók í arf frá fyrirrennara sínum, Danakonungi.

## Heimildir, útgefnar

- Agnar Kl. Jónsson 1969. *Stjórnarráð Íslands 1904–1964* I–II. Reykjavík: Sögufélagið.
- Björn Þórðarson 1949. *Alþingi og konungsvaldið: Lagasynjanir 1875–1904* (Studia Islandica 11). Reykjavík: Leiftur.
- Björn Þórðarson 1951. *Alþingi og frelsisbaráttan 1874–1944*. Reykjavík: Alþingissögufélag.
- Guðjón Friðriksson 1992. *Dómsmálaráðherrann: Saga Jónasar Jónssonar frá Hríflu* II. Reykjavík: Iðunn.
- Guðjón Friðriksson 2005. *Ég elska þig stormur: Ævisaga Hannesar Hafstein*. Reykjavík: Mál og menning.
- Guðni Th. Jóhannesson 2005. *Völundarbús valdsins: Stjórnarmyndanir, stjórnarslit og staða forseta Íslands í embættistíð Kristjáns Eldjárns, 1968–80*. Reykjavík: Mál og menning.
- Haraldur Matthíasson 1999. *Þingrofið 14. apríl 1931*. Reykjavík: Alþingi/Sögufélag.
- Jón Guðnason 1974. *Skúli Thoroddsen* II. Reykjavík: Heimskringla.
- Jón Guðnason 1978. „Stjórnarmyndun og deilur um þingræði“, *Saga* 16, 5–36.
- Kristján Albertsson 1964. *Hannes Hafstein: Ævisaga* III („síðara bindi, síðari hluti“). Reykjavík: AB.
- Kristján Albertsson 2004. *Hannes Hafstein* (stytt útgáfa). Reykjavík: Bókafélagið Uglya.
- Matthías Johannessen 1981. *Ólafur Thors: Ævi og störf* I. Reykjavík: AB.
- Sundbøl, P. 1978. *Dansk Islandspolitik 1913–1918*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Svanur Kristjánsson 2001. „Forsetinn og utanríkisstefnan: Bandaríkjafor Sveins Björnssonar árið 1944“, *Ný saga* 13, 4–16.
- Sveinn Björnsson 1957. *Endurminningar ....* Reykjavík: Ísafold.

## Óútgefnar

- Svanur Kristjánsson 2004. „Pólitísk völd og áhrif forseta Íslands.“ Erindi á fræðafundinum *Forsetinn og stjórnsmálin að fornu og nýju*, 9. júní. Sagnfræðingafélag Íslands og Félag stjórnsmálafræðinga.
- Þjóðskjalasafn Íslands, Stjórnarráð Íslands II. Db. 11. nr. 519 – Búnaðarbanki Íslands.

---

undir. Frá 1960 var Ásgeir sáttur, bæði við utanríkisstefnuna og stjórnarsamstarfið, og engar stjórnarmyndanir á döfni. Hann var þá orðinn sá ópólitíski forseti sem eftirmenn hans, Kristján Eldjárn og Vigdís Finnbogadóttir, tóku sér til fyrirmyndar, en þau töldu sér skylt að gæta strangasta hlutleysis við stjórnarmyndanir. Þessa túlkun sæki ég til Svans Kristjánssonar (einkum 2004).