



Ályktun Alþingis vorið 1941 um stjórnskipun og sjálfstæði Íslands, sérprentun úr Andvara 1941, 66. árg.

Bjarni Benediktsson – Stjórnsmál – Alþingi – Lög – Brezkur herafli – Stjórnarskrár

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

bjarnibenediktsson.is

Einkaskjalasafn nr. 360
Ræður Bjarna Benediktssonar
Askja 4-1, Örk 9

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Ásleja 4-1 nrk 9

Sérprentun úr „Andvara“ 1941, 66. árg.

Ályktanir Alþingis vorið 1941 um stjórnskipun og sjálfstæði Íslands.

Eftir **Bjarna Benediktsson** prófessor.

Ályktanir Alþingis vorið 1941 um stjórnskipun og sjálfstæði Íslands.

Eftir *Bjarna Benediktsson* prófessor.

I.

Virðing fyrir gerðum samningum, lögum og rétti er tvímælalaust ein af höfuðstöðum menningarinnar. Gerða samninga, lög og rétt ber því að hafa í heiðri. Af því leiðir þó engan veginn, að sá hafi ætíð rétt fyrir sér, sem bókstafinn þræðir. Engum löggjafa né samningsaðila hefur enn tekizt að sjá fyrir öll þau atvik, sem fyrir koma í hinu lifanda lífi. Blind fylgd við bókstafinn, hvernig sem á stendur, hlýtur oft að leiða til fullkomins ranglætis og hafa í för með sér algera ringulreið réttarskipunarinnar. Í þessu felst samt eigi, að ætíð megi vikja frá orðum laga og samninga, er þau koma hart niður. Þá, sem ella, verður að rata meðalhóf, og er það raunar vandfundið. En lögfræðin visar þar leiðina.

Þekking á settum lögum og helztu samningstegundum er að vísu sjálfsgæður þáttur lögfræðinnar. Sá, sem numið hefði þetta eitt, væri þó eigi miklu nær.

Ákvæði þau, er berum orðum hafa verið sett, eru eilífum breytingum undirorpin. Heilir lagabálkar eru oft felldir úr gildi með einum pennadrætti. Aðalatriði lögfræðinnar er því eigi þekking á þessu. Hitt skiptir miklu meira máli að vita, hvernig túlka ber lög, samninga og aðrar skuldbindingar. Að læra, að fyrirmæli laga og samninga hafa mismunandi ríkt gildi, að sum ber að meta meira en önnur, og að á milli þeirra er oft sambengi, þannig að öðru má eigi beita, ef hinu hefur eigi verið hlýtt. Að átta sig á, að við framkvæmd laga verður oft að hafa í huga fyrirvara, sem löggjafinn þegir um, en þó

ber að taka fram yfir bein fyrirmæli hans. Að skilja, að réttinn ber að meta meira en lögin, að lögin eru einungis ein, en að sjálfsgæðu hin helzta heimild réttarins, og verða því að þoka fyrir honum, ef þau rekast á hann.

Þegar finna á, hvað rétt er, verður því að beita þessum reglum. Með þeim eru á annan bóginn fyrirmæli, sett berum orðum, gerð sveigjanleg, svo að framkvæmd þeirra verður í samræmi við lífið sjálft, en á hinn bóginn er leitast við að koma í veg fyrir, að vild valdhafanna einna eða algert handahóf ráði.

Framkvæmd laga eða fullnusta samninga án hliðsjónar af þessum reglum er fásinna. Þær eru ávöxtur af reynslu kynslóðanna um aldir eða öllu fremur um þúsundir ára. Gildi þeirra er því ólíkt meira en orð skammsýns löggjafa eða skjótráðs samningsaðila, og er sízt á þá hallað, þó að þau séu í lengstu lög túlkuð í samræmi við þessar margreyndu og gerhugsuðu reglur.

Með ályktunum Alþingis 1941 um frestun alþingiskosninga og um sjálfstæði þjóðarinnar reyndi mjög á þessi sannindi, svo sem nú skal sýnt.

II.

Aðfaranótt 10. maí 1940 var brezkur herafli settur á land í Reykjavík. Hefur hann síðan setið í landinu og stöðugt búið örugglegar um sig. Í fyrstu greindi menn nokkuð á um, hver nauðsyn Bretum væri á þessum aðgerðum. Síðari atvik styrjaldarinnar hafa hins vegar ótvírætt leitt í ljós, að Bretum er það lífsnauðsyn að hindra, að þeim fjandsamleg ríki nái hér fótfestu og aðstöðu til flota- og flugstöðva. Hið sama er og kunnugt um Bandaríkjamenn, að þeir muni eigi þola, að andstæðingar þeirra setjist hér að. Hernaðarþýðing landsins er auðsjáanlega svo mikil, að menn geta naumast vænt þess, að það fái að vera óáreitt, því að ætla verður, að hún sé nokkurn veginn jöfn fyrir báða aðila styrjaldarinnar. Þjóðverjar lýstu og 25. marz s. l. algeru hafnbanni á landið og það sjálft á ófriðarsvæði. Fram að þessu hafa þeir raunar látið sér nægja

að leitast við að stöðva allar siglingar landsmanna til Englands, en með öllu er óvíst, hve lengi þeir láta við það sitja. Er það að visu hverju orði sannara, að mjög ómaklega kæmi það niður á oss Íslendingum, vopna- og varnarlausum, ef stórfelld hernaðarátök hæfust um land vort, en eins og fram til þessa hefur horft, verður það eigi talinn ástæðulaus ótti að gera ráð fyrir, að slíkt geti þá og þegar orðið.

Hvað sem um það er, þá er hitt víst, sem þegar var bent á í riti þessu fyrir ári liðnu, að með hernáminu var fullveldi Íslands skert svo, að íslenska ríkið fer þar eigi með hin æðstu ráð, heldur her erlends ríkis. Þessu sýnast menn furðuoft hafa gleymt. Kynni það að visu að benda til þess, að eigi hafi verið harkalega að oss farið. Næg reynsla hefur samt fengizt fyrir því, sem þegar í upphafi var auðsætt, að ef í odda skerst milli hagsmuna og laga Íslendinga annars vegar og setuliðsins hins vegar, þá eru það hin erlendu herlög, sem ráða. Íslendingar verða auðvitað að fylgja fast eftir þeim lofcrðum, sem þeir hafa fengið um, að stjórn þeirra verði látin afskiptalaus. En engu að síður er það þjóðarnauðsyn, að allur almenningur geri sér ljóst, hvernig í raun og veru er um þetta háttáð, þó að eigi væri til annars en að auðveldara væri að forðast enn frekari ihlutun um mál landsins en þegar er orðin.

Að svo vöxnu máli hlaut það að verða ærið vafasamt, hvort fært væri að láta almennar kosningar til Alþingis fara fram á þeim tíma, sem verða skyldi samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrárinnar. Í 26. gr. hennar er boðið, að þingmenn skuli kosnir til 4 ára. Síðast fóru almennar kosningar til Alþingis fram 20. júní 1937. Eftir orðum stjórnarskrárinnar var því kjörtímabili þingmanna lokið 20. júní 1941, og eftir kosningalögunum áttu þær þá að verða síðasta sunnudag í júnímánuði.

Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um lengd kjörtímabils er samkvæmt orðum hennar undantekningalaust og verður eigi breytt nema eftir þeirri aðferð, sem samkvæmt stjórnarskránni ber að hafa um þau ákvæði hennar, er ekki er gerð sérstök undantekning um, þ. e. a. s. til þess þarf samþykki tveggja

Alþinga í röð með þingrofi á milli og staðfestingu handhafa konungsvalds. Hins vegar er, hvorki um þetta ákvæði stjórnarskrárinnar né önnur, í henni sjálfri nein heimild til að bregða frá þeim í einstökum tilfellum, þegar sérstök atvik eru fyrir hendi.

Slík heimild þekkist þó um sum ákvæði stjórnskipunarlaganna annarra ríkja. Einkum er það samt tíðkað í Englandi, móðurlandi þingræðis og frjálslegra stjórnarháttanna, að víkja frá almennum reglum stjórnskipunarinnar, þegar mikið liggur við. En þar stendur að visu sérstaklega á, því að þar er engin formleg stjórnarskrá, sem erfiðara sé að breyta en öðrum lögum, eins og á Íslandi og víða annars staðar er. Sá sveigjanleiki stjórnskipunarinnar, er af þessu stafar, hefur þó sízt gert gildi hennar né helgi minni í Englandi en í öðrum löndum, því að England hefur lengst allra ríkja staðið af sér brotsjóa byltinga þeirra, sem löngum vilja umturna stjórnskipun ríkjanna, og einmitt þangað hefur fyrirmynd frjálsra stjórnarháttanna og þingræðis viðsvegar um lönd verið sótt, eins og þegar er sagt. Ástæða þessa er sú, að stjórnskipuninni hefur aldrei verið ofboðið. Hún hefur verið sveigð til eftir þörfum lifanda lífs, andi hennar ætíð verið metinn meira en bókstafurinn, aðalatriði meira en aukaatriði.

Í Englandi hefur það eigi þótt varhugavert, þegar ríkið hefur verið í hættu, eins og á heimsstyrjaldarárunum 1914—1918 og í ófriði þeim, er nú stendur, að fresta þingkosningum. Ráðamenn þar í landi hafa nú m. a. s. látið uppi, að varhugavert væri að láta almennar þingkosningar fara fram fyrr en að þrem árum liðnum frá styrjaldarlokum, því að ólíklegt væri, að fyrr yrði atvikum svo háttáð, að kosningar gætu orðið sönn mynd þjóðarviljans. Frestun þingkosninga er í Englandi ákveðin með venjulegum lögum, og brýtur það þar að visu eigi í bága við nein stjórnarskrárfyrirmæli, því að þau eru eigi til. En þar, eigi síður en hér, eru þingmenn kosnir til ákveðins tíma, og ef þeir framlengja umboð sín sjálfir umfram þann tíma, þá er þar um alveg sams konar atferli gegn kjósendum að ræða í báðum löndunum. Í Englandi efast þó

enginn um, að ef nógu rik nauðsyn er fyrir hendi, þá sé slík ráðstöfun réttmæt.

Óvefengjanlegt er, að formlegur munur hlýtur að vera á þessu á Íslandi, þar sem stjórnarskráin heimilar enga undantekningu frá fyrirmælum um, að hámark kjörtímabils skuli vera fjögur ár, og í Englandi, þar sem svo er ástatt sem lýst var, sem og þeim löndum, þar sem fyrirvari þessa efnis kynni berum orðum að vera tekinn í stjórnarskrána. Af þögn íslenzku stjórnarskrárinnar um þetta verður þó eigi dregin sú ályktun, að skilyrðislaust sé skylt að hlýða þessu ákvæði hennar. Ber þá einkum að gæta tvenns, annars vegar þess sambands, sem þetta fyrirmæli kann að vera í við önnur ákvæði stjórnarskrárinnar, og hins vegar þess, að til kunna að vera enn mikilvægari réttarreglur en stjórnarskráin sjálf, svo að hún verði að lúta í lægra haldi fyrir þeim.

Lengd kjörtímabils þingmanna hefur aldrei verið höfuðatriði íslenzku stjórnarskrárinnar. Stjórnarskrá var fyrst sett á Íslandi 1874. Allt frá þeim tíma þangað til 1920 var kjörtímabil þingmanna yfirleitt 6 ár, og sumra þó um skeið 12 ár. Það er fyrst í stjórnarskránni 1920, sem kjörtímabilið er ákveðið 4 ár, og hefur svo haldizt síðan. Hagkvæmisástæður hafa ráðið því, hve kjörtímabilið hefur hverju sinni verið ákveðið langt, en lengd þess haggar engu um, hvort lýðræði verði talið ríkja eða eigi, né um þýðingu kosninga yfirleitt.

En þýðing kosninga er einmitt sú að tryggja lýðræðið með því, að almenningi gefist kostur á að ráða því, hverjir fara með það mikilvæga vald, sem Alþingi er falið. Skilyrði þess, að kjósendur geti beitt þessum rétti sínum af viti og þjóðinni til heilla eru m. a., að þeim gefist óskertur kostur á að fylgjast með því, sem er að gerast, og að þeir hafi heimild til að hafa áhrif hver á annan og bera ráð sin saman, hvort heldur er í rituðu máli eða með fundahöldum. Þá verða þeir og að hafa leyfi til að kjósa hvern þann, sem kjörgengur er og fram er borinn samkvæmt íslenzkum lögum. Það er óvefengjanlegt, að sjálf stjórnarskráin ætlast til, að þessi skilyrði séu fyrir hendi, þegar kosið er. Meðal annars þess vegna

eru sett ákvæði hennar um persónufrelsi, prentfrelsi og fundafrelsi. Allt eru þetta meginákvæði stjórnarskrárinnar, og án þeirra yrðu kosningar einskis verður skripaleikur valdhafanna. Mannréttindi þessi eru auðvitað alls eigi afnumin á Íslandi, og þýðing kosninga hefði því orðið öll önnur en í þeim löndum, þar sem svo er. Hitt vita allir, að þau eru nú skert. Það munu allra sízt vefengja þeir, sem telja sig hafa gert það af lífsnauðsyn sinni og jafnvel vor Íslendinga jafnframt. Um það verður því eigi deilt. Forsendur þær, sem stjórnarskráin sjálf setur fyrir ákvæðum sínum um kosningar, eru þess vegna eigi fyrir höndum. Því hefur heyrzt fleygt, að þótt menn viðurkenni réttmæti þess að láta kosningar nú falla niður, þá geti menn ekki á það fallizt vegna fordæmis þess, sem með því væri skapað. Þeir, er svo hugsa, gera sér eigi grein fyrir, að hið hættulega fordæmi væri þvert á móti að láta kosningar fara fram án þess að forsendur stjórnarskrárinnar væru fyrir hendi. Fyrirmæli stjórnarskrárinnar eru því eigi brotin, þó að vikið sé til hliðar um stund því hagkvæmisákvæði, að þingmenn skuli kosnir á fjögurra ára fresti, á meðan ytri atvik hafa gert óhjákvæmilega skerðingu á grundvallaratriðum kosningarréttarins.

Athugun stjórnarskrárinnar sjálfrar og samanburður ýmissa ákvæða hennar leiða því til þess, að rétt hafi verið að fresta almennum alþingiskosningum. En utan stjórnarskrár og ofar henni er réttarregla, sem hefur sömu afleiðingu. Óvefengjanlegt er og viðurkennt af öllum lögfræðingum, að nauðsyn brýtur lög. Segja má, að orðalag reglunnar sé óheppilegt, því að nauðsynin brjóti eigi lögin, heldur einungis viki þeim til hliðar, eða að þau verði að skýra í samræmi við hana. En aukaatriði er, hvernig menn vilja orða hugsunina, því að sjálf er hún óumdeild réttarregla, sjálfri stjórnarskránni æðri.

Ágreiningur getur eigi verið um það, að eins og högum íslenzku þjóðarinnar er nú komið, þá verði hún sjálf að vera samhuga, og forystumenn hennar verði að einbeita huganum að því að ráða fram úr þeim vandamálum, sem sí og æ steðja að. Að sjálfsögðu verða kosningar að fara fram jafnskjótt og

fært er. En menn verða að gera sér ljóst, að af kosningum hlýtur að leiða almennar æsingar, sundrun landslýðsins, algera truflun á starfi forystumanna og annan ófagnað, sem leggjandi er í sölurnar á venjulegum tímum vegna þeirrar nauðsynjar, að almenningur ráði sjálfur málum sínum, en hlýtur að leiða til algers ófarnaðar á tímum sem nú. Ef Íslendingar hefðu eigi skilið þetta, hefðu þeir gert sig lítt verðuga fulls frelsis, er betri tímar koma á ný, enda að líkindum stofnað til enn frekari íhlutunar erlendra valdhafa um mál landsins en þegar er orðin. Sú nauðsyn að forða þessu var ótvírætt ríkari og rétthærri en hagkvæmisákvæði stjórnarskrárinnar um það, hvenær kosningar skuli fram fara.

Vafi getur því eigi leikið á, að ályktun sú um frestun almennra alþingiskosninga, sem Alþingi samþykkti 15. maí s. l., var eigi aðeins heimil að réttum lögum, heldur og stjórnmalanauðsyn slík, að beina réttarskyldu nálgast. Sjálf hljóðar ályktunin svo:

„Vegna þess, að Ísland hefur verið hernumið af öðrum aðila styrjaldarinnar og lýst á hernaðarsvæði af hinum, og vegna þess ástands, sem af þeim sökum hefur þegar skapast í landinu, og fullkominnar óvissu um það, sem í vændum kann að vera, telur Alþingi, að almennar kosningar geti ekki að svo komnu farið fram með eðlilegum hætti eða í samræmi við tilgang stjórnarskrárinnar og anda lýðræðisins.

Alþingi ákveður því, að almennum kosningum til Alþingis skuli frestað fyrst um sinn, þar til ástæður breytast þannig, að fært þyki að láta kosningar fara fram, þó ekki lengur en 4 ár, og framlengist núverandi kjörtímabil í samræmi við það.“

Um einstök atriði ályktunar þessarar skal eigi fjölyrða. Drepið skal þó á það, að e. t. v. hefði verið allt eins eðlilegt, að hún hefði hlotið formlega staðfestingu handhafa konungsvalds. Þar er þó um formsatriði eitt að ræða, og þar eð Alþingi er fulltrúi þjóðarinnar, en frá henni kemur ríkisvaldið, verður eigi vefengdur sá háttur, sem á þessu var hafður.

Alveg rangt er aftur á móti hitt, að mæla svo fyrir, að kosn-

ingar megi alls ekki frestast lengur en í fjögur ár. Það eitt fær staðizt að fresta þeim á meðan ástæður frestunarinnar eru fyrir hendi, hversu lengi sem það verður, og láta þær fara fram jafnskjótt sem þær ástæður eru úr sögunni, hvort sem þess verður lengur eða skemur að bíða.

Loks skal á það bent, að þar sem Alþingi hefur tekið sér vald til að fresta kosningum, er rétt, að það ákveði og, hvenær þær megi fram fara, og leiðir af því, að um sinn er þingrofsréttur handhafa konungsvalds úr sögunni.

III.

Eftir hernám Danmerkur varð Ísland, hinn 10. apríl 1940, að taka í sínar hendur að öllu leyti meðferð utanríkismála og landhelgisgæzlu og flytja handhöfn konungsvalds inn í landið, allt að svo stöddu eða til bráðabirgða. Allar brutu þessar ákvarðanir ýmist gegn orðalagi sambandslaga eða stjórnarskrár, og var þó réttmæti þeirra af engum dregið í efa.

Þá er ljóst varð, að stríðið mundi standa langa stund, sáu menn, að eigi varð látið sitja við þá bráðabirgðaskipun, sem á þessum málum var gerð vorið 1940. Urðu menn þá um skeið eigi alls kostar sammála um, hvað til bragðs skyldi taka. Menn greindi þó eigi frammar á um takmarkið: Algert frelsi og fullveldi Íslands. Heldur þótti sumum sem varhugavert væri að gera úrslitaákvarðanir í þessu efni, á meðan erlendur her væri í landinu og frelsi landsins því skert með enn alvarlegra hætti en sambandssamningi þeim, sem ætlunin var að losna við. Þeir, sem svo litu á, töldu m. a. hættu á því, að lítið mark yrði tekið á þeim samþykktum, er gerðar væru meðan svo stæði, enda viðbúið, að þær yrðu raktar til stórveldis þess, sem hér hefur her, og einmitt þess vegna óvirtar af andstæðingum þess. Ef ráða ætti málinu til lykta á meðan svo stæði, væri þess vegna öruggast, ef eigi ætti að stefna því í voða, að leita áður samþykkis helztu stórvelda, sem ætla mátti, að það létu sig skipta. Aðrir töldu því líkt hik aftur á móti stórhættulegt. Íslendingar yrðu að nota öll tækifæri, sem að höndum bæri, til að losa sig úr leifum hinna fornu ófrelsisfjötra. Þess

væri eigi að vænta, að aðrir mætu frelsi þeirra mikils, ef þeir væru sjálfir hikandi við að halda því fram. En einkum væri þó framtíð þjóðarinnar stefnt í hættu með því að láta frelsi hennar og fullveldi vera óráðstafað, þegar til friðarsamninga kæmi, og yrðu landsmenn því nú þegar að taka af öll tvímæli í þessu efni. Væri og eigi unnt að rekja ákvarðanir í máli þessu nú til Breta, þar sem vitað væri, að ætlunin væri einungis að koma fram gömlum ásetningi landsmanna, en hins vegar kunnugt, að Bretar hefðu einmitt ráðið frá að gera þetta að svo stöddu.

Frumskilyrði þess að átta sig á málinu var þó að gera sér grein fyrir, hver réttur landsins var nú gagnvart hinu gamla yfirráðaríki þess, Danmörku.

Orð sambandslaganna gera ráð fyrir, að samningur sá, sem í þeim felst, geti fallið niður einungis með einum hætti. Þ. e. a. s. eftir árslok 1940 getur hvor samningsaðila fyrir sig krafizt, að byrjað verði á samningum um endurskoðun laganna. Ef samningur kemst ekki á innan þriggja ára frá því, að krafan kom fram, getur hvor aðili um sig fengið samninginn úr gildi felldan. En til þess þarf samþykki $\frac{2}{3}$ hluta þingmanna í því ríki, sem ályktunina gerir, og auk þess samþykki $\frac{3}{4}$ hluta atkvæða við almenna atkvæðagreiðslu meðal kjósenda þar, enda hafi a. m. k. $\frac{3}{4}$ hlutar þeirra tekið þátt í henni.

Ef við bókstafinn átti að halda sér, höfðu Íslendingar á árinu 1941 ekki annað úrræði en krefjast endurskoðunar sambandslaganna, standa í samningabófi um hana í þrjú ár, og loks að þeim liðnum gátu þeir losnað úr viðjum sambandslaganna. En samkvæmt lögfræðinni getur bókstafur samningsins enga úrslitapýðingu haft, þegar svo stendur á sem hér. Alviðurkenndar reglur þjóðaréttarins telja þvílíka uppsögn samkvæmt ákvæðum samnings einungis vera eitt af mörgum atvikum, er geti áorkað ógildingun hans. Önnur helztu atvik, sem þar geta komið til greina, eru: 1) Samkomulag aðila. 2) Fullnægging samnings. 3) Afsal samningsréttar. 4) Timatakmarkanir í samning. 5) Aðilar samnings hætta að vera til. 6) Ómögulegt er að fullnægja samning. 7) Fyrirvari, berum

orðum eða þegjandi, þ. á m. verulega breytt atvik. 8) Vanefnd á samning. Um öll þessi atvik og þýðingu þeirra eru til gerhugsaðar reglur í þjóðaréttinum, og verður auðvitað að skilja lítt hugsað handahófsfyrirmæli, sem í samning er sett, í samræmi við þær.

Svo sem komið var skiptum Danmerkur og Íslands gátu fleiri en ein af þessum reglum átt við. Ein þeirra hlaut þó að hafa sérstaka þýðingu, þ. e. reglan um áhrif vanefndar samnings á gildi hans.

Ástæðu þessa er að finna í ályktun Alþingis 10. apríl 1940, er hljóðaði svo:

„Vegna þess ástands, er nú hefur skapazt, *getur Danmörk ekki rækt umboð til meðferðar utanríkismála Íslands samkvæmt 7. gr. dansk-íslenzkra sambandslaga, né landhelgisgæzlu samkvæmt 8. gr. téðra laga, og lýsir Alþingi þess vegna yfir því, að Ísland tekur að svo stöddu meðferð mála þessara að öllu leyti í sínar hendur*“.

Með hinum einkenndu orðum er því slegið föstu, að Danmörk geti ekki af sinni hálfu fullnægt sambandssáttmálanum. Danmörk hefur viðurkennt þessa ályktun og réttmæti hennar, og þar með þessa staðreynd, sem og óvefengjanleg er. En úr því að svo var komið, átti Danmörk einungis um tvennt að velja. Í fyrsta lagi gat hún borið fyrir sig þennan ómöguleika sinn til fullnægingar sambandssáttmálanum og þar með losað sig undan skyldunni til að fullnægja, en þar af leiddi þá jafnframt, að Ísland hlaut að sínu leyti einnig að verða laust við sáttmálann. Þetta úrræði valdi Danmörk eigi. Hún viðurkenndi að visu, að hún gæti ekki fullnægt samningnum, en hún sagði sig ekki lausa frá honum. Danmörk tók hinn kostinn, að láta samninginn halda gildi sínu, þrátt fyrir það þótt hún gæti ekki fullnægt honum, en í því felst, að hún vanefndi hann. Í viðurkenningu Dana á tilvitnaðri ályktun Alþingis og athafnaleysi þeirra um að ógilda samninginn af sinni hálfu felst því ótvíræð viðurkenning þeirra á, að þeir hafi vanefnt hann.

En þá verða þeir og að hlíta þeim réttaráhrifum, sem van-

efnd milliríkjasamninga hefur í för með sér. Skal því lítillaga rekja álit nokkurra þjóðréttarhöfunda um það efni.

Prófessor Knud Berlin segir í riti sínu, *Den dansk-islandske Forbundslov*, 3. Udg. Kbh. 1933, s. 19, svo:

„En að lokum geta þau (sambandslögin) einnig fallið úr gildi sem hreinn milliríkjasamningur, þó að það sé ekki heldur tekið fram í sbl., eftir öðrum brottfallsástæðum, sem viðurkenndar eru um samninga, t. d. vegna vanefnda af hálfu annars aðila eða vegna verulega breyttra forsendna, að svo miklu leyti, sem þetta getur yfirleitt til greina komið vegna þess skamma tíma, sem samningurinn er bindandi. Því að þótt svo verði litið á, að leggja heri spurninguna um, hvort slíkar ástæður séu fyrir hendi, fyrir gerðardóm þann, sem um ræðir í 17. gr. sbl., þá útilokar það ekki, að slíkar brottfallsástæður kunni að vera fyrir hendi og þar af leiðandi hafa í för með sér hinar venjulegu þjóðréttarlegu afleiðingar.“

En um áhrif vanefndar á milliríkjasamninga segir aðalþjóðréttarhöfundur Dana, próf. Axel Möller (*Folkeretten i Fredstid og Krigstid*, I. Del. 2. Udg. Kbh. 1933, s. 258), svo:

„Að veruleg vanefnd af hálfu annars aðila hljóti að veita hinum heimild til að lýsa allan samninginn úr gildi fallinn, er í samræmi við almennar samningsreglur. En í þjóðaréttinum hafa menn, m. a. vegna hinnar ótryggari réttarvörzlu, tilhneig-ing til nokkuð meiri strangleika, þannig að vanefnd, sem út af fyrir sig er óveruleg, kann eftir atvikum að gefa gagn-aðila heimild til að rifta samningnum, einkum ef hún er af ásettu ráði eða gefur réttmæta ástæðu til að óttast endurtekn-ingu. Einber ótti um, að vanefnt kunni að verða, er auðvitað yfirleitt þýðingarlaus.“

Áhrif vanefndar (Nichterfüllung) á milliríkjasamning eru mjög glögglega skýrð af einum kunnasta þjóðréttarfræðingi þessarar aldar, ítalska prófessornum Anzilotti, sem m. a. var forseti fasta milliríkjadómstólsins í Haag, en hann segir svo í *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. I., Berlin und Leipzig 1929, s. 359—360:

„Ef annar aðilinn fullnægir ekki samningnum, þá hefur það

eitt ekki í för með sér brottfall samningsins, heldur öðlast hinn aðilinn rétt til að rifta samningnum, þ. e. hann lýsir yfir því, að hann telur sig leystan undan skyldunni til að halda samninginn. Viljanum til að skylda sig til hinnar lofuðu greiðslu er lýst vegna gagngreiðslunnar, og það er því alveg rök-rétt að slá fastri þeirri reglu, að ríkin hafi eigi einnig viljað skuldbinda sig í því tilfelli, að gagngreiðslan fellur niður, en auðvitað er aldrei útilokað, að hægt sé að sanna, að gagnstæð-ur vilji hafi verið fyrir hendi. En samningarnir falla eigi af sjálfu sér úr gildi, heldur leiðir af einhliða vanefnd annars aðila, að hinn öðlast einungis rétt til að ákveða, að samning-urinn sé fallinn brott, og þá með því, að hann lýsir sig leystan undan skyldunni til að fylgja þeim samningi, sem ekki var fullnægt; en hann hefur einnig fullkominn rétt til að ákveða, að samningurinn skuli gilda áfram, og í stað þess að velja brottfall samningsins krefjast fullnægingar af gagnaðila og eftir atvikum bóta fyrir tjón það, er hann hefur beðið.

Af þessu leiðir, að á meðan það ríkið, sem rétt til þess á, hefur eigi lýst yfir vilja sínum til að losna frá samningnum, þá stendur samningurinn í gildi og heldur öllum áhrifum sínum. Auðvitað verður yfirlýsingin um viljann til brottfalls samningsins að koma fram innan hæfilegs tíma frá samnings-rofum; en ef ríkið, sem réttinn á, biður lengi, og einkum ef það heldur áfram að fullnægja samningnum að sínu leyti, þá verður að álykta af því, að það hafi afsalað sér rétti sínum. Með einföldum mótmælum gegn samningsrofum er riftingar-réttinum hvorki beitt né hann áskilinn.

Sumir höfundar vilja greina á milli verulegra og óverulegra ákvæða samninga og takmarka réttinn til riftingar samningnum við þau tilvik, þegar brotið er á móti hinum fyrr-nefndu; en ekki er hægt að sjá, hver annar en sá aðili, sem fyrir vanefnd hefur orðið, gæti réttara dæmt um hlutfallslega þýðingu mismunandi ákvæða samningsins, enda má eigi missa sjónar á því, að samningsskuldbindingin tekur jafnt til allra ákvæða samningsins og gerir þau jafnskuldbindandi. Einmitt af þeirri ástæðu hefur einhliða vanefnd eigi af sjálfu sér í för

með sér ógildingu samningsins, heldur er þeim, sem fyrir henni verður, í sjálfsvald sett, hvort hann kys ógildingu eða áframhald samningsins. Auðvitað geta aðilar samið svo um, að rof á tilteknum ákvæðum samnings hafi eigi í för með sér rétt til að rifta öllum samningnum“.

Meðal enskumælandi manna er viðurkenndastur höfundur í þjóðarétti prófessor Oppenheim. Í bók sinni, *International Law*, Vol. I., Fifth Ed., London 1937, s. 747—749, segir hann um samningsrof:

„Rof annars samningsríkis á samningi hefur eigi af sjálfu sér í för með sér ógildingu samningsins, en hinn aðilinn hefur heimild til að ógilda hann af þeirri ástæðu. Meðal þjóðréttarhöfunda er eigi samkomulag um þetta atriði, þar sem sumir greina á milli verulegra og óverulegra ákvæða samningsins og halda því fram, að einungis rof á verulegu ákvæði skapi hinum aðilanum rétt til að rifta samningnum. Aðrir mótmæla þessari greiningu og halda því fram, að það sé ekki ætíð hægt að greina veruleg ákvæði frá óverulegum ákvæðum, að hlýðnisskylda við samninga nái jafnt til óverulegra sem verulegra ákvæða, og sá aðili, sem haldið hefur samninginn, eigi sjálfur að kveða á um, hvort rof á samningi hans réttlæti ógildingu hans. Öðru máli gegnir samt, þegar samningur kveður berum orðum svo á, að hann skuli eigi talinn brotinn, ef rofinn er aðeins einhver tiltekinn hluti hans.

Réttinum til að rifta samningi vegna samningsrofa verður að beita hæfilegum tíma eftir að þau urðu kunn. Ef það ríki, sem slíkan rétt á, notar hann ekki tímanlega, verður að telja víst, að slíkum rétti hafi verið afsalað. Einföld mótmæli, eins og mótmæli Stóra-Bretlands 1886, þegar Rússland hvarf frá 5. gr. Berlínarsamningsins 1878, sem ákvað frelsi hafnarinnar í Batoum, hafa hvorki í sér fólagna riftingu né áskilja riftingarrétt“.

Prófessor Lauterpacht í London hefur séð um hina tilvitnuðu útgáfu af riti Oppenheims, og gerir hann neðanmáls þá athugasemd, að Oppenheim hafi að vísu talið riftingu jafnheimila, hvort sem rofin voru veruleg eða óveruleg atriði samn-

ings, en sjálfur segir hann, að sennilega sé rétt, að það sé einungis, ef aðili fullnægir ekki verulegu ákvæði, þ. e. ákvæði, sem skiptir máli um höfuðatriði samnings, eða ef það eru fleiri en eitt höfuðatriði í samningi, þá um eitthvert þeirra, að heimild sé fyrir hinn aðilann til að rifta öllum samningnum.

Allir þessir höfundar eru þannig sammála um, að veruleg vanefnd skapi riftingarrétt þeim til handa, sem fyrir henni verður, alveg án tillits til þess, hvort sá, sem vanefndi, á sök á henni eða ekki. Sumir þeirra vilja m. a. s. ganga lengra og telja, að hvers konar vanefnd veiti riftingarrétt. En hinir varfærnari taka berum orðum fram, að nægilegt sé, að eitt verulegt atriði af mörgum verulegum sé vanefnt, til þess að öllum samningnum megi rifta.

Þegar Alþingi ákvað aðgerðirnar 10. apríl 1940, hefði e. t. v. mátt segja, að vanefnd væri ekki þá þegar fyrir hendi, heldur væri hún einungis fyrirjáanleg. Þegar af þeirri ástæðu var rétt að fara svo varlega sem gert var. En vanefndin hefur reynzt slík, sem ráð var fyrir gert, og eins og fyrr er sagt, þá hafa Danir viðurkennt hana, enda hafði hún staðið í meira en 13 mánuði, þegar Alþingi tók málið að nýju upp til ákvörðunar. Að svo vöxnu máli hlaut því vanefndin að veita Íslandi sama rétt og slík vanefnd yfirleitt veitir skv. þjóðarétti þeim, sem fyrir vanefnd verður.

Danir eiga að vísu eigi sök á því, að þeir hafa eigi af sinni hálfu getað fullnægt sambandslagasamningnum. En sök eða sakleysi skipta eigi máli nema því aðeins, að vanefnd varði óverulegt atriði samningsins, og eru þó sumir hinna allra fremstu þjóðréttarfræðinga, sem telja, að þetta hafi eigi heldur þá neina þýðingu. Sá ágreiningur er þó áreiðanlega þýðingarlauss í þessu sambandi, því að eigi verður um það deilt, að bæði þau ákvæði, sem Dönum var ómögulegt að fullnægja og þeir því vanefndu, sem sé fyrir mælin um meðferð utanríkis mála og landhelgisgæzlu, eru veruleg atriði sambandslagasamningsins, einkum þó hið fyrrnefnda. Hann er því ótvírætt allur riftanlegur, jafnvel að skoðum þeirra, sem þröngar skorður vilja setja riftingarheimildinni, hvað þá að álitni hinna.

Af Íslands hálfu hefur ekkert verið gert, sem svipti það þessum riftingarrétti. Þó að samningnum væri eigi rift á meðan segja mátti, að vanefnd væri einungis fyrirsjáanleg, heldur væri þá unað við vægari aðgerðir og við þær væri látið sitja, meðan beðið væri eftir að sjá, hverju fram yndi, þá rýrir það auðvitað eigi riftingarréttinn, þegar sýnt er, að vanefndin stendur til langframa. Riftingarrétturinn hlýtur að haldast, jafnvel þótt enginn fyrirvari sé um það gerður, þar til vanefndum lýkur, en samkvæmt hinum tilvitnuðu höfundum er öruggast að nota réttinn áður en vanefnd lýkur, ef honum á að beita.

Samkvæmt framansögðu hefði það að réttum lögum staðizt að áskilja rétt til riftingar, en haggja þó eigi gildi samningsins í bili, og þá m. a. krefjast nú endurskoðunar eftir 18. gr. sambandslaganna, en láta raunverulega riftingu ekki eiga sér stað fyrr en um það bil, sem vanefnd lyki. Að athuguðu máli var þó þessi leið eigi fær, þegar af því, að vegna ríkjandi ástands eru samningar um endurskoðun ómögulegir, enda fellur þá brott skyldan til að fullnægja samningnum a. m. k. svo langt sem ómöguleikinn nær.

Atvik þau og réttarreglur, sem nú hafa verið rakin, sýna ótvírætt, að Ísland hafi á s. l. vori öðlzt rétt til riftingar sambandslögunum. Réttarreglan um, að þjóðréttarskuldbinding standi eigi lengur en atvik haldast að verulegu óbreytt frá því, sem var þegar undir hana var gengizt, leiðir og til sömu niðurstöðu. Frekari rökstuðningur þess er samt óþarfur að sinni, því að afleiðingar hinnar reglunnar eru óumdeilanlegar og þar var ályktað frá forsendum, sem Danir sjálfir hafa fallizt á.

Því hefur raunar verið hreyft, að ákvörðun um, hvort riftingarréttur væri fyrir hendi, heyrði annaðhvort undir gerðardóminn skv. 17. gr. sambandslaganna, sem fjalla á um ágreining um skilning á ákvæðum sambandslaganna, eða fasta alþjóðadómstólinn í Haag skv. samningnum frá 27. júní 1930. Eins og nú háttar mundi óframkvæmanlegt að bera málið undir hvorn þennan dómstól sem væri, og mundi því skylda

til þess vera niður fallinn, jafnvel þótt hún hefði ella verið. En það skiptir ekki máli, því að engin skylda er til að bera slík mál fyrir fram undir dóm. Ríki fer auðvitað að þessu leyti að með sama hætti og einstaklingur mundi gera. Ef það telur sig eiga rétt til að rifta samningnum og vill gera það, þá beitir það rétti sínum þegar í stað og lætur það ríkið, sem vanefndi, um, hvort það lætur málið ganga til dóms. Í þessu felst að vísu nokkur áhætta fyrir þann, sem riftir, því að enginn getur ábyrgzt, hvernig annar dæmir um mál. En ef á viðurkenndri staðreynd er byggt og eigi frammar farið en fremstu alþjóðafræðimönnum kemur saman um, að skemmra geti rétturinn eigi náð, sýnist eigi óvarlega farið. Ísland er að sönnu öllum öðrum ríkjum máttarminna, en ef það má eigi ætla sjálfu sér svo ótvíræðan rétt sem þennan, þá er ljóst, að þjóðarétturinn gildir einungis fyrir þá, sem valdið hafa. Þeir, er nú tjá sig vera að berjast fyrir þjóðaréttinum, geta eigi haldið slíku fram, og hinir hafa sannarlega rift samningum með hæpnari heimild en þessari.

Allt annað mál er hitt, hvort hyggilægt hafi verið að beita þeim rétti, sem til riftingar var fenginn. Svo sem að framan er sagt, greindi menn um skeið nokkuð á um það. Áður en lauk, urðu þó allir sammála og sameinuðust um að fara að engu óðslega, meðan svo stæði sem nú, en láta jafnframt ótvírætt uppi, að fallinn væri endanlegur reynslunnar dómur um fánýti hinna fornu sambandstengsla og einbera skaðsemi þeirra fyrir Ísland.

Ætla verður, að Alþingi hafi einmitt ratað hið rétta meðal-hóf með þingsályktun þeirri um sjálfstæðismálið, sem samþykkt var 17. maí s. l. og hljóðar svo:

„Alþingi ályktar að lýsa yfir því:

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 rikjandi ástands, að ganga frá formlegum sambandsslitum og endanlegri stjórnarskipun ríkisins, enda verði því ekki frestað lengur en til styrjaldarloka.“

Íslendingar hafa með ályktun þessari tvímælalaust áskilið sér riftingarrétt vegna vanmáttar Dana á að fullnægja sambandslögunum. Þá kemur það og berlega fram í ályktuninni, að sambandi Íslands og Danmerkur er nú þegar raunverulega lokið, þótt eigi þyki vegna rikjandi ástands tímabært að ganga formlega frá sambandsslitum. Eigi er heldur látinn leika neinn vafi á því, að hinu tóma formi, sem nú er eitt eftir, muni verða slitið, þegar er Íslendingar telja sér henta og án þess að beitt verði fyrirmælum 18. gr. sambandslaganna um endurskoðun og alþjóðaratkvæðagreiðslu. Hins vegar kann eftir sem áður að vera rétt vegna fyrirmæla 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar að hafa almenna atkvæðagreiðslu um málið, en þá nægir einfaldur meiri hluti.

Sama dag og ályktunin um sjálfstæðismálið var samþykkt gerði Alþingi svofellda ályktun um æðsta vald í málefnum ríkisins:

„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 æðsta vald í málefnum ríkisins“.

Heimild Alþingis til þessarar ályktunar var hin sama og til ályktunarinnar 10. apríl 1940. Svo sem Alþingi hafði þá heimild til að fá innlendum aðilum þetta vald, þá getur það nú ráðstafað því innanlands með öðrum hætti en áður. Með þeirri ráðstöfun og vali ríkisstjóra, sem fram fór 17. júní, er frelsi landsins hvorki aukið né minnkað frá því, sem þegar var gert 10. apríl 1940, er þetta æðsta vald var flutt inn í landið. Hins vegar kemur fram í þessari ályktun, að þörf er talin á öruggara umbúnaði þessa valds en áður hafði verið til bráðabirgða

gert. Sýnir það, að eigi er ætlunin að afsala þessu valdi á ný út úr landinu. Síðan voru sett lög um ríkisstjóra, sem enn bera hinu sama vitni.

Alþingi gerði loks 17. maí svofellda þingsályktun um stjórn-skipulag Íslands:

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

Réttargildi þessarar ályktunar er ekki neitt. Hún er einungis stefnuskráryfirlýsing, sem stjórnarskrárgjafinn verður á sínum tíma alveg óbundinn af. En með henni er sagður hugur allra eða a. m. k. alls þorra Íslendinga, og vitanlegt er, að þeir fullnægja henni jafnskjótt og þeir hafa færi til.

IV.

Með þeim ákvörðunum, sem hér hafa verið ræddar, hvarf Alþingi frá blindum trúnaði við bókstaf stjórnarskrár og sambandsáttmála. En það var gert af rikri nauðsyn og glöggum skilningi á alvöru tímana og þörfum þjóðarinnar. Alþingi sýndi þar með, að það vissi skilsmun á þröngsýnni þjónustu við formið og djarflegri handhöfn réttarins. Það kunni að beita réttinum svo, að það gat orðið vaxið skyldunni til að sjá þjóðinni farborða á hinum örlogaþrungnustu tímum, sem yfir hana hafa gengið.

Fyrir það munu Íslendingar lengi kunna þessu þingi þökk.

Lokið 3. júlí 1941.