

# Danska ríkisráðið og íslensk stjórnsmál 1874–1915

**Birgir Hermannsson**, aðjúnkt í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

## Útdráttur

Í greininni eru raktar deilur um setu Íslandsráðherra í ríkisráði Dana frá því að stjórnarskráin var sett árið 1874 og fram til 1915. Deilurnar varða túlkun á stöðulögnum frá 1870 og því hvort danska stjórnarskráin næði til Íslands að einhverju leyti. Ákvæði um ríkisráðssetu Íslandsráðherra voru sett í íslensku stjórnarskrána 1903 og stóðu deilur um breytingu á því ákvæði fram til 1915. Til að skilja þessar deilur þarf að greina orðræðu Íslendinga um ríkisráðið og hvaða hlutverki hún gegndi í sjálfstæðisbaráttunni. Meginrök Íslendinga voru þau að stöðulögin skilgreindu íslensk sérmál en að ríkisráðið væri dönsk stofnun sem starfaði í samræmi við dönsku stjórnarskrána. Það væri því andstætt íslensku sjálfsforræði að íslensk sérmál væru rædd og ákveðin í ríkisráðinu. Í sjálfstæðisbaráttunni var það meðal annars spurning hvort deilur um ríkisráðið ættu að standa í vegi fyrir samkomulagi við Dani eða ekki og hvort úrlausn málsins væri grundvallaratriði. Deilan varð því ekki aðeins milli Íslendinga og Dana heldur einnig stórmál á Íslandi.

**Efnisorð:** Ríkisráð; sjálfstæðisbarátta; stjórnarskrá; þjóðernishyggi.

## The Danish state council and Icelandic politics 1874-1915

### Abstract

The main purpose of this article is to trace the debate in Iceland about the inclusion of the minister of Iceland in the Danish state council from 1874 to 1915. This debate concerned the interpretation of the Danish Positional Law and whether the Danish Constitution was in some regards also enforceable in



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 14, Issue 2 (45-68)

© 2018 Contacts: Birgir Hermannsson, birgirh@hi.is

Article first published online June 21st 2018 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnsmál & stjórnsýsla 2. tbl. 14. árg. 2018 (45-68) Fræðigreinar

© 2018 Tengiliðir: Birgir Hermannsson, birgirh@hi.is

Vefbirting 21. júní 2018 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.2.3>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Iceland. The state council was included in the Icelandic constitution in 1903 and proposed changes hotly debated until 1915. To understand this debate the political discourse on the state council is analyzed and its role in the wider struggle for independence. The Icelandic opposition to the state council was based on the definition of specific Icelandic issues apart from Danish ones in the Positional law and the proposition that the state council was a Danish institution defined by the Danish constitution. It was therefore against Icelandic self-rule to discuss and decide on specific Icelandic issues in a Danish institution. During the independence struggle Icelanders had to decide whether the state council clause was a matter of principle and should therefore stand in the way of agreement with Denmark or whether a more pragmatic view should be taken. The disagreement was therefore not only between Iceland and Denmark but also a source of conflict and disagreement within Iceland.

**Keywords:** State council; struggle for independence; Icelandic constitution; nationalism.

## Inngangur

Markmið þessarar greinar er að rekja sögu deilna um setu Íslandsráðherra í ríkisráði Dana frá því að stjórnarskráin var sett 1874 og þar til stjórnarskrárbreytingar voru um garð gengnar 1915. Eftir 1915 féllu umræður um ríkisráðið niður að mestu og málið leystist endanlega þegar Ísland varð fullvalda ríki 1918. Deilur Íslendinga við Dani og síðar einnig Íslendinga innbyrðis um ríkisráðið eru einhverjar lengstu samfelldu deilur íslenskrar stjórnsmálasögu. Deilur um ríkisráðið torvelduðu og seinkuðu umbótum á stjórnskipan landsins og réttindum á borð við aukinn kosningarétt, urðu grundvöllur að stofnun og síðar klofningi stjórnsmálaflokks og afsögn ráðherra. Í dag eru þessar deilur þó að mestu gleymdar og jafnvel illskiljanlegar flestum. Ráðamenn rifja þær ekki upp á tyllidögum og umfjöllun fræðimanna er lítil í hlutfalli við við sögulegt mikilvægi. Megináhersla greinarinnar er á að greina orðræðu Íslendinga um ríkisráðið, innihald hennar og hlutverk í stjórnsmálum. Það er auðvitað nokkrum vandkvæðum bundið að aðgreina umræðu og deilur um ríkisráðið frá öðrum deilumálum sjálfstæðisstjórnsmálanna, en það verður þó reynt eins og mögulegt er. Deilurnar um ríkisráðið varða túlkun og mögulegar breytingar á stjórnarskrá (fyrir 1902) og stjórnarskrárákvæði og mögulegar breytingar á stjórnarskrá (eftir 1902). Málið varðar einnig stöðulögin frá 1871 og deilur um ný sambandslög, en þessi deilumál tengjast orðræðunni um ríkisráðið mismikið eftir tímabilum. Orðræðan verður greind með notkun frumheimilda, einkum *Alþingistíðinda* en einnig greina í blöðum og tímaritum. Við framsetningu efnisins er því mikilvægt að orðalag og hugtakanotkun gerenda fái að njóta sín sem best. Höfundur fjallaði um afmarkaðan hluta ríkisráðsdeilnanna í Birgir Hermannson (2005, 195–199). Markmið greinarinnar er *ekki* að greina ríkisráðið sem slíkt, stjórnskipulega stöðu þess, eða hvað gerðist í raun í ríkisráðinu, heldur hvaða hlutverki það gegndi í pólitískri orðræðu sjálfstæðisstjórnsmálanna. Umfjöllun um afgreiðslu mála í ríkisráðinu má til dæmis finna í Agnar Kl. Jónsson (1969); Sundbøl (1979) og hjá Guðjóni Friðrikssyni (2005). Greininni er skipt upp í fjóra meginkafla sem rekja málið í sögulegri tímaröð.

## 1. Ríkisráðið, orðræðan og sagan

### 1.1 Ógöngur orðræðunnar?

Áhugaverð byrjun á umfjöllun um ríkisráðið, og að sumu leyti lykिलinn að skilningi á pólitísku mikilvægi þess, er hefja ferlið við lok þess tímabils sem hér er til umfjöllunar. Ástæðan er sú að síðari tíma fræðimenn hafa sett spurningamerki við tilgang deilna um ríkisráðið á heimastjórnartímanum, sérstaklega samfara stjórnarskrárbreytingunni 1915. Stjórnarskrárbreytingin 1915 var mikilvægt skref í mótun lýðræðis á Íslandi og er í dag helst minnst vegna kosningaréttar kvenna. Minnstu munaði þó að deilur um ríkisráðið kæmu í veg fyrir staðfestingu konungs á stjórnarskrárbreytingunum, en deilur um ríkisráðið höfðu um árabil komið í veg fyrir mikilvægar umbætur á stjórnskipun landsins. Þegar Alþingi samþykkti stjórnarskrárbreytingar 1914, samþykkti það einnig „fyrirvara“ um hvernig ætti að túlka meðferð íslenskra mála í ríkisráði Dana. Þessi samþykkt átti eftir að draga dilk á eftir sér þegar Sigurður Eggerz ráðherra sagði af sér ráðherraembætti vegna þess að konungur gekk að hans mati ekki að þessum fyrirvara Alþingis á ríkisráðsfundi 30. nóvember 1914. Þegar Alþingi kom saman sumarið 1915 fór fram líflæg umræða um tillögu til áréttingar á fyrirvaranum frá 1914, en þessi tillaga var kölluð „eftirvarinn“.

Björn Þórðarson (1951, 299) telur að „allur þorri manna [sé] orðinn leiður á þessum deilum og hafði heldur aldrei skilið til hlítar, hvert gildi hinn spaklega orðaði fyrirvari hefði“. Björn segir eftirvaradeiluna „rökfræðilegt málþóf og ófrjótt skraf“ (Björn Þórðarson 1951, 304) og merki um „hve Íslendingar voru öruggir í einangrun sinni undir vernd brezka flotans sumarið 1915“ að þeir skyldu leyfa sér „að eyða þremur heilum dögum í rökfræðilegar og flokkslegar skylmingar, sem fylla 300 þingtíðindadálka, um þetta mál“ (Björn Þórðarson 1951, 301). Ólafur Þ. Harðarson (2004, 86) kallar deilur um ríkisráðið og fyrirvarann illskiljanlegt formsatriðakarp sem komið hafi í veg fyrir mikilvægar lýðræðisumbætur. Gunnar Karlsson (2009) kemst að svipaðri niðurstöðu. Deilur um ríkisráðið fengu að hans mati of mikið vægi, enda hafi danskir ráðherrar ekki skipt sér af íslenskum málum á heimastjórnartímanum. „En íslenskir stjórn málamenn höfðu tapað sér æ lengra út í þref um formsatriði þessa máls. Lengst gekk Alþingi í því sumarið 1915. Þá eyddi það þremur dögum í umræður um svokallaðan eftirvara og fyllti með þeim 300 dálka í Alþingistíðindum“ (Gunnar Karlsson 2009, 290). Gísli Jónsson (1974) fjallar um ríkisráðsdeiluna, eða ríkisráðsþrefið eins og hann kallar það, á skemmtilegan og nokkuð kaldhæðinn máta. Landvarnarmenn fá viðurnefnið „baráttuglaðar sjálfstæðishetjur“ og gagnrýni þerra á ríkisráðsákvæði stjórnarskrárinnar sagt „ósjaldan lítt grundað“ (Gísli Jónsson 1974, 76). Kaldhæðnin leynir sér ekki þegar Gísli (1974, 85) segir Sigurði Eggerz hafi fundist hann halda „örlagaþráðum íslensku þjóðarinnar í hendi sér“ á ríkisráðsfundi 1914 og „maklegt“ hafi verið að Einar Arnórsson, höfundur fyrirvarans, hafi þurft að taka við ráðherraembætti þegar Sigurður sagði af sér vegna þessa sama fyrirvara. „Allan þann langa tíma, sem þrefað var um ríkisráðsákvæðið“ segir Gísli (1974, 87), voru „menn bornir landráðabrigslum, ráðherrar sögðu af sér og flokkar stofnaðir og klofnir út af því, voru sérmál Íslands borin upp í ríkisráðinu danska og kom aldrei að sök“. Á Gísla er því helst að skilja að umræðan um ríkisráðið hafi verið gagns-

lítið þref, upphlaup, misskilningur og hringlandaháttur um fræðilegt álitamál sem litlu skipti um raunverulegt sjálfstæði og hag þjóðarinnar.

Af umræðu þeirra Björns, Ólafs, Gunnars og Gísla er þó erfitt að skilja hvers vegna stjórnmalamenn heimastjórnartímans „misstu sig“ í umræðu um ríkisráðið. Var hér um að ræða rökrétt framhald fyrri umræðna um málið eða einhvers konar dómgreindarbrest eða jafnvel skynsemisbrest? Þingmenn skilgreindu málið vissulega sem „formlegt“ eða „fræðilegt“ með óvissar eða jafnvel engar raunverulegar afleiðingar, en það dregur ekki úr mikilvægi þess að skilja hvað þeim gekk til. Guðjón Friðriksson (2005, 613) segir í tilefni stjórnarskrárdeilanna 1914 „að Íslendingar séu óútreiknanlegir og þrætugjarnir“. Hjá Gísla Jónssyni (1974, 82-83) má finna þá skýringu að „þingkosningar í vandum“ hafi áhrif á afstöðu manna. Það sem vekur sérstaka athygli þegar ríkisráðsdeilurnar eru skoðaðar er samhengi eða samfella í orðræðunni og vinsældir hennar í kosningum, jafnvel þó einstakir stjórnmalamenn og stjórnmalaflokkar (að svo miklu leyti sem þeir voru til) hafi snúist til og frá líkt og Gísli Jónsson leggur höfuðáherslu á. Orðræðan um ríkisráðið einkennist af meiri reglu en fræðimenn hafa almennt gefið í skyn, sem segir auðvitað ekkert um hvort orðræðuna hafi ekki mátt nota í ólíkum tilgangi, t.d. ná eða viðhalda völdum.

Björn Þórðarson (1951, 222) taldi ríkisráðsákvæðið hvítleitt „innlimunarmark“. Mikilvægi ríkisráðsins var ekki nýtt af nálinni, en Gunnar Karlsson (2009) telur greinilega líkt og Björn að það hafi verið eðlilegt að berjast gegn því. Samkvæmt Gunnari var Magnús Stephensen landshöfðingi „meiri skörungur, einarðari og kjarkmeiri en aðrir embættismenn í háum stöðum. [...] Tvisvar sinnum, 1891 og 1895, samþykkti Alþingi ályktanir þar sem farið var fram á það við stjórnina að Íslandsráðgjafi yrði ekki látinn bera Íslandsmál undir konung í danska ríkisráðinu. Í bæði skiptin sendi landshöfðingi ráðherra ályktanirnar með þeim ummælum að hann væri sammála þinginu um að ekki ætti að fjalla um Íslandsmál í ríkisráði Dana“ (Gunnar Karlsson 2009, 241). Það var sem sagt jákvætt að Magnús var á móti ríkisráðinu, en neikvætt að stjórnmalamenn heimastjórnartímans voru á móti því. Bjarni Benediktsson (1944) viðurkenndi að afskipti danska þingsins og danskra ráðherra af íslenskum málum hefðu engin verið í ríkisráðinu eftir að heimastjórn komst á, en dregur af því aðrar ályktanir en þeir Björn og Gunnar. Hann taldi að meginefni gagnrýninnar hafi verið réttmætt, enda hefði Íslandi „eftir sem áður [verið] stjórnað sem hluta dönsku ríkisheildarinnar. [...] Valdboðið gamla um, að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis, gildi enn. [...] Nú var hafin bein barátta gegn þessu tákni ofbeldisins“ (Bjarni Benediktsson 1944, 7). Krafa Dana um setu ráðherrans í ríkisráðinu varð því samkvæmt þessu að tákni yfirráða þeirra almennt á Íslandi. Hér tekur Bjarni undir sjónarmið Landvarnarmanna líkt og Björn sem vísar í „innlimunarmark“. Það er því ekki fjarri lagi að vísa í orðræðuna um ríkisráðið og setu Íslandsráðherra í því sem orðræðu um tákni fyrir samband Íslands og Danmerkur (sbr. Birgir Hermannsson 2005, 198).

## 1.2 Orðræðugreining

Með setningu stöðulaganna (1871) og stjórnarskrár (1874) voru sérmál Íslands skilgreind, en með setu Íslandráðherra í ríkisráði Dana var að mati Íslendinga gefið í skyn að þessi mál væru í raun ekki sérmál heldur sameiginleg mál. Sem tákni fyrir sjálfstæði eða skort á sjálfstæði var því ríkisráðið auðvelt að skilgreina og vísa til í almennri umræðu. Rökin sem vísað var til í þessu efni höfðu fljótt einkenni ráðandi orðræðu sem fáir mótmæltu beint eða settu sig upp á móti. Þegar danska stjórnin t.d. enn og aftur áréttaði stefnu sína um nauðsyn ríkisráðssetu Íslandsráðherra árið 1897 voru viðbrögð Íslendinga stóryrt. „Jafn rækilegt kjaptshögg mun sjaldan hafa verið rétt að fulltrúum nokkurrar þjóðar“ sagði til að mynda í *Þjóðólfi* (1897). Þegar Jón Ólafsson (1903a, 1903b) sagði umbúðalaust að ríkisráðið skipti engu máli og deilur um það væru tilgangslaust þras, vann hann tæpast marga á sitt band (sbr. Ingólfur 1903; Landvörn 1903). Þegar þingmenn samþykktu heimstjórn 1902 voru þeir neyddir til að samþykkja ríkisráðssetu ráðherrans, þvert á fyrri yfirlýsingar. Þingmenn á borð við Hannes Hafstein gátu þó ekki sagt að ríkisráðið skipti ekki neinu máli og þar með afneitað fyrri röksemdum sínum í málinu, heldur voru þeir knúinir að endurtúlka ríkisráðssetuna í ljósi nýrra aðstæðna. Þessi endurtúlkun – eða endurlýsing (e. rhetorical redescription) eins og hefðbundin mælskulist mundi kalla það (sbr. Skinner 1996, 138-180) – hafði þó einungis takmörkuð eða tímabundin áhrif. Hin ráðandi orðræða fyrri ára hafði fljótt yfirhöndina, ekki síst vegna vaxandi þjóðernishyggu almennt á heimastjórnartímanum.

Greiningu á ráðandi orðræðu sjálfstæðisstjórnsmálanna um ríkisráðið má lýsa sem greiningu á þeirri hugmyndafræði (e. ideology) eða tungutaki (e. vocabulary) sem mótaði orðræðuna. Til að gefa þessum hugtökum ögn skýrara innihald er gagnlegt að vísa í það sem Quinten Skinner (2002) kallar venju eða reglu (e. convention) sem mótar umræður um tiltekin atriði, eða því sem John Pocock (1971) kallar pólitískt tungumál (e. political language). Útgangspunktur Skinners er að tungumálið sé okkur sameiginlegt og merking hugtaka og orða mótist því af þeirri venju sem myndast hefur um þau. Þetta er að hans mati ekki síst mikilvægt að hafa í huga þegar orðræða stjórnsmála eða siðferðis er rannsökuð. Í stjórnsmálum tengjast einnig orð og athafnir með skýrum hætti. Stjórnsmálamönnum duga sjaldnast völdin ein og sér, sveipa þarf þau lögmæti. Þegar ríkisráðið er annars vegar þarf því að gera grein fyrir því hvaða venjur eða reglur höfðu myndast um orðræðuna og hvort einhver tiltekin orðræða hafi öðlast lögmæti. Það sem Pocock á við með pólitísku tungumáli er safn röksemda og hugtaka sem mynda eina heild og fá þátttakendum í opinberum umræðum tæki til að tjá sig með skýrum hætti. Orðræðan verður stöðluð fremur en frumleg, viðfangsefnið skilgreint og hugtakanotkun fyrirsjáanleg. Hið pólitíska tungumál er fólki sameiginlegt fremur en einstaklingsbundið, gerir því kleift að rökræða mál, en setur um leið orðræðunni ákveðin mörk eða ramma. Pólitísk tungumál af þessu taginu eru ekki óumdeild og oft má greina skýr pólitísk átök um hugtakanotkun og tungumál. Pocock telur einnig að pólitísk tungumál keppist um það að verða ráðandi og öðlast skilgreingarvald (e. paradigmatic force).

Til að stunda rannsóknir á þessum grunni þurfum við í fyrsta lagi að skilja hið pólit-

íska tungumál eða venjuna í sínu sögulega samhengi. Hvort sem við fylgjum Skinner eða Pocock þá krefst aðferðafræðin þess að gera nokkuð nákvæmlega grein fyrir orðræðunni og þróun hennar. Í öðru lagi þurfum við að átta okkur á því til hvers orðræðan var notuð. Annars vegar var orðræðan notuð sem sverð í pólitískri baráttu, vopn til að knýja á um breytingar og hafa sitt fram. Hins vegar að sveipa málstað lögmæti, fylkja mönnum að baki málstaðnum og móta sjálfsmýnd þeirra sem tóku þátt í baráttunni.

Þegar stjórnmalamenn sjálfstæðisstjórnmalanna voru að ræða um ríkisráðið voru þeir að nota vel skilgreind hugtök og rök sem þeir oftast nær notuðu með hefðbundnum og næsta fyrrsjáanlegum hætti. Hér er því áhersla á orðræðuna sem slíka, fremur en þá einstaklinga sem tóku þátt í henni. Þó að það sé fulldjúpt í árina tekið að segja þátttakendur einskonar fanga orðræðunnar – líkt og sum orðræðugreining gerir ráð fyrir (Bergström & Boreus 2005) – er ljóst að stjórnmalamenn voru mjög bundnir eða takmarkaðir af þeim venjum eða því tungumáli sem var viðtekið. Líkt og Skinner (1988, 112) færir rök fyrir, marserar jafnvel róttækasta fólk „afturábak til orrustu“ vegna kröfunnar um lögmæti annars vegar og hversu bundið það er af viðteknum hugtökum og venjum hins vegar. Þó að það sé ýmsum vandkvæðum bundið að telja einhverja tiltekna einstaklinga höfunda orðræðunnar um ríkisráðið er ljóst að skrif og framganga þeirra Jóns Sigurðssonar (1811-1879) og Benedikts Sveinssonar (1826-1899) hafði mjög mótandi áhrif á orðræðuna. Einstakir stjórnmalamenn geta reynt að hafa áhrif á orðræðuna með ýmsum hætti. Flestir eru einfaldlega í því hlutverki að viðhalda henni óbreyttri, einstaka menn leitast við að gagnrýna hana, en áhugaverðasta hlutverkið er þó að endurtúlka orðræðuna eða breyta henni. Öll þessi hlutverk, ekki síst endurtúlkun, er áhugavert að skoða frá sjónarhóli mælskulistar (e. rhetoric), listarinnar að sannfæra aðra um málstað sinn (Toye 2013; Martin 2014). Hér er mikilvægt að líta ekki á mælskulistina sem tæknilegt viðfangsefni fyrst og fremst (t.d. uppbyggingu ræðu), heldur út frá þeim röksemdum sem sett eru fram, alla jafna við aðstaður þar sem önnur sjónarmið eru möguleg eða deilur eru til staðar, í þeim tilgangi að sannfæra áheyrendur eða lesendur um málstað sinn (Finleyson 2007, 2012). Þetta er mikilvægt atriði til að skilja tímabil sjálfstæðisstjórnmalanna, ekki síst eftir að heimastjórn er komið á 1904 og baráttan um völdin eykst til muna.

## 2. Upphaf og endurskoðunarstefna 1874–1895

Tengsl Íslandsráðherra og danska ríkisráðsins komu fyrst til umræðu á Alþingi árið 1875. Framkvæmd stjórnarskrárinnar var með þeim hætti að danski dómismálaráðherrann var jafnframt Íslandsráðherra. Þetta hafði þær afleiðingar að þegar skipt var um ráðherra í Danmörku var einnig skipt um Íslandsráðherra. Í ávarpi til konungs, sem deildir Alþingis samþykktu á þinginu 1875, komu fram áhyggjur af þessu. Neðri deild virðist „það mjög ísjárvert“ að ráðherrann víki vegna þess að hann er ekki sömu skoðunar og meirihluti „hina dönsku þjóðfulltrúa“ þó að „slíkt sé Íslandi óviðkomandi mál“ (Alþingistíðindi 1875 II, 350–351). Í framhaldinu lagði Halldór Kr. Friðriksson fram fyrirspurn til landshöfðingja og spurði „hvort landshöfðinginn væri þeirrar skoðunar, að ráðgjafaskipti í Danmörku eigi að hafa áhrif á, hver sje stjórnarherra Íslands“ (Alþingistíðindi 1875 II, 367). Landshöfðingja er sammála því að þetta sé galli, „en ekki að síður er þetta alveg



samkvæmt stjórnarfyrikomulagi landsins“ (Alþingistíðindi 1875 II, 368). Konungur gæti ákveðið hvernig farið væri með ráðherraembætti, en „þar sem Ísland samkvæmt lögunum 1871 er óaðskiljanlegur hluti Danaveldis, á ráðgjafinn fyrir Ísland eptir hlutarins eðli að hafa setu í ráði því, sem skipað er fyrir allt ríkið ...“ (Alþingistíðindi 1875 II, 369). Þetta svar leiddi til þess að Benedikt Sveinsson lagði fram fyrirspurn til landshöfðingja um hvort það væri samkvæmt stjórnarskrá Íslands að ráðherrann sæti í ríkisráði Dana. Landshöfðingi vísaði í svarið við fyrirspurn Halldórs Kr. Friðrikssonar og áréttaði mikilvægi stöðulaganna frá 1871 (Alþingistíðindi 1875 II, 374). Benedikt Sveinsson taldi stöðulögin ekki réttlæta setu í ríkisráðinu „því bæði er það sitt hvað „hluti Danaveldis“ og „hluti Danmerkur ríkis“, en „Statsraadet“ er stofnun, er eingöngu snertir verkvið grundvallarlaga Danmerkurrikis ...“ (Alþingistíðindi 1875 II, 375). Ríkisráðið er stofnun skilgreind af stjórnarskrá danska ríkisins, en hún gildir ekki á Íslandi.

Á þessu hnykkti Sigurður Jónsson: „Danir hafa síðan 1866 engar sögur af öðru ríkisráði, en því, sem ræðir um í stjórnarlögum þeirra [...] og nefnist þannig: ráðaneyti undir forsæti konungs, að svo miklu leyti sem það ræðir og leggur úrskurð á ríkismálefni Danmerkur ríkis“ (Sigurður Jónsson 1877, 6). Af þessu leiðir að enginn munur er á meðferð danskra, íslenskra og sameiginlegra mála. Samkvæmt Sigurði vegur „ráðgjafa atkvæði hins íslenska [ráðgjafa] eigi meira, en hvers hinna“ í sameiginlegum málum „né í þeim málum, er eingöngu varða Ísland, heldur hafi þau eigi meiri þýðingu, en ef rætt væri um eingöngu dönsk málefni“ (Sigurður Jónsson 1877, 8). Hér er vísað í atkvæði ráðherra í ríkisráðinu, en umræður um atkvæðagreiðslur danskra ráðherra um íslensk málefni áttu eftir að verða miklar á Íslandi. Að mati Sigurðar var ljóst að stöðulögin gengu að líkindum í bága við dönsku stjórnarskrána. Íslendingar hefðu heldur aldrei samþykkt að danska stjórnarskráin tæki gildi á Íslandi og því ljóst að „málstaður stjórnarinnar [væri] allur á ölögum bygður“ (Sigurður Jónsson 1877, 15).

Óánægju með samkrull danskra og íslenskra mála í ríkisráðinu má rekja til þess hvernig Jón Sigurðsson skilgreindi stöðu Íslands (Birgir Hermannsson 2011a, 2011b). Með Gamla sáttmála hafði Ísland orðið frjálst sambandsland Noregskonungs en ekki hluti af Noregi. Þegar einveldi var afnumið 1848 taldi Jón því einsýnt að Ísland ætti að njóta fornra réttinda sinna en ekki renna inn í hið nýja danska þjóðríki. Það var því mikilvægt að hin nýja danska stjórnarskrá frá 1849 ætti ekki að gilda á Íslandi og var þjóðfundinum 1851 ætlað að semja sérstaka stjórnarskrá fyrir Ísland. Stöðulögin frá 1871 hjuggu á þennan hnút og skilgreindu sérmál Íslands. Frá sjónarmiði Jóns var stærsti galli stöðulaganna sá að danska þingið hafði einhliða tekið ákvörðun um íslensk málefni, en danska þingið var skilgreint og starfaði samkvæmt stjórnarskránni frá 1849. Þetta var mikilvægt grundvallaratriði: Danska stjórnarskráin skilgreindi danska þjóðríkið og stofnanir þess, þar með talið ríkisráðið. Íslendingar voru ekki hluti af þessu þjóðríki þó að þeir deildu með því konungi og væru í margvíslegu sambandi við það. Ríkisráðið varð í þessu ljósi þyrnir í augum Íslendinga. Íslendingar voru ekki á móti því að sameiginleg mál væru borin upp í ríkisráðinu. Það er einnig óljóst hver ætti að hafa yfirlit um það hvað teldust íslensk málefni, sameiginleg málefni eða dönsk málefni og hvernig úrskurða ætti um ágreining ef upp kæmi.

Árið 1885 samþykkti Alþingi frumvarp Benedikts Sveinssonar að stjórnarskrár-breytingu með ákvæði um sérstakt *íslensket landsráð* með landstjóra og ráðherrum sem tækju við hlutverki ríkisráðsins í sérmálum Íslands (Alþingistíðindi 1885 C, þingskjal 407; sjá Gunnar Karlsson 1972, 24 og 2009, 230). Megintilgangur frumvarpsins var að færa ráðherravaldið inn í landið, en ekki síður að taka sérmál Íslands út úr ríkisráðinu. Í konunglegri auglýsingu frá 2. nóvember 1885 er frumvarpið sagt leysa Ísland „úr öllu sambandi við ríkið“ og samrýmist það því ekki stöðu landsins sem „óaðskiljanlegs hluta Danaveldis“, enda verði æðsta stjórn íslenskra mála sem annarra „að vera í höfuðstað Vorum“ (Stjórnartíðindi 1885 A, 60). Sérstaklega fór það fyrir brjóstið á konungi að hvergi var vísað í stöðulögin í breyttri stjórnarskrá sem gaf þeirri skoðun undir fótinn að þau væru „eigi bindandi fyrir Ísland, en slík skoðun fer hreint og beint í bága við stjórnarskipun ríkisins, sem byggð er á grundvallarlögunum ...“ (sama heimild). Benedikt Sveinsson (1888, 1890) túlkaði þetta með þeim hætti að samkvæmt dönsku stjórninni ættu hin sérstöku landsréttindi Íslands uppruna sinn í stöðulögunum, sem aftur byggðu á rétti danska þingsins til að setja lög samkvæmt stjórnarskránni frá 1849. Að mati Benedikts var því ljóst að hið „pólítíska markmið stjórnarinnar í Kaupmannahöfn [væri] innlimun Íslands í Danmörku ...“ (Benedikt Sveinsson 1888, 8). Benedikt hafði margt við stöðulögin að athuga, ekki síst þá túlkun „að stjórnin hafi lögfulla heimild til, að teygja ríkiseininguna eins og hún gjörir til hinna sjerstaklegu málefna Íslands, í staðinn fyrir að nema staðar við hin almennu ríkismál ...“ (Benedikt Sveinsson 1890, 23). Deilur um stöðulögin voru því aldrei langt undan þegar deilt var um ríkisráðið og endurskoðun á stjórnarskrá.

Á Alþingi 1889 kom fram tillaga um að koma til móts við sjónarmið stjórnarinnar í Kaupmannahöfn. „Miðlunin“ var ekki samþykkt, en að mati Gunnars Karlssonar (2009, 238) hirtu flutningsmenn „minna en Benedikt Sveinsson um að halda sig á hinum þrönga vegi þjóðréttinda Íslendinga sem einkenndist af kröfu um að losa Íslandsmál úr danska ríkisráðinu“. Á Alþingi 1891 náði endurskoðunarfrumvarp Benedikts ekki fram að ganga í báðum þingdeildum, en í staðinn var samþykkt þingsályktunartillaga um „að skora á ráðgjafa Íslands, að hann sjái svo um, að Íslandsráðgjafi sitji eigi í ríkisráði Dana, að því leyti er snertir hin sérstaklegu málefni landsins“ (Alþingistíðindi 1891 C, þingskjal 293, 332). Á Alþingi 1895 var ljóst að leið Benedikts nyti ekki stuðnings og var þá einnig samþykkt samskonar tillaga (Alþingistíðindi 1895 C, þingskjal 20, 137). Magnús Stephensen landshöfðingi sendi stjórninni tillögurnar og lýsti yfir stuðningi sínum við þær. Stjórnin taldi málið „byggt á misskilningi“ bæði á stöðulögunum og stjórnarskránni „og sambandi þessara laga við hinn sameiginlega grundvöll sinn, grundvallarlög hins danska ríkis“, enda fæli ályktun Alþingis það í sér að stofna þyrfti sérstakt ríkisráð fyrir Ísland og „þá væri Ísland þar með leyst úr ríkissambandinu“ (Stjórnartíðindi 1897 B, 121).

Seta Íslandsráðherra í ríkisráðinu var táknrænt fyrir stöðu Íslands sem „óaðskiljanlegs hluta Danaveldis“ eins og landið var skilgreint í stöðulögunum. Í pólítískri orðræðu vísaði ríkisráðið því til dönsku stjórnarskrárinnar, danska þingsins og þar með til dönsku þjóðarinnar sem „yfirþjóðar“. Þó að deilur um ríkisráðið einkenndust á stundum af lagaflækjum sem auðvelt var að týna sér í, þá varð ríkisráðið einfalt tákn fyrir flókna umræðu.



Auðvelt var að ræða ríkisráðið sem táknraent ranglætismál með skýrum línunum. Þegar samkomulag skorti á Alþingi um stjórnarskrárbreytingar var tilvalið að samþykka tillögur um ríkisráðið. Orðræðan um ríkisráðið var því að fá á sig einkenni ráðandi orðræðu, um hana giltu skýrar venjur með hugtökum og rökum sem mynduðu nokkuð heildstætt pólitískt tungumál. Ályktanir Alþingis um ríkisráðið áttu sér því bakhjarl í pólitískri orðræðu sem gaf málinu lögmæti og mikilvægi. Orðræðan um ríkisráðið var öðrum þræði spurning um hugmyndafræðileg yfirræði og þar með pólitískt vald. Deilur um ríkisráðið voru því einnig tæki til að virkja fólk, tryggja sér stuðning og stjórna umræðu. Þetta er ekki síst mikilvægt þegar orðræðan um ríkisráðið fékk sína eldskírn í deilum og flokka-dráttum tengdum valtyðskunni og þegar ráðherravaldið varð innlent. Samkeppni um völdin innanlands og vaxandi þjóðernishyggja heimastjórnartímans gerðu hina „tákn-rænu“ umræðu um ríkisráðið mikilvæga, en að sama skapi torleysta.

### 3. Valtýska 1897–1901

Við upphaf þings 1897 flutti Valtýr Guðmundsson frumvarp um breytingu á stjórnarskránni (Alþingistíðindi 1897 C, þingskjal 23, 171). Ekkert var sagt um búsetu ráðherrans eða setu hans í ríkisráðinu í frumvarpinu, en almennt var gert ráð fyrir aðsetri í Kaupmannahöfn og sæti í ríkisráðinu. Meirihluti þingnefndarinnar, sem fjallaði um frumvarp Valtýs, lagði til þá breytingu að ráðherra bæri íslensk sérmál *ekki* upp fyrir konung í ríkisráðinu. „Oss er það fyllilega óljóst, á hverri heimild, annarri en valdböði, stjórnin byggir þá venju sína, að bera sjermaal Íslands upp í hinu danska ríkisráði“ (Alþingistíðindi 1897 C, þingskjal 180, 260). Þingmenn vildu því koma í veg fyrir þetta með skýrum hætti. Meirihluti nefndarmanna taldi það „úr lausu lopti gripið“ að frumvarp Valtýs losaði Ísland úr „sambandinu við hið danska ríki“ ef íslensk sérmál „væri undanskilin afskiptum ríkisráðsins“, enda væri upp talið í stöðulögum og stjórnarskrá hver þau væru. Seta ráðgjafans er „aðalorsökin í því ólagi, sem verið hefir á samvinnu þings og stjórnar í íslenskum löggjafarmálum hin síðari ár“ og mun áfram verða „í líku ólagi og hún er nú og í öllu falli erfiðari en þörf er á“ (Alþingistíðindi 1897 C, þingskjal 180, 261).

Benedikt Sveinsson fór mikinn gegn frumvarpi Valtýs. Seta ráðherrans í Kaupmannahöfn var ekki aðalmótbára Benedikts, heldur að ráðherrann skyldi sitja í ríkisráði Dana. Benedikt skilaði sérstöku nefndaráliti um frumvarpið og þar kom þessi afstaða skýrt fram (Alþingistíðindi 1897 C, þingskjal 180). Í umræðum á þinginu taldi Benedikt frumvarpið „eyðileggja hina pólitísku landsréttarlegu sjerstöðu Íslands gagnvart Danmörku ef skipaður væri ráðgjafi fyrir Ísland, sem ætti að sitja í ríkisráðinu, alveg samkvæmt því fyrirkomulagi, sem nú er ...“ (Alþingistíðindi 1897 B, 55). Efri deild Alþingis samþykkti samskonar frumvarp og neðri deild með þeirri undantekningu að ekkert var minnst á ríkisráðið. Þessar deilur voru á þinginu og í almennri umræðu kallaðar *riksráðsfleygurinn* og komu í veg fyrir samþykkt frumvarpsins (Sigurður Stefánsson 1898, 59).

Gegn hinum „pólitísku landsréttindum“ gat Valtýr Guðmundsson ekki annað en vísað í þá staðreynd að ráðherrann sæti nú þegar í ríkisráðinu og frumvarp hans breytti engu um það mál til eða frá. „Afstaða hins væntanlega Íslandsráðgjafa gagnvart ríkisráðinu yrði því alveg sú sama og hún hefur verið“ skrifaði *Ísafold* (1897a), „nema að því

leyti, að hann að sjálfsögðu hjeldi þar fram vilja alþingis. [...] Það er ekki að eins aðalat-ríðið, heldur og *eina* atriðið í málinu.“ *Þjóðviljinn* (1897) taldi frumvarp Valtýs skref fram á við þar „sem engin von er, að alþýðumenn geti yfir höfuð gert sér glögga grein fyrir, hver þýðing er á úrlausn þessarar ríkisráðs-spurningar“. Sambandsmálið gæti ekki fest sig í slíku „prógrammi“ til lengdar og því nauðsynlegt að rífa stjórnarfarid upp úr þeim íhaldssömu hjólförum sem það væri í.

Öflugasta gagnrýnin á ríkisráðsrökin kom frá „corpus juris“ sem svo kallaði sig, en andstæðingar hans voru vissir um að þar væri Jón Jensson dómari á ferð. Corpus juris taldi umræðuna um ríkisráðið, og þar með hugmyndina um afsal landsréttinda, byggða á nokkrum misskilningi, ríkisráði og ríkisstjórn væri ruglað saman (Ísafold 1897b). Í ríkisstjórn gæti atkvæðagreiðsla farið fram, en í 16. grein dönsku stjórnarskrárinnar segði aðeins að öll lög skyldu ræðast (forhandles) í ríkisráðinu, ekkert væri minnst á atkvæðagreiðslu. Í ríkisráðinu væru mál lögð fyrir konung, en atkvæðagreiðsla gæti augljóslega leitt til þess að konungur yrði í minnihluta í ríkisráðinu. Það fengi því ekki staðist að danskir ráðherrar færu að skipta sér sérstaklega af sérmálum Íslands eða bera Íslandsráðherrann atkvæðum í ríkisráðinu. Sérmálunum væri „haldið þar til tryggingar fyrir því, að íslensk löggiöf og stjórn fari ekki út fyrir valdsvið sitt nje stofni stjórn Dana í neinn vanda“ (Ísafold 1897b).

Mun minni umræða varð um ríkisráðið á Alþingi 1899 og 1901. Á þinginu 1901 var andstaðan við valtýskuna fyrst og fremst í nafni heimastjórnar að norski fyrirmynd eins og sést í svokölluðu 10 manna frumvarpi (Alþingistíðindi 1901 C, þingskjal 39, 186–189). Í frumvarpinu er gert ráð fyrir tveimur ráðherrum, einum í Reykjavík og einum í Kaupmannahöfn, og skal annar hvor þeirra bera mál „fram fyrir konunginn“ (Alþingistíðindi 1901 C, þingskjal 39, 186). Krafa frá 1897 um að sérmál Íslands séu *ekki* afgreidd í ríkisráðinu er nú horfin. Það er athyglisvert að meirihluti þeirrar þingnefndar sem fjallaði um málið taldi að krafa Dana um ríkisráðssetu ráðherrans gerði það að verkum að hann *yrði* að sitja í Kaupmannahöfn (Alþingistíðindi 1901 C, þingskjal 120, 305). Í umræðum um málið var ríkisráðið þó ekki alveg úr sögunni. Hannes Þorsteinsson lagði áherslu á að þó að frumvarpið bannaði ekki ríkisráðsetu væri það aðeins gert til að ná samkomulagi, „en það leiðir beint af búsetu ráðgjafans hér á landi, að hann getur ekki setið í ríkisráðinu, svo að í raun og veru má segja, að hann yrði laus úr því“ (Alþingistíðindi 1901 B, 57–58). Valtýr Guðmundsson taldi að hér væri „gamli fleygurinn“ kominn aftur „grímuklæddur“ og því vonlaust að stjórnin samþykkti slíkt. Valtýr notaði tækifærið og varði setu Íslandsráðherra í ríkisráðinu, enda væri krafa Dana „eðlileg“ (Alþingistíðindi 1901 B, 74). Hannes Hafstein, framsögumaður minnihluta þingnefndarinnar sem fjallaði um málið, fann sig knúinn til að mótmæla því að í tillögunni fælist nýr „ríkisráðsfleygur“, enda hefði Hannes Þorsteinsson þar „talað af sínu eigin hjarta, en ekki fyrir hönd flokks þess, sem við erum báðir í“ (Alþingistíðindi 1901 B, 77).

#### 4. Heimastjórn 1902–1911

Stjórnarskipti í Danmörku 1901 leiddu til nýrrar stöðu í stjórnarskrármálinu. Í stað ráðherra í Kaupmannahöfn bauð stjórnin heimastjórn í Reykjavík og lagði fram frumvarp

Þess efnis árið 1902. Í 1. gr frumvarpsins segir að ráðherra skuli „fara svo opt, sem nauðsyn er á, til Kaupmannahafnar, til þess að bera upp fyrir konungi í ríkisráðinu lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir“ (Alþingistíðindi 1902 C, þingskjal 1, 1). Nú vildi stjórnin taka af öll tvímæli um málið og setja ríkisráðið inn í stjórnarskrá Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu er þessi tilhögun sögð „stjórnarfarsleg nauðsyn“. Sérstaklega er vísað í nauðsyn þess að ráðherrann mæti í eigin persónu, ef „vafi kæmi upp um það, hvort eitt eða annað af þeim málum, sem hann vildi hafa fram í ríkisráðinu, stofnaði eigi einingu ríkisins í hættu eða kynni eigi að skerða jafnrætti allra danskra ríkisborgara. Því þar sem það auðvitað gæti ekki komið til mála, að nokkur hinna ráðgjafanna færi að skipta sjer af neinu því, sem er sjerstaklegt mál Íslands“ (Alþingistíðindi 1902 C, þingskjal 1, 4–5). Í greinargerð meirihluta nefndarinnar sem fjallaði um málið í neðri deild er aðeins vikið að ríkisráðinu. „Margir munu og hafa talið það æskilegast, að það hefði eigi verið beint tekið fram í frumvarpinu, að sérmálin skyldi borin fram í ríkisráðinu“ (Alþingistíðindi 1902 C, þingskjal 39, 69). Efri deild lét sér duga að taka það fram að ríkisráðsákvæðið væri „öllum almenningi ... ógeðfellt“ (Alþingistíðindi 1902 C, þingskjal 147, 209). Þrátt fyrir stóryrði fyrri ára um mikilvægi ríkisráðsákvæðisins var lágstemmd tjáning vonbrigða einu viðbrögð Alþingis við frumvarpi stjórnarinnar.

Utan þings var heitara í kolunum. Í *Ísafold* (1902a, 1902b, 1902c) birtust greinar eftir Hávarð höggvanda og Atla hinn ramma þar sem fyrri viðhorf heimastjórnarmanna gegn ríkisráðssetu ráðherrans voru rifjuð upp. Heimastjórnarblaðið *Þjóðólfur* (1902) var ekki í vafa um að Valtýr Guðmundsson væri hinn raunverulegi höfundur greinanna og hver tilgangurinn væri með þeim (Sigurður Línadal (1958) tekur af allan vafa um þetta). Greinarnar ollu nokkru fjaðrafoki og boðaður var borgarafundur í Reykjavík 11. ágúst 1902 um málið. Einar Benediktsson skáld og lögmaður var hvatamaður fundarins og hélt þar uppi merki föður síns, Benedikts Sveinssonar. *Þjóðólfur* (1902) taldi fundinn hættulega „tilraun til að sundra heimastjórnarflokknum og tvístra kröptunum hinum til sigurs“. Greinarnar gerðu þó ekki annað en að rifja upp gömul ummæli um ríkisráðssetu ráðherrans. Í frumvarpi Valtýs var hvergi minnst á ríkisráðið, en í heimastjórnarfrumvarpinu var ríkisráðið lögfest og samþykkt af sömu mönnum og áður höfðu mótmælt því harðlega. Einar Benediktsson (1902) kallaði heimastjórnina „ný-valtýsku“ og hélt því fram að nú hefði danska stjórnin náð fram vilja sínum með afgerandi hætti. Það er því ljóst samkvæmt Einari að með því að bera mál upp í ríkisráðinu þá væri Íslandsráðherra, og þar með sérmál Íslands, bundinn dönsku stjórninni og óbeint danska þinginu. „Spurningin um gildi grundvallalaganna dönsku og rjettmæti stöðulaganna er útkljáð er frv. verður að lögum,“ skrifaði Einar og bætti við að „með frv. eru grundvallarlög Dana lögleidd hjer og rjettmæti stöðulaganna viðurkennt“ (Einar Benediktsson 1902, 17). Þetta er mjög afdráttarlaus andstaða við heimastjórnarfrumvarpið, en byggist á sömu forsendum og andstaða Íslendinga við ríkisráðsetuna hafði ávallt gert. Hitinn í málinu var mikill. Landvarnarflokkurinn var stofnaður og stefna þeirra sem samþykktu „í ríkisráðinu“ stimpluð sem innlimunarstefna.

Jón Jenson blandaði sér í deilurnar og þurfti vitanlega að gera grein fyrir skoðunum corpus juris. Jón áréttaði að corpus juris vildi ekki viðurkenna ríkisráðið sem „stjórnar-

farslega nauðsyn“ samkvæmt stjórnarskrám Íslands eða Danmerkur. Corpus juris vildi sýna fram á að „það mætti láta deiluna milli Íslendinga og stjórnarinnar um flutning sérmála vorra í ríkisráðinu liggja milli hluta óútkljáða, án þess landréttindum vorum eða sjálfstæði í framkvæmdinni væri nokkur hætta búin ...“ (Jón Jenson 1903, 12). Með því að lögfesta ríkisráðið væri fótunum kippt undan þessari skoðun að mati Jóns. Hvaða þýðingu hefur þá orðalagið „í ríkisráði“? Hvers vegna vildi hinn danski Alberti koma þessu inn í íslensku stjórnarskrána? Þetta þýðir, staðhæfði Jón, „að hann [Alberti Íslandsráðherra] sje sömu skoðunar sem fyrri stjórnir um það, að grundvallarlögin dönsku gildi á Íslandi, að ráðgjafi vor eigi því samkvæmt þeim lögum að sitja í ríkisráði Dana, og að hjer sje aðeins um það að ræða, að fá viðurkenningu Íslendinga í stjórnarskránni um að þessi skoðun stjórnarinnar“ sé rétt (Jón Jenson 1903, 27).

Hannes Hafstein (1903, 57) taldi rök Landvarnarmanna „byggjast á þeim ranga grundvelli, að það sje eitt og hið sama, að bera málefni undir álit og atkvæði fundar eða samkomu, eins og að bera það upp fyrir einum manni í áheyrn fundar eða samkomu“. Hannes dró hér fram muninn á að bera málefni *undir fund* og bera málefni fram *í áheyrn fundar*, en þessi skipting varð nokkuð vinsæl í vörn fyrir málið. Þjóðólfur spurði til að mynda hvort þjóðin vildi fórnna öllu sem áunnist hefði „og láta allt stranda á því, að ráðherra vorum sé *heimilað* í stjórnarskránni að bera mál vor upp fyrir konungi í ríkisráðinu, í *viðurvist* hinna annarra ráðgjafa konungs“ (Þjóðólfur 1903; leturbreyting BH). Hið fyrrum hættulega ríkisráð er hér orðið að heldur saklausum fundarstað og danskir ráðherrar áhorfendur fremur en gerendur. Hannes (1903, 57) hélt því einnig fram að hingað til hefði Íslandsráðherra settið í ríkisráðinu „eins og hver annar danskur ráðgjafi“. Frumvarp Valtýs frá 1901 hefði í engu breytt þessu. Heimastjórnarfrumvarpið tekur á málinu með öðrum hætti, enda „er það skýrt afmarkað, að [Íslandsráðherra] á ekkert við ríkisráðið saman að selda annað en það, að hann hitti þar konunginn til þess að bera fram fyrir hann lög alþingis m.m.“ (Hannes Hafstein 1903, 57). Þetta fyrirkomulag leysir „eftirlitsvandann“, en á meðan Danmörk ber ábyrgð gagnvart öðrum ríkjum verður slíkt eftirlit að vera til staðar. Hannes taldi því áhyggjur af ríkisráðinu ástæðulausar. „Ef það skyldi reynast óhentugt, má breyta því aptur eins og hverju öðru atriði stjórnarskrárinnar, úr því það er komið inn undir löggjafarvald þingsins“ (Hannes Hafstein 1903, 58).

Kristján Jónsson (1903) taldi það einnig af og frá að orðin „í ríkisráðinu“ staðfestu þá túlkun Landvarnarmanna að danska stjórnarskráin gildi á Íslandi. Kristján bendir á að ríkisráðið sé „æfagömul og alþekt stjórnarstofnun“. Það liggir því beinast við að nota hana. „Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að þessi stofnun sé til ... og að af hálfu hinnar dönsku stjórnar verði eigi gerð mótspyrna gegn því, að ráðgjafi vor tali þar við konung“ (Kristján Jónsson 1903, 46). Ríkisráðið er hér aftur orðið að frekar sakleysislegum samræðuvettvangi sem mikilvægt er fyrir Íslandsráðherra að eiga aðgang að. Kristján telur einnig að sjónarhorn Íslendinga á ríkisráðið sé of þröngt og vill fremur skoða málið frá „stjórnfræðilegu (pólítísku) sjónarmiði en frá lögfræðilegu“ (Kristján Jónsson 1903, 50). Í þessu efni skiptir ekki síst máli, líkt og Hannes Hafstein hafði bent á, eftirlit með því að Alþingi og ráðherra haldi sig innan sérmálanna. Með því að ríkisráðið sé komið inn í stjórnarskrá Íslands breytist það í mikilvægum atriðum: „Ríkisráðið verður að nokkru

leyti íslensk stofnun; það lýtur bæði grundvallarlögunum og stjórnarskrá vorri“ (Kristján Jónsson 1903, 52).

Þegar Alþingi kom saman 1903 til að samþykkja stjórnarskrárbreytingar var ríkisráðs-ákvæðið meira til umræðu en árið áður. Sérstök þingnefnd fjallaði um málið í neðri deild (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 41, 193–196). Nefndin áréttar að ríkisráðsákvæðið sé „ekki þess eðlis, að samþykkt þess geti á nokkurn hátt valdið vafa um það, að vér eftir sem áður höldum óskertum sérréttindum þjóðar vorrar og landsréttindakröfum hennar“ (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 41, 194). Nefndin taldi „óhugsandi“ að danskir ráðherrar gætu með nokkrum hætti haft áhrif á meðferð íslenskra sérmála. „Með hinum tilvitnuðu orðum [í ríkisráðinu] er engin heimild gefin til þess, að sérstakleg málefni Íslands séu rædd („forhandles“) í ríkisráðinu; þau ákveða að eins, að ráðherrann hitti konunginn þar, og beri þar upp fyrir *bonum* – ekki öðrum – mál þau, er hann hefir að flytja“ (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 41, 195). Áhrif Hannesar Hafstein, framsögumanns nefndarinnar, eru hér augljós. Nefnd kosin af efri deild tók svipað á málunum (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 173, 322–328). Hún hafnaði því að ríkisráðsákvæðið fæli í sér „viðurkenningu um það, að grundvallarlög Danmerkur-ríkis hafi lagagildi fyrir [Ísland]. ... og ákvæðið gæti staðist sem sjálfstætt ákvæði, þótt áminzt grundvallarlög væri eigi til, því að konungur mundi alt að einu hafa sitt ríkisráð“ (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 173, 324). Ef ákvæðið um ríkisráðið yrði tekið úr frumvarpinu yrðu sér-mál Íslands áfram borin undir konung í ríkisráðinu „eftir gamalli stjórnarvenju og fyrir „stjórnarfarslega nauðsyn“. Hér eru efnistökin augljóslega undir áhrifum frá Kristjáni Jónssyni framsögumanni nefndarinnar. Nefndin gerir því óbeint lítið úr ríkisráðsdeilunum frá 1897 en áréttar þá túlkun Hannesar Hafstein að ráðherrann skuli bera upp mál fyrir „*konungi vorum og engum öðrum*“ (Alþingistíðindi 1903 C, þingskjal 173, 325–326; leturbreyting upprunaleg).

Þegar Hannes Hafstein varð ráðherra með stuðningi Heimastjórnarflokksins 1904 varð grundvöllur skýrari skiptingar í stjórn og stjórnarandstöðu en áður. Andstaðan við ríkisráðið varð hluti af málflutningi stjórnarandstæðinga og tengdist umræðu um aðra þætti sjálfstæðismálsins. Vatn á myllu stjórnarandstæðinga var „undirskriftarmálið“, en forsætisráðherra Dana skrifaði undir skipunarbréf Hannesar. Jón Jenson (1904) tengdi málið beint við gagnrýni Landvarnarmanna á ríkisráðssetuna og gildi dönsku stjórnarskrárinnar á Íslandi. Hvað sem lögfræðilegum túlkunum leið þá litu Danir sjálfir á Hannes sem hluta af dönsku ríkisstjórninni, eins og sést best af því að Hannes er á myndspjöldum sýndur sem hluti ríkisstjórnarinnar og sótti hann fundi hennar með leynd ef svo bar undir (Guðjón Friðriksson 2005, 416). Eina leiðin til að koma í veg fyrir setu ráðherrans í ríkisráðinu var að breyta stjórnarskránni, en tilraunir til stjórnarskrárbreytinga voru fyrirferðarmiklar í stjórnmálum heimastjórnartímans. Skúli Thoroddsen og fleiri þingmenn lögðu fram frumvarp árið 1907 þess efnis að fella út úr stjórnarskránni orðin „í ríkisráði“ (Alþingistíðindi 1907 A, þingskjal 105, 485), en málið var ekki afgreitt þar sem fyrir dyrum stóðu viðræður við Dani um ný sambandslög.

Það er ljóst að orðræðan um ríkisráðið hélt nokkuð stöðug þó að einstakir stjórnmálamenn, flokkar og jafnvel Alþingi allt hafi snúist til og frá. Hið pólitíska tungumál



sem lá að baki umræðunni um ríkisráðið mátti „nota“ með ýmsum hætti, til að mynda til að berjast gegn valtyðskunni og síðar „í ríkisráðinu“ eftir að Hannes Hafstein varð ráðherra. Þeir sem börðust gegn valtyðskunni en samþykktu heimastjórnina urðu fljótt skotspónn sömu röksemda og þeir höfðu áður notað sjálfir. Gerendurnir gátu því notað hin pólitísku rök tengd ríkisráðinu til að ná fram ólíkum markmiðum, en höfðu lítil tók á rökunum sjálfum. Menn á borð við Hannes og Kristján Jónsson reyndu að endurskilgreina ríkisráðið sem „fund“ eða „íslenskt“, en tókst ekki að gera þessa nýju lýsingu á ríkisráðinu ráðandi. Það er mikilvægt að þeir hafi fundið sig knúna til að bregðast við með þessum hætti og gera þannig stjórnarskrárbreytinguna lögmæta. Hér dugði einfaldlega ekki að vísa til þess að heimastjórnin væri framfaraskref, ekki frekar en að það dugði Valtý að vísa til þess að tillögur hans væru augljóst framfaraskref. Það er því ljóst að orðræðan um ríkisráðið sneið íslenskum stjórnmalámönnum þröngan stakkinn, enda hafði hún öðlast lögmæti sem óaðskiljanlegur hluti sjálfstæðisbaráttunnar. Þetta sést ágætlega þegar tilraunir til stjórnarskrárbreytinga 1911–1915 eru skoðaðar, en hér fór illa saman vilji til almennra umbóta annars vegar og vilji til að fella ríkisráðsákvæðið úr stjórnarskránni hins vegar. Til að tryggja samþykkt konungs við breytingu á stjórnarskránni, en halda um leið tryggð við viðtekin sjónarmið Íslendinga varðandi ríkisráðið, þurfti því að finna nýjar leiðir að markmiðinu og rökstyðja þær með viðunandi hætti.

## 5. Stjórnarskrárbreytingar 1911–1915

Breytingar á stjórnarskránni hurfu um tíma í skuggann af tilraunum til að endurskoða stöðulögin frá 1871 með nýjum sambandssáttmála. Hámarki náðu þessar tilraunir með uppkastinu frá 1908 og svokölluðum bræðingi og grút 1912–13, en báru ekki tilætlaðan árangur. Það er athyglisvert að Hannes fullyrti að með samþykkt uppkastsins gætu Íslendingar „fyllilega ráðið því sjálfir hvort Íslands mál verða borin upp fyrir konungi í ríkisráðinu eða ekki ...“ (Hannes Hafstein 1908, 95). Þessi fullyrðing vakti þó enga sérstaka athygli eða umræðu 1908–9. Í umræðum á Alþingi árið 1913 taldi Hannes Hafstein ekkert liggja á að samþykkja nýja stjórnarskrá, ný sambandslög væru mikilvægari (Alþingistíðindi 1913 C, 103–105). Þetta viðhorf var þó óraunsað, bæði vegna þess að ekki var hægt að ná saman um nýjan sambandssamning og einnig vegna pólitísku þrýstings um nauðsynlegar breytingar á stjórnarskránni. Þannig samþykkti Alþingi þingsályktun 1909 þar sem skorað var á landsstjórnina að leggja fram frumvarp til breytinga á stjórnarskrá fyrir næsta þing. Breytingarnar áttu að heimila fjölgun ráðherra, afnema konungskosningu þingmanna, veita konum kjörgengi og kosningarétt til Alþingis, rýmka kosningaréttinn almennt og veita heimild til að skilja að ríki og kirkju með lögum (Alþingistíðindi 1909 A, þingskjal 726, 1117). Í tillögunni er *ekkeri* minnst á ríkisráðið, en það kom nokkuð til umræðu í þingsal. Jón Jónsson taldi það skjóta skökku við að nefna ekki ríkisráðið í tillögunni, líkt og „það sé ekki talið mikilsvært lengur“ (Alþingistíðindi 1909 B, 1447). Skúli Thoroddsen, framsögumaður nefndarinnar sem flutti tillöguna, sagði það „ekki meiningin að telja upp öll einstök atriði, sem breyta þurfti“, en ríkisráðsákvæðið væri eitt af þeim atriðum sem stjórninni væri „ætlað að taka til íhugunar“ (Alþingistíðindi 1909 B, 1451). Hér er því sannarlega ekki fast að orði kveðið.



### 5.1 „Konungsfundur“ í stað ríkisráðs

Þrátt fyrir áskorun Alþingis kom stjórnin ekki með frumvarp um stjórnarskrárbreytingar fyrir þingið 1911. Til að bregðast við þessu fluttu þeir Jón Þorkelsson og Bjarni Jónsson frumvarp að nýrri stjórnarskrá (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 25, 215–223). Frumvarpið endurspeglaði ýrtruðu kröfur fremur en frumvarp sem líkur væru á að þingið samþykkti. Þannig kemur fram í 1. gr. að Ísland hafi sameiginlegan konung með Danmörku og í samræmi við það er talað um í 6. gr. að ráðherra fari á „konungsfund, til þess að bera upp fyrir konungi lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir“ (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 25, 215). Einnig fluttu þeir Jón Ólafsson og Jón Jónsson frumvarp um breytingar á stjórnarskránni. Það gekk þó ekki jafnlangt og fyrra frumvarpið, en vísaði til konungsfundar með sama hætti (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 44, 237–242). Ríkisráðsseta ráðherra var því afnumin og „konungsfundur“ kom í staðinn. Þingnefnd sem fjallaði um frumvörpin leit, í samræmi við orð flutningsmanna, á frumvarp þeirra Jóns og Bjarna sem „stefnuskra“ þeirra og byggði því vinnu sína aðallega á frumvarpi Jónanna tveggja og samdi nýtt frumvarp á þeim grunni (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 247, 430). Taldi meirihluti nefndarinnar „að það væri svo almennur vilji meðal þjóðarinnar ... að fá framgengt nokkrum verulegum breytingum“ á stjórnarskránni og að nefndin teldi sér skylt að vinna að þeim. Til að ná árangri þá „yrðu menn að sneiða hjá öllum þeim breytingum, sem auðsætt væri, að hefta mundi staðfesting frumv. eða tefla henni á tvær hættur“ (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 247, 430). Í frumvarpi nefndarinnar er í 3. gr. einnig vísað í konungsfund með líkum hætti og í hinum frumvörpunum tveimur (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 228, 228). Í nefndarálitinu er hins vegar ekkert fjallað sérstaklega um ríkisráðssetuna né heldur þann möguleika að með því að fella ríkisráðið úr stjórnarskránni gæti þingið „heft staðfesting frumvarpsins“ af hálfu konungs. Í líflegum umræðum um málið í deildum þingsins kom ríkisráðið vart til umræðu líkt og sjálfsagt mál væri að fella það niður og engrar andstöðu frá Dönnum að vænta (Alþingistiðindi 1911 B I, 443–485; B II, 854–1067). Í umræðum var þó iðulega vísað í stöðulögin og hve slæmur grundvöllur þau væru fyrir samband Íslands og Danmerkur. Það fór því svo að Alþingi samþykkti eftir nokkrar deilur að samþykkja áréttingu á fyrri samþykkt þess efnis frá 1871 að stöðulögin „geti ekki viðurkennt skuldbindandi fyrir Ísland“ (Alþingistiðindi 1911 A, þingskjal 471, 632). Upphafleg rök Dana fyrir setu Íslandsráðherra í ríkisráðinu voru að vísa í stöðulögin sem stjórnarskráin grundvallaðist á, en samþykkt ríkisráðsákvæðisins 1902 var réttlætt (m.a. af Hannesi Hafstein) á þeim grundvelli að nú væri málið í höndum Íslendinga. Eftir að Alþingi hafði samþykkt stjórnarskrárbreytingar 1911 kom í ljós að málið var ekki svo einfalt.

Þegar Alþingi kom saman árið 1912 tilkynnti Kristján Jónsson ráðherra að frumvörpin yrðu ekki lögð fram sem stjórnarfrumvörp þar sem konungur „gæti eigi fallist á úrfellingu ríkisráðsákvæðisins úr stjórnarskránni, nema því aðeins, að samtímis væri gerð skipun á hinu ríkisréttarlega sambandi milli Íslands og Danmerkur, með samhljóða ákvæðum hins íslenska Alþingis og hins danska ríkisþings“ (Alþingistiðindi 1912 B. III, 1105–1106). Yfirlýst markmið Alþingis frá 1911 um að sneiða hjá öllum þeim breytingum sem mögulega gætu komið í veg fyrir staðfestingu frumvarpsins hafði því augljóslega

misheppnast. Fljótlega eftir að efni hins samþykktu stjórnarskrárfrumvarps varð þekkt í Danmörku 1911 var ljóst að erfitt gæti reynst að fá það staðfest. Umræða og blaðaskrif í Danmörku kölluðu fram andsvör í blöðum á Íslandi (Þjóðólfur 1911, 1912). Við blöstu því átök við Dani um málið, eða átök innanlands um stefnubreytingu enn eina ferðina. Veturinn 1911–12 voru því gömul rök í málinu viðruð að nýju og gamalgrónar átakalínur endurnýjadar. Niðurstaðan var að setja málið á ís og freista þess að klára sambandsmálið áður en stjórnarskránni yrði breytt. Hannes Hafstein tók við ráðherraembætti og hóf – án árangurs – að vinna að því markmiði að ný sambandslög yrðu samþykkt.

Umbætur á stjórnarskránni strönduðu því á ríkisráðsákvæðinu og hugsanlega nýjum sambandslögum. Skúli Thoroddsen var „harðlínumaður“ í sambandsmálinu, en eins fram hefur komið (t.d. á Alþingi 1907 og 1909) með sveigjanlegri viðhorf til ríkisráðsins. Einnig var honum mjög umhugað um almennar breytingar á stjórnarskránni. Til að leysa málið taldi hann rétt að konungur tiltæki sjálfur hvar væru borin upp, án þess að það væri fest í stjórnarskrá (Þjóðviljinn 1912). Með þessu móti mætti taka vísun til ríkisráðsins úr stjórnarskránni, en jafnframt koma til móts við þá ósk konungs að mál væru borin þar upp. Meginmáli skipti að þetta væri gert „á ábyrgð ráðherra“, en athygli vekur að „staðurinn“ – þar með talið ríkisráðið – skipti í sjálfu sér engu máli.

## 5.2 Ríkisráðið samkvæmt ákvörðun konungs

Bjarni Jónsson, Skúli Thoroddsen og Benedikt Sveinsson lögðu árið 1913 fram stjórnarskrárfrumvarpið að nýju óbreytt frá því sem var 1911 (Alþingistíðindi 1913 A, þingskjal 36, 277–281). Þingnefnd sem fjallaði um málið taldi rétt í ljósi fyrri yfirlýsinga konungs að gera þá breytingu á ákvæðinu um ríkisráðið að ráðherra bæri lög „upp fyrir konungi, þar sem konungur ákveður“ (Alþingistíðindi 1913 A, þingskjal 463, 934). Eins og áður urðu líflegar umræður um stjórnarskrártillögurnar, en umræðurnar um ríkisráðið voru meiri en þær voru árið 1911. Skúli Thoroddsen minntist þó ekki á ríkisráðið í ræðum sínum þótt augljóslega væri niðurstaðan að nokkru leyti í samræmi við skrif *Þjóðviljans* frá 1912. Eins og áður hefur komið fram vildi Hannes Hafstein ráðherra fresta málinu og reyna til þrautar nýja sambandssamninga, enda gæti hann sem ráðherra ekkert fullyrt um hvort konungur staðfesti stjórnarskrána án ríkisráðsákvæðis. „Ég er að vísu fullkomlega á sama máli og ég hefi alltaf verið um það, að hér sé um íslenskt löggjafaratriði að ræða [...] En þegar þess er gætt, að alþingi er að eins annar þáttur íslensks löggjafarvalds, en hinn þátturinn er konungur, þá er það ætíð mjög athugunarvert mál, hvort og hvenær rétt sé að stofna til sundurþykkis milli þessara tveggja þátta ...“ (Alþingistíðindi 1913 C, 1586). Þennan fyrirvara við íslensk löggjafarmál hafði Hannes ekki gert þegar hann taldi lítið mál væri fyrir Alþingi að samþykkja orðin „í ríkisráði“ í stjórnarskrárbreytingunni 1902. Almennu voru þingmenn jákvæðir í garð „lausnarinna“ ef þeir minnstust yfirleitt á ríkisráðið.

Á ríkisráðsfundi 20. október 1913 var ákveðið að boða til kosninga og auglýsa viðhorf konungs til stjórnarskrárbreytinga. Í fyrsta skipti voru umræður af ríkisráðsfundi gerðar opinberar og áttu þær eftir að valda pólitískum óróa á Íslandi. Ráðherra Íslands fór á fundinum yfir efni breytinganna og sagði að lög og mikilvægar stjórnarákvarðanir

skyldu bornar undir konung þannig „að það sé forrjettur konungs, frá skilinn ákvörðun alþingis“ að ákveða hvar það skyldi gert (Lögrjetta 1913). Forsætisráðherra Danmerkur taldi mikilvægt að „ákveða [í] eitt skifti fyrir öll, að ráðherra Íslands beri upp lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir í ríkisráðinu [...], nema því aðeins að gefin verði út lög að sameiginlegu ráði ríkisþings og alþingis, um ríkisrjettarsamband Danmerkur og Íslands, þar sem ný skipun verði á gjörð“ (Lögrjetta 1913). Forsætisráðherrann áréttaði að tilgangurinn með þessu væri ekki sá að „ná neinum tókum af Dana hálfu á þeim sjer-málum, sem áskilin eru íslensku löggjafarvaldi“, heldur að fylgjast með „hvort í lögum eða ályktunum, sem ráðherra Íslands ber upp, felist ákvæði, er verði sameiginleg ríkis-málefni“ (Lögrjetta 1913). Konungur áréttaði síðan sömu atriði.

Á Íslandi var deilt um framgöngu Hannesar Hafstein og hvaða þýðingu það hefði að tengja saman ríkisráðið og ný sambandslög með þessum hætti. Kosningabaráttan hafði óhjákvæmilega áhrif á umræðuna, enda viðfangsefni Alþingis að kosningum loknum að afgreiða málið. *Ísafold* (1913) taldi óhug slá á menn þar sem „innlimunarvilja-merkið“ á umræðunum væri svo auðsætt; Danir héldu þar fram „ríkisheildarkreiddunni gömlu, þ.e. innlimun vorri í Danmörku sem allra hæst á lofti!“ Blaðið gagnrýndi einnig Hannes Hafstein fyrir „að standa eigi nógu vel í ístaðinu gagnvart Dönum“. *Þjóðviljinn* (1913) gagnrýndi Hannes einnig, en taldi ekkert hafa breyst varðandi ríkisráðsákvæðið og því rétt að samþykkja stjórnarskrárfrumvarpið að nýju. *Ingólfur* (1913) taldi hins vegar úrskurð konungs „viðsjárverðan“, enda hefði ráðherrann „slakað þar til langt um það fram, sem hann hafði nokkra heimild til“. Uppburður íslenskra mála fyrir konungi væri sérmál Íslendinga, en með því að blanda sambandsmálinu í það og þar með danska þinginu væri búið að gera það að sameiginlegu máli. Blaðið spyr hvort þar með sé búið að gera fullbindandi samning við Dani um ríkisráðssetuna (Ingólfur 1913). Einar Arnórsson (1914) svaraði þessari spurningu afdráttarlaust: „Ef alþingi [...] samþykkir stjórnarskrár-frumvarpið fyrirvaralaust með öllu, þá er [...] á kominn bindandi samningur milli Íslands og Danmerkur um það, að uppburður sérmála vorra fyrir konungi sé sammál landanna, og að því verði eigi breytt fyrr en ríkisþing Dana leyfir.“ Einar lagði því til að frumvarpið verði samþykkt óbreytt, en ekki án fyrirvarara. Þingið yrði því að lýsa því „skýlaust yfir, að það haldi fast við fyrri skoðun sína, að uppburður sérmála vorra fyrir konungi sé og verði sérmál vort, er löggjafarvald vort hafi einræði yfir, og jafnframt gefa hverjum þeim manni, sem upp ber málið fyrir konungi, stranga skipun um að undirrita engan úrskurð um uppburð sérmálanna, er veiti dönsku valdi nokkurn rétt yfir þeim“ (Einar Arnórsson 1914). Grein Einars vakti mikla athygli og umræðu, bæði jákvæða og neikvæða, en gaf tóninn fyrir umfjöllun og afgreiðslu Alþingis á málinu.

### 5.3 Fyrirvarinn

Í umræðum á Alþingi 1914 gagnrýndi Bjarni Jónsson framgöngu Hannesar Hafsteins á ríkisráðsfundinum 20. október 1913 harðlega, enda hefði vilji þingsins 1913 verið „að nema burt ríkisráðsákvæðið úr stjórnarskránni til þess að sýna það, að það hafi verið rétt hjá hæstv. ráðherra, sem hann hélt fram 1903, að hér væri um alíslent löggjafarákvæði að ræða, sem alþingi og konungur gæti skilyrðislaust numið burt“ (Alþingistíðindi 1914

B, 11). Hannes Hafstein svaraði Bjarna og sagði „öllum ljóst í fyrra“ að konungur myndi ákveða að mál yrðu borin upp í ríkisráðinu (Alþingistíðindi 1914 B, 11). Í andsvari viðurkenndi Bjarni að þetta væri rétt, en engum hefði til hugar komið „að gerð yrði bindandi ákvörðun um það, að þau skyldi borin þar upp um aldur og æfi, eða þangað til ríkisþingi Dana þóknadist að samþykkja ný sambandslög milli Íslands og Danmerkur“ (Alþingistíðindi 1914 B, 12). Skúli Thoroddsen sagðist fella sig illa við að forsætisráðherra Dana væri að skipta sér af málum og að í konungsráðgjafur skyldi vera minnst á sambandslög. Áhyggjuefnið er ekki „að ákveðið var að málin skyldi eftir sem áður borin fram í ríkisráðinu, því að við því höfðu allir þingmenn búist, heldur hitt, er ákveðið var að svo skyldi standa, unz sambandslög yrði staðfest“ (Alþingistíðindi 1914 B, 14). Um sambandslagatenginguna sagði Skúli: „... þetta alíslenzka sérmál, uppburður sérmálanna fyrir konungum, það er þá eingöngu orðið háð vilja danska löggjafarvaldsins. Það má nú að vísu ef til vill segja, að „faktískt“ hafi þetta ekki mikla þýðingu, en „formelt“ og „júrídiskt“ (þ.e. frá formlegu og lögfræðilegu sjónarmiði) hefir það þó stórmikla þýðingu, þar sem íslenskt sérmál er þá þannig lagt á vald danska löggjafarvaldsins“ (Alþingistíðindi 1914 B, 15). Hannes taldi að sá uggur sem menn bæru í brjósti byggðist á misskilningi á því sem gerðist á ríkisráðsfundinum. Annars vegar hefði það verið „íslensk stjórnarráðstöfun gerð af konungi á ábyrgð Íslandsráðherra eins“, þ.e. ákveðið að boða til kosninga og tilkynnt að staðfesting laga yrði framvegis í ríkisráðinu; hins vegar „dönsk stjórnarráðstöfun“ þar sem konungur boðar að hann muni gefa út auglýsingu til Dana um hvaða ráðstöfun hafi verið gerð „og að hann muni ekki breyta henni nema breytt hafi verið áður sambandinu á milli landanna“ (Alþingistíðindi 1914 B, 38). Þessi danska ráðstöfun var einungis gerð „til að friða danska stjórnsmálsmenn“ (Alþingistíðindi 1914 B, 38). Hannes taldi jafnframt að það væri ekki ætlun þingmanna að fá konung til að breyta þeirri ákvörðun að málin skyldu lögð fyrir hann í ríkisráðinu, „enda fer því fjarri, að ég sé sá eini sem tel það meira en vafasamt, að Ísland græddi nokkuð á því að breyta því“ (Alþingistíðindi 1914 B, 37). Staðreyndin væri sú að ef íslensk mál yrðu tekin úr ríkisráðinu, þá yrðu Danir að finna aðra leið til að öðlast vitneskju um íslensk málefni meðan „ríkisréttarsamband landanna er eins og það er nú“ (Alþingistíðindi 1914 B, 37).

Samkvæmt „fyrirvaranum“ þá ályktar Alþingi að „ef svo yrði litið á“ að íslensk sérmál verði lögð undir dönsk stjórnvöld eða þing „þá getur Alþingi ekki viðurkennt slíka ráðstöfun skuldbindandi fyrir Ísland“ (Alþingistíðindi 1914 A, þingskjal 438, 675). Jafnframt var áréttáð að fyrirhugaður konungsráðgjafur væri „sem hver annar íslenskur konungsráðgjafur, enda geti konungur breytt honum á ábyrgð Íslandsráðherra eins, og án nokkurrar íhlutunar af hálfu dansks löggjafarvalds eða danskra stjórnvalda“ enda væri „uppburður sjermála Íslands fyrir konungi í ríkisráði Dana [...] hjer eftir sem hingað til sjermál Íslands“ (Alþingistíðindi 1914 A, þingskjal 438, 675). Með fyrirvaranum er Alþingi að túlka fyrir sitt leyti niðurstöðu ríkisráðsfundarins 20. október 1913 og undirbúa staðfestingu stjórnarskrárbreytinga. Vandamálið sem við blasti var hvort og hvernig hægt væri að koma saman yfirlýsingu konungs frá 1913 og fyrirvara Alþingis frá 1914.

Sigurður Eggerz tók við sem ráðherra eftir að þing kom saman 1914 og fór utan til viðræðna við dönsk stjórnvöld. Heim kominn taldi hann að „ennþá“ hefði ekki orðið

neinn réttindamissir, slíkt gæti einungis orðið þegar endanlegur úrskurður yrði gefinn út (Alþingistíðindi 1914 B, 1216). Það skipti því öllu máli að fylgja fyrirvaranum eftir af festu. Ráðherrann tilkynnti jafnframt að konungur hefði ekki gefið neitt loforð um staðfestingu frumvarpsins og því hlyti Alþingi „að bera sinn hluta af ábyrgð þeirri, sem leiða kynni af því, ef stjórnarskrárfrumvarpinu, vegna fyrirvarans, yrði synjað um staðfestingu“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1218). Skúli Thoroddsen óttaðist að fyrirvarinn væri ekki nægjanlega afgerandi orðaður, en vildi styðja hann samt sem áður „enda skiptir það mestu [...] hvernig hæstv. ráðherra ber málið upp fyrir konungi og gengur frá því þar“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1207). Einar Arnórsson, framsögumaður meirihlutans í málinu, lagði áherslu á að fyrirvarinn væri orðaður þannig að hann kæmi ekki í veg fyrir staðfestingu stjórnarskrárinnar, en tryggði jafnframt að um íslenskt sérmál væri að ræða. Á Alþingi 1913 „bjuggust menn við því, að konungur mundi gefa út úrskurð um, að framvegis yrðu málin borin upp fyrir honum í ríkisráði Dana. En menn bjuggust ekki við því, að því muni fylgja neitt skilyrði, er fyrirbygði, að sérmála-löggjafarvaldið íslenska réði því eitt eftir sem áður“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1220). Einar stóð fast á þeirri skoðun sinni að túlka mætti yfirlýsingu konungs á ríkisráðsfundi 20. október sem samning á milli Alþingis og konungs og því yrði að samþykkja málið nú „með fyrirvara um, að hér sé ekki verið að binda landið neinum þeim böndum, sem ekki hafa verið áður á því að réttum stjórnskipunarlögum“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1221). Studningsmenn Hannesar Hafstein voru í minnihluta, en fluttu tillögu um fyrirvara þó að Hannes sjálfur teldi enga þörf á því (Alþingistíðindi 1914 A, þingskjal 447, 280). Jón Magnússon, framsögumaður minnihlutans, taldi muninn á tillögunum „meira fólginnt í orðalagi en efni“, enda ágreiningur aðallega um skilning „meiri hlutans á því, sem gerðist í ríkisráðinu 20. okt. 1913“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1224). Ekki voru þó allir á því að fyrirvarar dygðu. Benedikt Sveinsson gagnrýndi málið harðlega og vildi „fresta stjórnarskrármáli voru á þessum hættutímum“ (Alþingistíðindi 1914 B, 1235).

Málið var nú í höndum ráðherra. Á ríkisráðsfundi 30. nóvember 1914 stóð Sigurður Eggerz fast við fyrirvara Alþingis, en konungur að sama skapi við afstöðu sína frá ríkisráðsfundinum 20. október 1913. Ekkert varð því af staðfestingu stjórnarskrárbreytinganna og ráðherra baðst lausnar í kjölfarið. Eftir nokkra rekistefnu var Einar Arnórsson skipaður ráðherra. Á ríkisráðsfundi þann 19. júní 1915 lagði Einar til að breytingar á stjórnarskrá yrðu staðfestar af konungi og tók upp fyrirvara Alþingis orðréttan. Því næst tók hann til við að „útskýra málið“ fyrir konungi, en tilgangurinn var ekki síst sá að sýna fram á að eitthvað hefði breyst frá fyrri ríkisráðsfundum þannig að allir gætu gengið sáttir frá borði. Að baki fyrirvaranum var ótti við „að auglýsing sú í Danmörku, sem boðuð var [...] mundi verka sérstaklega á ríkisréttarlegt eðli þessa úrskurðar“ enda væri málið þá háð dönskum stjórnvöldum og löggjafarvaldi (Lögrjetta 1915). „Þessi geigur er *formlegs-fræðilegs eðlis*, og 1913 hefur þáverandi ráðherra eigi lagt úrslita-áherslu á hann og því eigi heldur skýrt yðar hátign frá honum“ (Lögrjetta 1915). Forsætisráðherra Dana gat „að öllu fallizt á þá skoðun, að spurningin um breyting á ríkisráðsákvæðinu sé *formlegs-fræðilegs eðlis*“ (Lögrjetta 1915). Ekki yrði þó séð að hann hefði skipt um skoðun að öðru leyti, enda væri hin danska skoðun „á þessu fræðilega atriði“ á þann veg að mál



yrðu borin upp í ríkisráðinu „nema ný skipan verði á gerð, er feli í sér líka tryggingu sem þá, er nú er“. Konungur áréttaði að Alþingi mætti „eigi vænta þess, að ég vilji fallast á nokkra breytingu á þessu [ríkisráðinu] í minni stjórnartíð, nema önnur skipun, jafntrygg þeirri, sem nú er, verði gerð“ (Lögrjetta 1915). Konungur staðfesti síðan breytingar á stjórnarskrá, þó hvorki hann, dönsk stjórnvöld eða Alþingi hefðu með augljósum hætti skipt um skoðun frá því árið áður.

#### 5.4 Eftirvarinn

Hinn 19. júlí 1915 steig Sigurður Eggerz í ræðustól neðri deildar Alþingis til að mæla fyrir þingsályktunartillögu um að „lýsa yfir því, að hún [neðri deild] telur landið óbundið af öðrum skilmálum fyrir staðfestingu stjórnarskrárinnar en þeim, sem felast í fyrirvara Alþingis 1914“ (Alþingistíðindi 1915 A, þingskjal 35, 211). „Fyrirvarinn“ varð að tillögu um „eftirvara“. Þegar „eftirvarinn“ kom til umræðu á Alþingi árið 1915 var málið útkljáð og í raun lítið sem þingið gat gert. Ræður þingmanna einkenndust því flestar af upprifjun á málinu öllu, ekki síst ríkisráðsfundinum 1913 og tilurð fyrirvarans. Með því að flytja tillögu um „eftirvara“ vildu þingmenn taka af allan vafa um skilning sinn og túlkun á ríkisráðsfundinum 19. júní. Sigurður Eggerz sagðist „ganga út frá því sem gefnu að Alþingismeirihlutinn [...] hafi lítið svo á, að fyrirvarinn krefðist þegjandi eða yfirlýstrar viðurkenningar konungsvaldsins“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1946). Hvorugt telur hann vera til staðar frekar en bein synjun hans. Hitt telur hann þó ljóst, að „öll meðferð á konungsválskurðinum, allar umbúðirnar um hann, sju aðrar en þingið ætlaðist til“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1947). Sigurður er ósammála því að málið sé „formel teoritísk“ og segir á málinu „praktíska hlið“, að losna við „alla formlega íhlutun frá danski hlið“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1948). Sigurður taldi augljóst að konungur hefði á ríkisráðsfundinum 19. júní farið að ráði forsætisráðherra Dana, enda væri konungur ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Eftirvarinn væri því „öryggisráðstöfun“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1953), ekki síst fram kominn vegna þess hve óskýr svör konungsvaldsins væru. Með þessu óskýra orðalagi væri lögfræðingum látinn eftir rétturinn fremur en þjóðinni sjálfri. „Og er það holt fyrir heila þjóð, að eiga sjálfstæðið undir því, hvernig þeir einir [lögfræðingar] líta á málið?“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1952). Skúli Thoroddsen gagnrýndi ráðherra harðlega og taldi hann hafa brugðist trausti Alþingis og farið út fyrir umboð sitt. Skúli taldi ljóst að úrskurður konungs um að íslensk lög skyldu framvegis staðfest í ríkisráðinu væri ígildi samnings, enda væru íslenskir konungsválskurðir á ábyrgð ráðherra og hægt að breyta hvenær sem væri. Svo væri ekki í þessu tilfelli. Danir vildu ekki aðeins að íslensk mál skyldi borin upp fyrir konungi í ríkisráðinu um alla framtíð, heldur að það væri „sammál“ hvar slík mál væru borin upp (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1985). Einar Arnórsson ráðherra fór yfir málið sögulega og atburði ríkisráðsfundarins 19. júní. Hann taldi ljóst að konungur hefði „fallist á fyrirvarann. Og andstæðingar mínir hafa játað, að ekki hafi þurft beinnar viðurkenningar við, heldur óbeinnar. Þess vegna er nóg, að ekki komi neitt það fram hjá konungi, er brjóti í bág við fyrirvarann“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1959). Úrskurður konungs væri því annars eðlis en boðaður var 1913, þegar vísað var í ný sambandslög sem skilyrði fyrir því að lög skyldi borin upp fyrir konungi



annars staðar en í ríkisráðinu, „... hjer segir konungur að eins, að Alþingi „megi ekki vænta þess“, að því verði breytt í sinni stjórnartíð. Hann segir hvergi, að breyting á konungsúrskurðinum skuli bundin við ný sambandslög, nje að til þess þurfi atbeina danskra stjórnarvalda, en það er kjarni fyrirvarans, að honum yrði breytt án þeirra íhlutunar“ (Alþingistíðindi 1915 B, III, 1062). Einar leggur hér áherslu á orðin „í sinni stjórnartíð“ en sleppir því að ræða þann „fræðilega skilning“ danska forsætisráðherrans (og konungs) að svo verði uns annað betra fyrirkomulag sé fundið.

## 6. Niðurstöður

Hugmyndir Íslendinga um sjálfsforræði á 19. öld snérust um að ráða sínum sérmálum sjálfir, en eiga önnur mál sameiginleg með Dönum. Frá þjóðfundinum 1851 og fram að setningu stöðulaganna 1871, var stefna dönsku stjórnarinnar sú að best færi á því að danska stjórnarskráin tæki gildi á Íslandi. Með stöðulögunum og alveg sérstaklega stjórnarskránni 1874 voru sérmál Íslands viðurkennd. Frá sjónarmiði Íslendinga voru tveir alvarlegir annmarkar á þessu fyrirkomulagi: annars vegar að Íslandsráðherra væri ráðherra í dönsku ríkisstjórninni og hins vegar að sérmál Íslands væru borin upp fyrir konung í danska ríkisráðinu. Leyst var úr fyrra deilumálinu með heimastjórn 1904, en síðara deilumálið var í raun ekki leyst fyrr en með sambandssamningnum 1918. Frá sjónarmiði sjálfstæðis (eða sjálfsforræðis í sérmálum eins og það var oftast kallað), skipti innlent ráðherravald, sérstaklega með þingræði og auknum kosningarétti, mun meira máli en spurningar um setu Íslandsráðherra í ríkisráðinu. Þetta sést vel nú þegar rykið hefur sest og við höfum skýra sögulega yfirsýn. Á tíma sjálfstæðisstjórnmalanna var ríkisráðið hins vegar mikilvægt grundvallaratriði, enda var hér blandað saman íslenskum og dönskum sérmálum, auk þeirra mála sem sameiginleg gætu talist. Stundum voru hugmyndir Íslendinga um ríkisráðið óljósar, til dæmis hvort þar væru greidd atkvæði, og oft var deilt um það hvernig bæri að skilgreina hlutverk þess. Hvað gerðist í raun í ríkisráðinu skipti þó ekki öllu máli fyrir orðræðu sjálfstæðisstjórnmalanna. Í inngangi voru leidd að því rök að ríkisráðið hafi haft táknrænt gildi fyrir orðræðu Íslendinga um sambandið við Dani. Að baki lágu í fyrsta lagi danska stjórnarskráin sem skilgreindi ríkisráðið og hlutverk þess, en fátt var íslenskum stjórnmalamönnum meiri þyrnir í augum en spurningar um hvort hún næði yfir íslensk málefni. Í öðru lagi voru það stöðulögin sem skilgreindu Ísland sem óaðskiljanlegan hluta Danaveldis og í þriðja lagi framkvæmd stjórnarinnar á stjórnarskránni, en í stjórnarskránni 1874 var ekki tekið fram að bera skyldi mál upp fyrir konung í ríkisráðinu. Þegar stjórnarskránni var síðan breytt 1902, þannig að berum orðum var sagt að bera skyldi mál undir konung í ríkisráðinu, jókst málið að mikilvægi.

Í orðræðu sjálfstæðisstjórnmalanna var ríkisráðið skilgreint sem danskt, þar væri dönskum og íslenskum sérmálum blandað saman og tákn um Ísland sem „órjúfalegan hluta Danaveldis.“ Ríkisráðið væri því dæmi um ójafna stöðu Íslendinga og Dana og vilja Dana til að innlima Ísland í danska ríkið. Það var því Íslendingum mikilvægt grundvallaratriði að konungur undirritaði ekki íslensk lög í ríkisráðinu. Eftir rúmlega tveggja áratuga umræðu og ályktanir Alþingis, fékk ríkisráðið sína eldskírn í pólitískum deilum innanlands þegar það var notað sem rök gegn valtýskunni 1897. Frumvarp Valtýs

minntist ekki á ríkisráðið einu orði, en almennt var gert ráð fyrir að framkvæmdin væri óbreytt. Andstæðingar Valtýs vildu tryggja að stjórnarskráin með skýrum hætti tryggði að ríkisráðið kæmi ekki við sögu þegar lög væru staðfest af konungi. Þegar þingmenn samþykktu heimastjórn og „í ríkisráðinu“ 1902, voru fyrri röksemdir rifjaðar upp. Til að bregðast við þessu þurftu þingmenn með einhverjum hætti að sýna fram á að eitt-hvað hefði breyst í málinu, t.d. með því að skilgreina ríkisráðið með öðrum hætti en áður. Hannes Hafstein færði rök fyrir því að eftir að „í ríkisráðinu“ væri komið í íslensku stjórnarskrána væri ríkisráðið í raun fundur þar sem danskir ráðherrar væru einhvers konar áheyrnarfulltrúar að því að mál væru borin undir konung. Það væri því íslenskt sérmál hvar konungur staðfesti lög og þar af leiðandi gætu Íslendingar gert á þessu breytingar þegar hentaði. Kristján Jónsson taldi ríkisráðið íslenskt að hluta til. Landvarnarflokkurinn var beinlínis stofnaður til berjast gegn ríkisráðinu. Andstæðingar Hannesar – flestir fyrrverandi valtyngar – tóku nú flestir upp hina hefðbundnu orðræðu um ríkisráðið og gerðu að sinni. Í þeirri miklu þjóðernisvakningu sem fylgdi heima-stjórninni, styrktist hin hefðbundna orðræða um ríkisráðið í sessi. Tilraunir til að sveipa ríkisráðsákvæði stjórnarskrárinnar lögmæti mistókust því með öllu.

Alþingismenn höfðu því sannarlega áhuga á því að afnema ríkisráðsákvæðið úr stjórnarskránni, en stóðu frammi fyrir þeim vanda að dönsk stjórnvöld voru því andsnúin. Jafnframt var almennur áhugi á því að endurskoða stjórnarskrána og koma á umbótum af ýmsu tagi. Fyrsta tilraunin skipti „í ríkisráðinu“ út fyrir „konungsfund“, en eftir að andstaða konungs var ljós, var því breytt í „þar sem konungur ákveður“. Öllum var ljóst að konungur myndi ákveða að það yrði gert í ríkisráðinu. Alþingi var því í raun að fallast á að færa framkvæmd þessara mála í svipað form og það var áður en stjórnarskrárbreytingin 1902 var gerð. Þegar konungur tilkynnti á ríkisráðsfundi að íslensk lög yrðu hér eftir staðfest í ríkisráðinu, tilkynnti forsætisráðherra Dana að svo yrði uns ný sambandslög yrðu samþykkt af danska þinginu og Alþingi. Hér var komið að kjarna þeirra deilna sem ætíð höfðu staðið um ríkisráðið, þ.e. um hlut danska þingsins (og þar með dönsku stjórnarskrárinnar) í íslenskum málum. Einar Arnórsson taldi að með þessu væru dönsk stjórnvöld að gera íslenskt sérmál (hvar mál væru borin undir konung) að sammáli. Fyrirvaranum var ætlað að undirstrika og áréttta að Alþingi teldi undirskrift konungs á íslenskum lögum sérmál, jafnvel þó að Alþingi hefði (jafnvel tímabundið) ákveðið að fela konungi að ákveða það sjálfur hvar það yrði gert. Eftirvarinn var síðan tilraun til að áréttta fyrirvarann vegna þess að þingmenn hefðu áhyggjur af því að honum hefði ekki verðið að fullu framfylgt. Þegar við metum þessar deilur verðum við að hafa í huga að Alþingi gat ekki afgreitt málið eins og það vildi helst sjálf, heldur var bundið að því að ná samkomulagi við dönsk stjórnvöld um málið. Niðurstaðan var tilraun til að halda í þau grundvallaratriði sem ætíð höfðu mótað orðræðu um ríkisráðið á sama tíma og undirskrift konungs væri tryggð. Niðurstaðan af því var nokkuð sérstök og útskýrir fyrirvara og eftirvara.

Valkostirnir við þessa niðurstöðu voru tveir. Annars vegar að samþykkja stjórnarskrárbreytingar án þess að takast á við ríkisráðsákvæðið. Þegar lítið er yfir stjórnsmál heimastjórnartímans má þó stórlega efast um það hafi verið raunverulegur valkostur,

ríkisráðið var of miðlægt í allri pólitískri umræðu til að hægt væri að taka það út fyrir sviga. Það sem máli skiptir er að stjórnámálamenn fundu lausn á vandanum sem þeir gátu komið heim og saman við hefðbundna orðræðu um ríkisráðið og þar með sveipað niðurstöðuna einhvers konar lögmæti. Hins vegar hefðu deilurnar um ríkisráðið hæglega getað komið í veg fyrir breytingar á stjórnarskránni. Hefði mönnum ekki tekist að finna eða sættast á viðunandi lausn á málinu, er eins líklegt að umbætur á stjórnskipun landsins hefðu dregist enn frekar. Rétt er að hafa í huga að sambandið við Dani var drifkraftur stjórn mála á heimastjórnartímanum og þessi niðurstaða því alls ekki jafn fjarlæg og margir síðari tíma fræðimenn virðast gefa sér.

## Heimildaskrá

- Agnar Kl. Jónsson (1969). *Stjórnarráð Íslands 1904-1969*, I-II. Reykjavík: Sögufélagið.
- Alþingistiðindi 1875 II.
- Alþingistiðindi 1885 C.
- Alþingistiðindi 1891 C.
- Alþingistiðindi 1895 C.
- Alþingistiðindi 1897 B.
- Alþingistiðindi 1897 C.
- Alþingistiðindi 1901 C.
- Alþingistiðindi 1901 B.
- Alþingistiðindi 1902 C.
- Alþingistiðindi 1903 C.
- Alþingistiðindi 1907 A.
- Alþingistiðindi 1909 A.
- Alþingistiðindi 1909 B.
- Alþingistiðindi 1911 A.
- Alþingistiðindi 1911 B I.
- Alþingistiðindi 1912 B III.
- Alþingistiðindi 1913 A.
- Alþingistiðindi 1913 C.
- Alþingistiðindi 1914 A.
- Alþingistiðindi 1914 B.
- Alþingistiðindi 1915 A.
- Alþingistiðindi 1915 B III.
- Benedikt Sveinsson (1888). „Fácínar athugasemdir um stjórnskipunarmálið“, *Andvari* 14, 1–45.
- Benedikt Sveinsson (1890). „Stjórnarskrármálið“, *Andvari* 9, viðaukarit.
- Bergström, G. og Boreus, K. (ritstj.) (2005). *Textens mening och makt*. Stocholm: Studentlitteratur.
- Birgir Hermannsson (2005). *Understanding nationalism: Studies in Icelandic nationalism, 1800–2000*. Stockholm: Stockholm University.
- Birgir Hermannsson (2011a). „Stjórnarskráin og myndun nútímaþjóðríkis“, í Jón Sigurðsson (ritstj.), *Jón Sigurðsson: Hugsjónir og stefnumál* (bls. 33–45). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Birgir Hermannsson (2011b). „Landsréttindi og sjálfstæðisbarátta“, *Andvari* 136, 95–108.
- Birgir Hermannsson (2013). „Nýi sáttmáli: Deilur um samband Íslands og Danmerkur 1906–9“, *Samtíð: Tímarit um samfélag og menningu* 1 (netútgáfa).
- Bjarni Benediktsson (1944). „Stjórnarskrárbarátta – aldarskipti“, *Morgunblaðið*, 17. júní.
- Björn Þórðarson (1951). *Alþingi og frelsisbaráttan 1874–1944*. Reykjavík: Alþingissögufélag.
- Dagskrá (1897). „Pólitík hr. Jóns Jenssonar“, 23. júlí.
- Einar Arnórsson (1914). „Ríkisráðsákvæðið“, *Ingólfur*, 14. mars.

- Finleyson, A. (2007). „From beliefs to arguments: Interpretive methodology and rhetorical political analysis“, *British Journal of Politics and International Relations* 9, 545–563.
- Finleyson, A. (2012). „Rhetoric and the Political Theory of Ideologies“, *Political Studies* 60, 751–767.
- Gísli Jónsson (1974). „Í ríkisráði“, *Saga* 12, 69–87.
- Guðjón Friðriksson (2005). *Ég elska þig stormur: Ævisaga Hannesar Hafsteins*. Reykjavík: Mál og menning.
- Gunnar Karlsson (1972). *Frá endurskoðun til valtyfsku*. Reykjavík: Bókauitgáfa Menningarsjóðs.
- Gunnar Karlsson (2009). „Atvinnuþyting og ríkismyndun 1874–1918“, í Sigurður Línal og Pétur Hrafn Árnason (ritstj.), *Saga Íslands X* (5–312). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Hannes Hafstein (1903). „Ríkisráðsákvæðið“, *Vestri*, 21. febrúar.
- Hannes Hafstein (1908). „Ræða ráðherrans á Grundarfundinum 8. júní [framhald]“, *Norðri*, 16 júní.
- Ingólfur (1903). „Ríkisráðssetan og sjálfstæðið“, 1. mars.
- Ingólfur (1913). „Konungs-úrskurðirnir“, 5. desember.
- Ísafold (1897a). „Landshöfðinginn og stjórnarskrárbreytingin“, 14. júlí.
- Ísafold (1897b). „Ríkisráðs-flækjurnar“, 18. september.
- Ísafold (1902a). „Einnar milljónar uppgjöf og ríkisráðssetu-lögfesting“, 30. júlí.
- Ísafold (1902b). „Lögfestingin“, 2. ágúst.
- Ísafold (1902c). „Innlímunin“, 6. ágúst.
- Ísafold (1913). „Kringum fánann í ríkisráðinu“, 13. desember.
- Jón Jenson (1903). *Uppgjöf landsrjetindanna samþykkt á Alþingi 1902*. Reykjavík: án útgefanda.
- Jón Jenson (1904). „Danastjórn svarar: Játar Landvarnarkenninguna rétta“, *Ingólfur*, 17. apríl.
- Jón Ólafsson (1903a). *Ríkisráðssetan*. Reykjavík: Nokkrir menn í Reykjavík.
- Jón Ólafsson (1903b). *Meinvættir Íslands: Lögstirfingarnir og slónin*. Reykjavík: Margir Reykvíkingar.
- Kristján Jónsson (1903). „Í ríkisráðinu“, *Andvari* 28, 39–54.
- Landvörn (1903). „Jón Sigurðsson veginn og léttur fundinn“, 22. febrúar.
- Lögrjetta (1913). „Umræður um stjórnarskrána í ríkisráðinu“, 19. nóvember.
- Lögrjetta (1915). „Staðfesting stjórnarskrárinnar: Umræður í ríkisráði 19. júní 1915“, 26. júní.
- Martin, J. (2014). *Politics and rhetoric. A critical introduction*. London: Routledge.
- Ólafur Þ. Harðarson (2004). „Einar Arnórsson“, í Ólafur Teitur Guðnason (ritstj.), *Forsætisráðherrar Íslands: Ráðherrar Íslands og forsætisráðherrar í 100 ár (135–152)*. Akureyri: Bókauitgáfan Hólar.
- Pocock, J.G.A (1971). *Politics, language and time*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sigurður Jónsson (1877). „Um stjórnarlög Íslands“, *Andvari* 4, 1–70.
- Sigurður Línal (1958). *Upphaf Landvarnar*. Reykjavík: Ísafoldarprentsmiðja.
- Sigurður Stefánsson (1898). „Stjórnarskrármálið 1897“, *Andvari* 23, 33–88.
- Skinner, Q. (1988). „Some problems in the analysis of political thought and action“, í J. Tully (ritstj.), *Meaning and context. Quentin Skinner and his critics* (97–118). Princeton: Princeton University Press.
- Skinner, Q. (1996). *Reason and rhetoric in the philosophy of Hobbes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (2002). *Visions of politics. Volume I: Regarding method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stjórnartíðindi 1885 A.
- Stjórnartíðindi 1897 B.
- Sundbøl, P. (1979). *Íslandspólitik Dana 1913–18* (Jón Þ. Þór Þýddi). Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Toye, R. (2013). *Rhetoric. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Þjóðólfur (1897). „Stjórnarskrármálið“, 9. júlí.
- Þjóðólfur (1902). „Einkennilegar aðferðir“, 15. ágúst.
- Þjóðólfur (1903). „Alþingiskosningar“, 17. apríl.
- Þjóðólfur (1911). „Ríkisráðsákvæðið“, 22. nóvember.
- Þjóðólfur (1912). „Pólitískar horfur við áramót“, 13. janúar.
- Þjóðviljinn (1897). „Stjórnarskrárhugleiðingar“, 27. júlí.
- Þjóðviljinn (1912). „Ríkisráðsákvæðið“, 5. febrúar.
- Þjóðviljinn (1913). „Stjórnarskrárfurvarpið“, 22. nóvember.