

J.K. Baltzersen (red.)

Grunnlov og frihet: turtelduer eller erkefiender?

J.K. Baltzersen (red.)

1. utgave, 1. opplag

© J.K. Baltzersen og bidragsyterne

© Johan Norberg og Timbro, Stockholm 1998 (kapittel 5)

© Nina Karin Monsen og Fagbokforlaget, Bergen 2000 (kapittel 16)

Kolofon Forlag AS 2017

Grunnlov og frihet turtelduer eller erkefiender?

Prosjektet produseres på oppdrag fra J.K. Baltzersen Consulting, org.nr. 916 998 791.

Alle rettigheter/ansvar for prosjektets innhold tillegges J.K. Baltzersen.

Henvendelser utover bestilling av produktet bes vennligst rettet til J.K. Baltzersen.

Prosjektets nettsted: grlfrihet.no

ISBN 978-82-300-1582-7

Produksjon: Kolofon Forlag AS, 2017

Omslagsdesign: Espenart.com Espen Terjesen

Layout: Finn Jesper Strandberg

Foto redaktorportrett: Moment Studio

Bilder/illustrasjoner utenom omslaget: se seksjon Om bildene

Boken kan kjøpes i bokhandelen eller www.kolofonshop.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med andsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til andsverk.

Kopiering i strid med lov eller avtale medfører erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med boter eller fengsel.



KOLOFON FORLAG

Innhold

Forord	11	Uautoriserte dommere som lovgivere i egen sak? Hans Erik Olav Kapittel 11	237
Introduksjon: Gir Grunnloven oss frihet? J.K. Baltzersen Kapittel 1	17	Eiendomsrett og fortettingspolitikk Arild Sæther Kapittel 12	265
Grunnloven, friheten og Riksakten av 6. august 1815 Odd Gunnar Skagestad Kapittel 2	55	Rettigheter i Grunnloven – virkelige eller kunstige? Vegard Martinsen Kapittel 13	293
Frihetsbegrepet og empiriske studier: Hva skjedde med Hoff-Farmand-legatet? Odd Gunnar Skagestad Kapittel 3	79	Grunnloven, demokrati og menneskerettigheter Hans Erik Olav Kapittel 14	311
Norge – et glansbilde? Vegard Martinsen Kapittel 4	95	Folkesuvereniteten Thomas Kenworthy Kapittel 15	333
Liberalismen i svensk historia Johan Norberg Kapittel 5	107	Flertallsstyre ad absurdum? Nina Karin Monsen Kapittel 16	357
Valgene og politikkenes legitimitet Egil Bakke Kapittel 6	133	Demokrati er ikke frihet J.K. Baltzersen Kapittel 17	375
Eidsvollsgarantien og inflasjonen Thomas Kenworthy Kapittel 7	149	Mot frihetens Soria Moria slott? J.K. Baltzersen Kapittel 18	401
Grunnlovens § 100 – den besværlige ytringsfriheten Odd Gunnar Skagestad Kapittel 8	169	Forfatteromtaler	437
Det totalitære demokratiet Eirik Stillingen Kapittel 9	201	Takksigelser	443
Undergraver Høyesterett Grunnlovens frihet? Odd Gunnar Skagestad Kapittel 10	221	Appendiks	446
		Litteraturlister	476
		Om bildene	500
		Detaljert innholdsfortegnelse	505
		Personregister	513

KAPITTEL 2

Grunnloven, friheten og
Riksakten av 6. august 1815

Odd Gunnar Skagestad

Innledning

Prosjektet *Grunnlov og frihet: turtelduer eller erkefiender?* setter spørsmålsteget ved den norske Grunnlovens evne til å «levere» som frihetsgivende og statsbegrensende institusjon. Det betyr blant annet at det rettes et søkelys – til dels et kritisk sådant – på forholdet mellom demokrati og Grunnloven. Samtidig har det vært et uttalt ønske om et bredt spekter av motstrømsperspektiver innenfor det som er prosjektets tema.

Hva har så Riksakten av 6. august 1815 med disse problemstillingene å gjøre? Kort fortalt er svaret at uten Riksakten ville vi neppe hatt noen Grunnlov å snakke om, eller rettere sagt: Vi ville ikke kunnet ha beholdt den Grunnloven som ble vedtatt på Eidsvold 17. mai 1814, og som fortsatt i det store og hele er den som vi har i dag. Riksakten var ingen tilstrekkelig betingelse for at Grunnloven kunne overleve i de 90 årene fra 1815 til 1905, men den var i høy grad en nødvendig betingelse.

Det er dette perspektivet som foreliggende artikkel ønsker å løfte frem.

Spørsmålet om hva som – i et eventuelt fravær av Riksakten – kunne eller ville ha skjedd med Grunnloven, kan vanskelig besvares presist eller uttømmende. Det er uansett ikke denne forfatters hensikt å bedrive kontrafaktisk historieskriving. Det vi vet, er at det gjennom denne viktige perioden i landets historie fant sted en vidtfavnende utvikling med omfattende samfunnsendringer, politiske stridigheter som medførte betydelige endringer og reformer innen lovgivning, konstitusjonell praksis og i det politiske liv. Dette var en utvikling som også – fra tid til annen – medførte press mot så vel Riksakten som Grunnloven, med krav om revisjon, endringer og reformer. Videre vet vi at slikt press bare i ytterst beskjeden grad resulterte i faktiske endringer. Således ble det tre ganger nedsatt særskilte norsk-svenske unionskomitéer med oppdrag å foreslå endringer av Riksakten, uten at det medførte noen som helst materielle endringer. Tilsvarende

kom også Grunnloven seg gjennom unionstiden uten å lide nevneverdig skade på sin struktur eller innhold. Og hva mer er – i vårt foreliggende perspektiv: Ingen av de grunnlovsendringene som fant sted, medførte noen svekkelse av de paragrafer som berørte frihetsbegrepet, herunder i første rekke de individuelle friheter samt borgerrettigheter og menneskerettigheter. Den eneste endringen av betydning i så måte gjaldt religionsfriheten (§ 2), som tvert imot ble styrket (opphevelsen av «jødeparagrafen»). De øvrige «frihetsparagrafer» – som gjaldt henholdsvis rettssikkerheten (§§ 96-97, § 99 og § 102), ytringsfriheten (§ 100) og nærings- og eiendomsretten (§ 101 og § 105) – ble stående uforandret.¹

På bakgrunn av de samfunnsmessige, inkludert politiske, endringer som ellers fant sted gjennom unionstiden, er dette bemerkelsesverdig. I lys av de tette konstitusjonelle bånd som knyttet Riksakten til Grunnloven (og vice versa), er det rimelig å tolke dette som at Riksakten og Grunnloven også fungerte som innbyrdes bremseklosser mot radikale endringer – med andre ord, som gjensidig konserverende elementer.

Grunnlovens primære og i 1814 situasjonsbetingede funksjon var å sikre landets frihet som selvstendig nasjon, fritt fra fremmed (*in casu* svensk) overherredømme og undertrykkelse. Riksaktens funksjon var – enkelt fortalt – å sikre Grunnlovens integritet. Men fordi Grunnloven også knesatte – på prinsipielt og grunnleggende vis – konseptet om og følgelig vernet om individets friheter og rettigheter, kom Riksakten (om enn indirekte) også til å fungere som garantist for disse frihetene og rettighetene.

I dette perspektivet er fortellingen om Riksakten også en del av fortellingen om den norske Grunnlovens evne til å «levere» som frihetsgivende og statsbegrensende institusjon.

¹ Til forskjell fra unionstiden skulle det imidlertid etter siste århundreskifte (spesielt i 2004 og i 2014) finne sted Grunnlovsrevisjoner som medførte radikale endringer i Grunnlovens form (språkdrakt, men også i redaksjonelt-strukturmessig henseende) så vel som i dens materielle innhold.

Norgeshistoriens viktigste mellomstatlige avtale?

Budskapet som målbæres i underoverskriften, er ikke selvinnlysende, heller ikke ukontroversielt. Sterke argumenter kan føres i marken for å kåre Kalmarunionen av 1397 som Norgeshistoriens viktigste. Det var fremfor alt dette aktstykket som la grunnlaget for Fedrelandets gradvise undergang, den såkalte «firehundreårsnatten» med selvstendighetstapet fra 1537, som vedvarte frem til det nasjonale gjenreisningsverket i 1814. Men dersom vi med «viktigste» sikter til avtaler som har innebåret positive konsekvenser for landets og nasjonens utvikling, så forsvarer Riksakten nokternt å kunne henregnes blant de gunstigste internasjonale eller mellomstatlige avtaler som Norge noensinne har inngått.

Et underkommunisert aktstykke

Desto mer forunderlig er det å konstatere hvor lite kjent eller paaktet denne avtalen er i folks bevissthet – vel å merke ikke bare blant «folk flest», men også i de mest relevante fagmiljøer (så som historikere, statsvitere og stats- og folkerettsjurister) samt blant folkeopplysere forøvrig. I Cappelens store 15-binds *Norgeshistorie* fra 1970-årene er Riksakten således ikke engang nevnt noe sted.² I Aschehougs *Norgeshistorie* fra 1990-tallet (et ruvende 12-bindsverk) er Riksakten såvidt omtalt med en tre til fire setninger et par steder.³ Og om det så gjelder Johs. Andenæs' klassiker *Statsforfatningen i Norge*, så er Riksakten her avspist med én eneste setning.⁴ Til forskjell skal imidlertid nevnes at i referanseverket *Norske utenrikspolitikkens historie* er Riksakten presentert i en ryddig og enn kortfattet form,⁵ og verket inneholder likeledes enkelte referanser til Riksakten i øvrige relevante tekstavsnitt.

² K. Mykland (red.), *Norges Historie*, bd. 1-15, Oslo, 1976-1980.

³ S. Dyrvik og O. Feldbæk, *Mellom brodre 1789-1830*, bd. 7 i *Aschehougs Norgeshistorie*, Oslo, s. 174 og 205.

⁴ Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge* (tredje reviderte utgave), Oslo, 1962, s. 40.

⁵ N. Bjørge, O. Rian og A. Kaartvedt, *Selvstendighet og union: Fra middelalderen til 1905*, bd. 1 i seksbindsverket *Norske utenrikspolitikkens historie*, Universitetsforlaget, Oslo, 1995, s. 237-238.

Vi har nå for lengst lagt bak oss året 2014 – et år som stod i Grunnlovsjubiléets tegn. Det var et år hvor vi nødvendigvis også måtte bli påminnet om at 200 år hadde passert siden etableringen av den norsk-svenske personalunionen – en konstruksjon og en tilstand som skulle vare frem til unionsoppløsningen i 1905. Dette åremalet kunne derfor også ha vært en passende anledning til å se nærmere på hva denne – senere så utskjelte – unionen egentlig bestod i, herunder hva som var unionens grunnlag og rammer, juridisk og politisk så vel som i praktisk henseende. I så måte står Riksakten sentralt – både hva angår unionens etablering, dens implementering og forløp, samt med hensyn til dens oppløsning. I tilbakeblikk må det konstateres at i forbindelse med Grunnlovsjubiléet skulle dette perspektivet bli viet minimal oppmerksomhet. Som et unntak i så måte må undertegnede i all beskjedenhet få fremheve sine egne artikler hvor disse forhold ble tematisert.⁶

Formålet med foreliggende artikkel er saledes å tydeliggjøre hvilken avgjørende betydning dette aktstykket skulle få som grunnlag og garanti for Norges status – grunnlovsfestet så vel som realpolitisk – som fri og uavhengig nasjon og selvstendig statsdannelse.

Riksaktens plass i unionens etablering og dens oppløsning

2014 har vært året hvor vi skulle fortelle oss selv og hverandre hva 17. mai har betydd – og fortsatt ville bety – for oss som lever i dag, og for dem som kommer etter oss. Vi skulle atter en gang få oppleve at en skjellsettende sekvens i Norges historie ble gjenfortalt, omkontekstualisert og tabloidisert for å passe inn i de rådende virkelighetsforståelser og selvbilder, i pakt med våre nasjonale overleveringer og myter – de gamle, nedarvede så vel som vår egen tids politisk korrekte sådanne.⁷

⁶ Se bl.a. artiklene *Riksakten av 6. august 1815: Norges historiens viktigste mellomstatlige avtale?*, *Fortid* nr. 3 (september) 2013, s. 90-93, <http://www.ogskagestad.net/RiksaktenForidSep13.pdf>; *Norges viktigste avtale, Klassekampen*, 6. august 2015, s. 22-23, <http://www.ogskagestad.net/RiksaktenKlassekampenAug15.pdf>; *Norges historiens viktigste mellomstatlige avtale, Minerva*, 6. august 2015, <http://www.minervanett.no/norges-historiens-viktigste-mellomstatlige-avtale/>.

⁷ A. Brottveit og O. Agedal, *Kampen om fortida: Unionsjubiléet som nasjonal identitetspolitikk*, *Sosiologi i dag*, vol. 35, nr. 3, 2005, s. 79-106; og *Kunsten å jubilere: Dyrckjøpte erfaringer fra unionsjubiléet*, *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 2, 2006, s. 118-134.

Blant de mest interessante mytene eller «godtkjopsforestillingene» finner vi slike som ble aktivisert i forbindelse med oppløsningen i 1905 av den norsk-svenske personalunion, og som ble gjenfortalt i 2005 under hundreårsmarkeringene for unionsoppløsningen.⁷

Én slik myte er forestillingen om at Norge i 1905 *frigjorde seg fra Sverige og vant sin selvstendighet*.⁸ Denne oppfatningen må forstås som et uttrykk for et gammelt nasjonalt traume – en underlegenhetsfølelse med rotter tilbake til dansketiden og ydmykelsen fra Kieltraktaten i 1814, som bestemte at Norge skulle *avstås* til Sverige. Under unionsstridighetene fra 1890-tallet og frem til 1905 ble dette tankegodset utnyttet i den agitasjonen som terpet på det nedverdiggende i at «Norge var underlagt Sverige». Dette var – og er – en forestilling basert på den feiloppfatning at grunnlaget for unionen nettopp var Kieltraktaten og dens bestemmelser. Hvilket faktisk ikke var tilfelle: Grunnlaget for unionen var ikke Kieltraktaten, men Riksakten av 6. august 1815 – et dokument som stadfestet unionens frivillige karakter og ned til hver minste detalj fastslo de to statenes fullstendige jevnbyrdighet, likestilling og selvstendighet.

En annen myte som i denne sammenheng er av særlig interesse, er forestillingen om at *unionsoppløsningen fant sted ved Stortingets beslutning 7. juni 1905*. Stortingsvedtaket var viktig nok, men var likevel kun et første skritt i den prosessen som ledet til at unionen ble oppløst, formelt og reelt. Poenget her er at unionen var basert på en avtale – Riksakten – mellom *to parter*. Dersom denne skulle bringes til opphør, måtte begge parter medvirke – og fortrinnsvis i samsvar

⁷ Kulturdepartementet; Hundreårsmarkeringen-Norge 2005 AS, Heftet *Verdensborger i forvandling*, samt artiklene *Hva skjedde i 1905?*, *Folketastemningen i 1905* og *Kampen om statsformen i Norge* (bilag til *Aftenposten*, 2. februar 2005;

http://www.nb.no/baser/1905/tema_folk.html;

http://www.nb.no/baser/1905/tema_kamp.html); P.E. Hegge, *Da Norge jaktet på en konge*, *Aftenposten*, 7. februar 2005 og 1. juni 2005 (morgenutg., del 4, s. 15); C.-E.

Grimstad og E. Dalen, *Norske republikanere leser ikke Fantomet*, *Samtiden*, nr. 2, 2005;

Oslo Byes Vels kvartalskrift *St.Hallvard*, lederartikkelen *Statsformen, reklamen og sjøsiden*, nr. 3, 2005, s. 2-3.

⁸ P.E. Hegge, artikkelen *Endelig fri*, i heftet *Verdensborger i forvandling*, 2005, s. 11-13.

med de regler som de to partene hadde fastsatt for en slik eventualitet. Kort fortalt skjedde dette 16. oktober 1905, hvorefter Oscar II den 26. oktober 1905 abdiserte fra sitt embete som norsk konge. Først da var unionsoppløsningen et fullbyrdet faktum.

Riksakten – forhistorie og tilblivelse

Forhistorien hadde i korte trekk et forløp som følger:¹⁰

Sveriges krav om at Norge skulle underkaste seg den svenske kongen Carl XIII som norsk konge var basert på Kieltraktatens bestemmelser, og stod saledes i motstrid med det norske selvstendighetskrav, slik dette var kommet til uttrykk i Grunnloven av 17. mai 1814 og valget av prins Christian Frederik til norsk konge. Kravet om at Kieltraktaten skulle oppfylles lå saledes til grunn for at Sverige (med støtte av de europeiske stormakter), under ledelse av den svenske kronprinsen og militære overstkommanderende Carl Johan, den 26. juli gikk til angrepskrig mot Norge. Denne forutsetningen lå likeledes i utgangpunktet til grunn for den svenske posisjon ved den våpenhvileavtalen som ble inngått i Moss 14. august 1814 mellom Norges interimregjering og den svenske kongen, den såkalte Mossekonvensjonen. I og med Mossekonvensjonen var imidlertid etablering av en union mellom Norge og Sverige blitt et prosjekt som de to parter forhandlet om å realisere, om enn ikke nødvendigvis basert på Kieltraktaten eller dens forutsetninger.

Mossekonvensjonen innebar at kong Christian Frederik godtok å avstå fra den norske tronen og å returnere til Danmark. Til gjengjeld måtte den svenske kongen akseptere den norske Grunnloven, med nødvendige endringer for å tilpasse den til en personalunion med Sverige, samt at alle endringer skulle godtas av Stortinget. Det gjen-

¹⁰ Basert på fremstillingen i de angjeldende avsnitt i historiske standardverker, hvorav spesielt skal fremheves J.E. Sars, *Norges Historie*, bd. 6, første del (1814-1884), H. Aschehoug & Co., Kristiania, 1913, s. 74-144; K. Mykland, *Kampen om Norge 1784-1814*, bd. 9 i *Norges Historie*, J.W. Cappelens forlag, Oslo, 1978, s. 361-476; S. Dyrvik og O. Feldbæk, *Mellom brodre*, op.cit., s. 156-165; A. Ræder, *Historien i fortellinger* (ny utgave ved August Schou), Aschehoug & Co., Oslo, 1949, s. 75-79.

stod å bli enige om de nærmere modaliteter, som ut over høsten skulle bli gjenstand for hektisk politisk aktivitet. I denne ekstraordinære situasjonen måtte det derfor også på kort varsel velges et storting – det sakalte «overordentlige Storting», som kom sammen 7. oktober.¹¹ Den 10. oktober abdiserte Christian Frederik. Prinsippvedtak om å inngå i union med Sverige ble fattet av Stortinget den 20. oktober. Parallelt med arbeidet i Stortinget ble det i kulissene fort uformelle – om enn høyst reelle – forhandlinger mellom interimregjeringen og de svenske representantene, som oppholdt seg i Christiania, men som stod i nærmest lopende kontakt med Carl Johan. Kronprinsen fulgte forhandlingene tett fra okkupert område (Fredrikshald/ Fredrikstad), hvor han oppholdt seg med sin hær. Et hovedkrav fra Stortinget og de norske forhandlerne var at unionen ikke på noen som helst måte skulle reflektere noen anerkjennelse av Kieltraktatens bestemmelser eller forutsetninger, men skulle fullt ut være en frivillig overenskomst basert på en gjensidig anerkjennelse av de to staters suverene og likeverdige stilling. Dette ble, om enn i utgangspunktet temmelig motstrebende, akseptert fra svensk side. Utfallet ble således at Stortinget den 4. november fattet vedtak om en revidert Grunnlov, og deretter umiddelbart valgte Carl XIII til konge av Norge.¹²

Dermed var den norsk-svenske personalunion en realitet, iallfall «i prinsippet». Unionen var imidlertid en konstruksjon uten annet innhold enn at de to land nå hadde en felles konge. Noen nærmere bestemmelser som regulerte forholdet mellom de to unionspartene fantes ikke, ut over at det for Norges vedkommende var foretatt visse endringer i Grunnlovsteksten. Disse var for det meste av redaksjonell karakter, som en konsekvens av den ene bestemmelsen av substansiell art – nemlig at det nå bestod en union mellom Norge og Sverige som to selvstendige, likeberettigede riker. De rettslige vilkår som dette medførte, var således inntatt i Grunnloven.

¹¹ Om benevnelsen «Det overordentlige storting», se K. Mykland, *Kamp. n om Norge*, op.cit., s. 457.

¹² H. Koht, *Norsk dagbok hundre aar efterpaa*, Aschehoug & Co., Kristiania, 1914, s. 472.

En avtale mellom to parter

Når det gjelder unionen og dens eventuelle innhold, hadde imidlertid den norske Grunnlov og dens bestemmelser kun karakter av en énsidig viljeserklæring. For å kunne bli en realitet, forutsatte dette at også de svenske statsmakter for sitt vedkommende ville vedta tilsvarende bestemmelser og gi dem plass i den svenske forfatningslov. Hvorvidt dette faktisk ville skje, var ikke nødvendigvis gitt på forhånd. Ei heller var det opplagt hvordan eller i hvilken form det eventuelt ville gjøres. Det skulle bli en prosess som kom i gang på kongens initiativ, en prosess som involverte de to lands respektive lovgivende organer – henholdsvis Stortinget og den svenske stenderforsamling (Sveriges Rikes Stender) – og som ble sluttført ved kongelig sanksjonering.

Den 12. april 1815 fremla kongen (i egenskap av svensk konge) en proposisjon for de svenske riksstendene, hvor han henledet deres oppmerksomhet på de bestemmelsene i den norske Grunnloven som kunne sies å vedrøre direkte de unionelle rettsforhold samt om nødvendig å kreve Sveriges samtykke. Riksstendenes konstitusjonelle utskott, en komité, som fikk saken til behandling, bifalt proposisjonens innhold i ett og alt. Utskottet mente videre at samtlige unionelle bestemmelser som her ble fremhevet, burde gis forfatningsmessig gyldighet i Sverige. Det ble imidlertid foreslått at de ikke skulle inntas i den svenske grunnloven, men samles og inntas som en særskilt forfatningslov for unionen. En slik forfatningslov – en såkalt *riksakt* – skulle så gjelde for begge rikene under ett. Dette ble bifalt av stendene, og i henhold til dette ble det utarbeidet et utkast til et slikt aktstykke. Utkastet ble forelagt Stortinget og de svenske riksstendene, og ble vedtatt av begge – enstemmig og så godt som uten debatt. Det forhold at Stortingets vedtak var enstemmig, må ses i lys av at tekstens innhold i det alt vesentlige var en ren avskrift av de bestemmelsene som allerede i forveien hadde fått sin plass i Grunnloven. At også de svenske riksstender enstemmig skulle akseptere utkastet, var i utgangspunktet ingen selvfølge. Hvorfor dette likevel skjedde, kan man ha ulike forklaringer på. Her skal kun konstateres at slik ble det.

Stortinget fattet sitt vedtak 31. juli, mens stendenes vedtak fant sted 6. august. Dermed var de to lands innbyrdes konstitusjonelle forhold både formelt og i realiteten blitt regulert ved inngåelse av en mellomstatlig traktat, som for ettertiden skulle bli kjent som *Riksakten av 6. august 1815*. Den endelige ratifisering av traktaten fant sted 26. august samme år ved at Kongen sanksjonerte de vedtak som var blitt fattet av henholdsvis Stortinget og Sveriges Rikes Stender.¹³

Riksaktens materielle bestemmelser

I Kunnskapsforlagets *Store norske leksikon* finner vi Riksakten omtalt i følgende ordelag:¹⁴

Riksakten, unionstraktat av 6. august 1815 mellom Norge og Sverige om behandlingsprosedyren for de konstitusjonelle spørsmål som måtte avgjøres av de to unionsland i fellesskap, bl.a. om kongevalg og formynderregjering. Flere av Riksaktens 12 paragrafer var uklart formulert, og i unionstiden oppstod det derfor mange norsk-svenske tvister om fortolkningen; flere viktige unionsspørsmål var heller ikke berørt. Riksakten opphørte ved stortingsvedtaket 7. juni 1905.

Her finner man flere merkverdigheter. Opplysningen om at Riksakten omhandlet behandlingsprosedyren for de konstitusjonelle spørsmål som måtte avgjøres av de to unionsland i fellesskap, er korrekt – så langt den rekker. Dette gjelder således samtlige paragrafer f.o.m. § 3 t.o.m. § 9.¹⁵

¹³ *Rigs-Act, oprettet imellem Norges Riges Storting og Sveriges Riges Stænder, indeholdende Bestemmelse af de imellem begge Riger opkomne Constitutionelle Forhold: sanctioneret af Hs. Majestæt Kongen den 26de August 1815*. Grondahl, Christiania, 1815, 26 sider, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014041528001.

¹⁴ Aschehougs og Gyldendals *Store norske leksikon*, bd. 11, 2. utgave, Kunnskapsforlaget, Oslo, 1988, s. 473.

¹⁵ Blant disse omhandler § 3, § 6, § 7, 1.-4. ledd, samt § 8 suksesjonsspørsmål, herunder kongevalg og formynderregjering.

Når det imidlertid fremholdes at «flere av Riksaktens 12 paragrafer var uklart formulert», er det vanskelig å finne belegg for en slik påstand. Det som tvert om preger mange av paragrafene, er at de er omstendelig formulert, hvilket innebærer et til dels snirklete språk (for så vidt i tråd med dens tids skikk), men som nettopp derfor medfører en høy presisjonsgrad – altså noe annet enn uklarhet.

Når det videre hevdes at «[...]i unionstiden oppstod det *derfor* mange norsk-svenske tvister om fortolkningen»,¹⁶ er det også vanskelig å finne belegg for denne påstanden. Visst var unionstiden preget av en rekke norsk-svenske tvister (f.eks. stattholderstriden, flaggstriden, vetostriden og konsulatstriden – for å nevne noen av de mest alvorlige), men det er ikke kjent at noen av disse skulle bunne i uenighet om fortolkningen av Riksakten.

Setningen «flere viktige unionsspørsmål var heller ikke berørt» er likeledes egnet til å skape et inntrykk av en mangel, svakhet eller lyte. Dermed underkommuniseres det forhold at det fra norsk side nettopp var et overordnet mål at Riksakten skulle være en minimalistisk konstruksjon, som kun skulle inneholde slike materielle bestemmelser som fulgte av den omstendighet at de to land hadde et felles statsoverhode. Det var *ikke* i norsk interesse å la Riksakten berøre «flere viktige unionsspørsmål» enn de absolutt nødvendige.

Den siste setningen i *Store norske leksikons* omtale – at «Riksakten opphørte ved stortingsvedtaket 7. juni 1905» – er i beste fall et uttrykk for en politisk partsoppfatning, som ikke deles av noen rettslærde.¹⁷

Det mest bemerkelsesverdige ved leksikonets omtale av Riksaktens innhold, er imidlertid utelatelsen av dens uten sammenligning viktigste bestemmelser, som står å lese i § 1, samt i innledningen i dokumentet

¹⁶ min uthevelse

¹⁷ Se f.eks. F. Castberg, *7. juni-vedtaket var i strid med folkeretten*, kronikk i *Arbeiderbladet*, 7. juni 1955.

(preambelen). Likesom de operative paragrafer – om enn i enda høyere grad – er preambelen omstendelig og snirklete formulert, men budskapet er entydig: Unionen er ikke kommet til ved våpenmakt, men ved fri overbevisning. Og i § 1 heter det som følger: «Kongeriget Norge skal være et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængig Rige, forenet med Sverige under een Konge. Dets Regjeringsform er indskrænket og arvelig monarkisk».¹⁸ Dette var Riksaktens hovedinnhold, og det var dette som utgjorde det styrende element for Norges rettslige og politiske status gjennom de påfølgende 90 år.

Riksaktens betydning for Norge

Om grunnlaget for unionsinngåelsen uttalte kongen, da han 12. april 1815 fremla sin proposisjon, følgende: «Eders konung hälsar Eder, prydd med en ny krona, gifven, som den han erhöill af Eder, af ett fritt folks hand».¹⁹ Den svenske kongen hadde dermed gått inn på den norske argumentasjonen, at unionen var frivillig, og ikke tvunget frem av Kieltraktaten. Prinsippet om full jevnbyrdighet og likestilling mellom unionspartene ble utdypet nærmere i proposisjonen, hvor kongen (gjengitt i datidens norske språkdrakt) gjorde de svenske stendene delaktig i følgende betraktninger:²⁰

Naar tvende folk frivilligen underkaster sig samme styrelse, bor enhver anledning til forskjel i henseende til den fælles regent med største omhu ryddes af veien. I modsat fald vil forbundet tidlig eller sildig vorde brudt og enten det ene folk snart undertrykke det andet eller og ved deres voldsomme adskillelse ny sæd lægges i gemytterne til bitre og for aarhundreder fjernende uenigheder. Dersom mangel af opmerksomhed paa disse af erfaringen bekræftede grundsætninger næsten altid har medført betænkelige følger for dem, som have vægret sig ved at lyde deres krav, hvor meget mere fordredes ikke deres anvendelse

¹⁸ *Rigs-Act*, op.cit., s. 145 § 1.

¹⁹ Gjengitt i J.E. Sars, op.cit., s. 145.

²⁰ Ibid.

nu, da der var sporsmaal ikke alene om at stifte en skandinavisk magt af tvende frie, længe fiendtlige folk, men tillige hurtigere at fremme indbyrdes tillid og oprigtigt venskab. Til opnaaelsen af dette formaal maatte ved bestemmelsen af de tvende folks fælles rettigheder en fuldkommen jevnlighed mellem dem finde sted, uden hensyn til deres folkemængde eller til landenes produktion.

I disse forblommede vendingene målbar kongen det som skulle være unionens styrende prinsipp, så å si i preambulær form. De to lands likestilte status i unionen skulle enn videre komme til uttrykk ikke bare «i prinsippet», men ble nedfelt i hver enkelt av Riksaktens operative paragrafer – så å si ned til hver minste detalj.

Så å si, men ikke fullt ut. En viss asymmetri var uunngåelig, noe som avspeiler enkelte praktiske hensyn og forhold. For eksempel heter det i § 10 at «Det bor være en ufravigelig Regel, at den umyndige Konge gives tilstrækkelig Undervisning i det Norske Sprog». Noen tilsvarende regel om at kongen også skulle undervises i svensk, ble det åpenbart ikke ansett som påkrevet å inkludere.

For Norge må Riksakten betegnes som det maksimalt tenkelige gunstige resultat. Med inngåelsen og vedtagelsen av Riksakten oppnådde Norge at det nasjonale frigjøringsverket som Riksforsamlingen på Eidsvold hadde utført 17. mai 1814, i hovedsak skulle bli stående – kun med de mindre Grunnlovsendringer som måtte til som følge av den omstendighet at landet fikk felles statsoverhode med Sverige. Både i selve Riksakten og i de forberedende forhandlinger og aktstykker, samt i kongens ovensiterte presentasjon, ble det gjort uttrykkelig klart at Sverige hadde frafalt sine tidligere pastander om overhøyhet over Norge basert på Kieltraktaten. Det ble uten forbehold erkjent at unionen måtte være bygget på prinsippet om full jevnbyrdighet og likestilling mellom de to rikene.

Sammenfatningsvis betydde Riksakten således at Norges to viktigste krav til unionsinngåelsen ble fullt ut innfridd:

- Det ble endelig fastslått at unionen ikke var basert på Kieltraktaten eller dens forutsetninger. Hva forholdet mellom de to unionspartene angikk, var Kieltraktaten således i realiteten erklært å være dod og maktesløs.
- Norges status som et fritt, selvstendig, udelelig og uavhengig kongerike ble utvetydig stadfestet. Likeledes ble Norges status som fullt ut likestilt unionspart – og ikke på noen måte «underlagt Sverige» – uttrykkelig anerkjent.²¹

Det var dette – en løsning som knapt noen, ved inngåelsen av Kieltraktaten halvannet år tidligere, kunne ha tenkt seg ville være mulig – som skulle bli grunnlaget for den norsk-svenske unionen. Dette ble likevel mulig. I 1814/1815 ble det ikke noen realunion mellom de to land på den skandinaviske halvøy, men en personalunion på likestilt grunnlag.²²

Utenriksvesenet – et ikke-tema

Et tema som ikke ble særlig inngående regulert i Riksakten, men som ble selve brekkstangen for unionsoppløsningen i 1905, gjaldt utenriksstyrelsen og utenriksrepresentasjonen. Nettopp dette forhold har undertiden – også i vår egen tid – vært gjenstand for enkelte misforståelser. Eksempelvis kunne en profilert kronikor for noen få år siden opplyse at «I Riksakten av 1815 – dokumentet der unionen mellom Norge og Sverige ble formalisert – var det nedfelt at det var det svenske utenriksdepartementet som skulle forvalte utenriksstjenesten for de to landene».²³ Noe slikt står ikke å lese i Riksakten. Det avsnittet

²¹ J.A. Seip, *Utsikt over Norges historie*, 3. utg., Gyldendal, Oslo, 2002, s. 58.

²² For en nærmere drøftelse av omstendigheter og momenter for dette skal spesielt vises til E. Maseng, *Utsikt over de nord-europæiske staters utenrikspolitikk i de siste århundrer*, bd. 1, Universitetsforlaget, 2005, s. 308-313.

²³ Per Egil Hegge, artikkelen *I 7 sterner frem...*, *Levende Historie*, nr. 1, 2005, spesialbilaget *Dramaet 1905*, s. 12.

i Riksakten som forøvrig på sparsomt vis omhandler utenrikske anliggender, inneholder tvert imot formuleringer som i omhyggelig detalj fastslår de to parters fullstendige likestilling i handteringen av utenrikssaker.

Konstitusjonelle aspekter

Som bemerket foran, skulle det bli en vesentlig nyanse mellom de former som de to landene valgte med hensyn til å inkorporere Riksakten i sin egen lovgivning. Mens Norge således hadde inntatt Riksaktens bestemmelser i selve Grunnloven, fikk Riksakten for Sveriges vedkommende status som en separat avtale – en særskilt forfatningslov i tillegg til den svenske grunnloven. Det svenske motivet var øyensynlig at man mente at landets grunnlov burde være uforanderlig og stå fast til alle tider, følgelig ville det med den konstruksjonen som ble valgt, være enklere eventuelt å utvirke endringer i Riksakten, om man så måtte ønske. Fra norsk side var holdningen den motsatte: Frykten for eventuelle endringer i retning av en tettere union førte til at det overordentlige Storting føyet til en § 12 som grunnlovfestet Riksakten. På den måten bandt Norge seg til uforanderlighet.

Aschehougs store *Norgeshistorie* fra 1996 nevner Riksakten i ytterst sparsomme vendinger, men hadde funnet plass til følgende karakteristik: «Riksakten hadde på norsk side status som grunnlov, og klausulene kunne derfor bare endres etter de strenge reglene som gjaldt grunnlovsforandringer. Dette bidrog til å låse unionssamarbeidet i en trangstrøye.»²⁴ En slik vurdering er urimelig, og gir inntrykk av å bunne i en normativ oppfatning av hvilke formål Riksakten etter vedkommende historikers mening burde fremme. I den grad partene var positivt interessert i å utvikle noe «unionssamarbeid», utgjorde ikke Riksakten noe påviselig hinder for et slikt samarbeid, det være seg av praktisk art eller nedfelt i eventuelle likelydende lover.

²⁴ S. Dyrvik og O. Feldbæk, *Mellom brodre 1780-1830*, bd. 7 i *Aschehougs Norgeshistorie*, Oslo, 1996, s. 174. Min uthevelse.

Revisjonsspørsmålet

Spørsmålet om revisjon av Riksakten skulle likevel aktualisere seg, ved flere anledninger. I Stortingets nettutstilling *Stortinget og unionen med Sverige* omtales Riksakten blant annet i følgende ordelag: «Riksakten kom til i all hast, akkurat som den norske grunnloven, og viste seg snart å være et utilstrekkelig dokument for regulering av forholdet mellom unionspartnerne».²⁵ Det kan være grunn til å stille et kritisk spørsmål ved denne fremstillingen. En sak for seg tor være at en behandlingsmåte som i dag – med vår tids krav til horingsprosesser mv. – kan fortone seg som «i all hast», ikke var like opplagt for to hundre år siden. Det empiriske grunnlag for den normative formuleringen «viste seg snart å være et utilstrekkelig dokument» må videre sies å være temmelig tynt. I realiteten ble det kun ved én anledning nødvendig å foreta en revisjon av Riksakten, idet det i 1845 ble foretatt noen mindre redaksjonelle endringer.²⁶ I hovedsak dreiet disse seg om tekstlige forenklinger og terminologiske moderniseringer, som f.eks. at ukurante stillingsbetegnelser som «statssekretær» og «hofkansler» utgikk.

Tre ganger ble det imidlertid nedsatt særskilte norsk-svenske unionskomitéer med oppdrag å foreslå endringer i Riksakten. Disse avleverte sine forslag i henholdsvis 1844, 1867 og 1898. Forslaget fra 1. unionskomité ble henlagt av de to lands regjeringer uten nærmere behandling.²⁷ Forslaget fra 2. unionskomité til revisjon av Riksakten ble avgitt 29. august 1867, og skulle vise seg å bli det mest alvorlige anslaget mot Riksaktens integritet.²⁸ Da komitéen la frem sitt ambisiøse

²⁵ Artikkelen *Riksakten – den andre grunnloven*, artikkel fra en utstilling oppført i Stortingets historiske sal i 2005, tidligere også tilgjengelig i lengre tid på stortinget1905.no, gjengitt i katalog (s. 71): Bjørn R. Ronning og Tanja Wahl, *Stortinget og unionen med Sverige: dokumenter fra Stortingets arkiver 1814-1905*, Stortinget, Oslo, 2005.

²⁶ Riksaktvedtaket 11. mars 1845, sanksjonert 2. april 1845.

²⁷ N. Bjørge, O. Rian og A. Kaartvedt, *Selstendighet og union* (op.cit.), s. 272-273.

²⁸ Haakon Riisberg Paulsen, *Den hypotetiske unionen, Rettshistoriske studier*, nr. 15, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, 2005, http://www.jus.uio.no/ior/forskning/publikasjoner/skriftserien/gammel_liste/samendrag/01_2005.html.

forslag til en ny rettslig konstitusjon som skulle erstatte Riksakten, stod unionen foran et veiskille. Forslaget inneholdt detaljerte bestemmelser om utvidelse og konsolidering av de fellesstatlige anliggender, og sementerte dessuten på enkelte områder en svensk overhøyhet i forholdet mellom rikene. Spørsmålet da forslaget kom til votering i Stortinget, var om man på norsk side var villig til å gå i retning av en forbundsstat i stedet for et statsforbund, og i hvilken grad det stadig sterkere norske krav om den absolutte likestilling, *inter pares*, var et forhandlingstema. Mange mente at forslaget ville føre til at det ville måtte opprettes et unionsparlament. Senere tids analyse av argumentasjonen fra de ulike aktører i diskusjonen om forslagens skjebne, viser at de indirekte konsekvensene av en vedtagelse langt ville kunne overgå de direkte følger.²⁹ Så skulle imidlertid ikke skje. Forslaget ble tatt opp av Stortinget og Riksdagen i 1871, men avvist begge steder. Den 3. unionskomité avsluttet sitt arbeid ved å legge frem fire betenkningsforslag, hvorav ingen samlet et flertall i komitéen. Utfallet her ble at spørsmålet om videre forhandlinger på grunnlag av komitéens arbeid ble henlagt i sammensatt statsråd 21. oktober 1898.³⁰

En styrt avvikling

At Riksakten i nærmest uendret stand skulle overleve 90 ars union med skiftende politiske konjunkturer og til dels tilspissede stridigheter, sier adskillig om hvor robust dette dokument var – og hvor slitesterkt og velegnet det var for sitt/sine formål. At Riksakten i realiteten forble uendret, betydde også en seier for det norske politiske prosjekt, slik dette var blitt konsipert på Eidsvold i maidagene 1814. I den grad nasjonsbygging utgjorde kjernen i dette prosjektet, var Riksakten en av de viktigste byggestenene. Da unionen til slutt ble oppløst, skjedde det heller ikke på grunn av uenighet med hensyn til Riksakten

²⁹ Ibid.

³⁰ For en nærmere fremstilling av den 3. unionskomitéens arbeid se O. Eike, *Et uklart produkt av frykt og politisk intrige: De unionelle forhandlinger 1895-98*, hovedoppgave i historie, Historisk Institutt, Universitetet i Oslo, våren 2001, s. 11-12 og 91-92.

eller dens fortolkning.⁵¹ Som nevnt tidligere er det en seiglivet nedarvet forestilling – som ble sementert i forbindelse med 100-års-markeringen i 2005 – at unionen med Sverige ble oppløst i og med Stortingets vedtak 7. juni 1905. Som en politisk hensiktserklæring og oppsigelsesvarsel skulle 7. juni-vedtaket ganske visst få en irreversibel karakter – men det gjenstod fortsatt å oppheve Riksakten, som et forutseende overordentlig Storting i 1815 hadde sørget for å få inkorporert i landets Grunnlov. I Riksaktens § 12 het det således uttrykkelig at den «ikke kunde forandres uden paa den samme i § 112 foreskrevne Maade». Uansett hvor gode Stortingets hensikter måtte være, og hvor sterk dets legitimitet enn var, så forsvant ikke Riksakten av seg selv. Skulle den oppheves, måtte det skje i henhold til regulær prosedyre for grunnlovsendringer. Dernest var Riksakten, en avtale mellom to parter, – dvs. at begge måtte medvirke for å bringe den til opphør.

Grunnloven fastslo at endringsforslag ikke kunne vedtas før etter at det i mellomtiden var blitt holdt valg til Stortinget. Med hensyn til opphevelsen av Riksakten ble denne regelen ikke fulgt. Her tok Stortinget åpenbart en «snarvei» av noe tvilsom karakter, men som under omstendighetene kanskje kunne forsvares som «konstitusjonell nødrett».

Man slapp imidlertid ikke unna forpliktelsene i forholdet til unionspartneren Sverige. Losningen ble at partene møttes til forhandlinger i Karlstad, det stedet som var bestemt i Riksakten hvis det ikke fantes noen arveberettiget prins, og en ny felles konge skulle velges. Utfallet av forhandlingene ble det såkalte Karlstadforliket 24. september 1905. Dermed var veien åpen for at de to lands parlamenter kunne ta stilling til spørsmålet om opphevelsen av Riksakten. Formelt skjedde dette ved at Stortinget 9. oktober med 101 mot 16 stemmer godkjente

⁵¹ Man kunne fristes til å si: Snarere tvert imot, idet den saken som utløste den prosessen som i 1905 kulminerte med unionsoppløsningen, var «dydrikepunktene» – seks av punktene i den svenske regjeringens 20-punkt-forslag – som stod i sterk motstrid med Riksaktens and og bokstav.

Karlstadforliket, mens den svenske Riksdags begge kamre den 13. oktober godkjente Karlstadforliket enstemmig. Den 16. oktober bifalt likeledes Riksdagens begge kamre en kongelig proposisjon om opphevelse av Riksakten for Sveriges vedkommende, samt en be- myndigelse for Kongen til på Sveriges vegne å anerkjenne Norge som en fra unionen med Sverige adskilt stat.⁵² Dermed kunne opp- hevelsen av unionen få sin endelige stadfestelse ved kong Oscar IIs abdikasjon 26. oktober, og et 90 års i hovedsak vellykket (men ikke lenger formålstjenlig) fornuftsekteskap var brakt til en ryddig avslut- ning.

Epilog

Med unionens opphør hadde også Riksakten utspilt sin rolle. Men de føringer den la for landets konstitusjonelle og folgelig politiske utvikling gjennom hele det 19. århundre måtte nødvendigvis også gi langtidseffekter.

Det 19. århundre – eller egentlig unionstiden til og med 1905 – var en periode preget av en omfattende demokratisering av det norske samfunnet. Demokrati eller demokratisering er ikke synonymt med frihet, men det er heller ikke nødvendigvis tale om gjensidig eksklude- rende størrelser. Forfatteren av denne artikkel vil – noe forenklet – anføre at et demokratisk samfunnssystem (i betydningen representativt styresett med almen og lik adgang for borgerne til deltagelse i de politiske beslutningsprosessene) er en nødvendig om enn ikke noen tilstrekkelig betingelse for et fritt samfunn. Disse trekk ved den norske samfunnsutviklingen er derfor ikke uten relevans for frihets- begrepets kår gjennom unionstiden.

Høyprofilerte eksempler på denne demokratiseringen er blant annet etableringen av det lokale selvstyre (formannskapsloven av 1837), innføringen av parlamentarismen (tentativt i 1884, endelig knesatt i 1905) samt den etappevise utvidelsen av stemmeretten. Av disse var

⁵² J.E. Sars, *Norges Historie*, bd. 6, annen del (tidsrummet 1885-1905), Kristiania, 1913, s. 294-295.

det kun sistnevnte som avstedkom endringer i Grunnloven (§ 50). Andre skritt i retning av et mer demokratisk samfunn ble tatt ved mer eller mindre planmessig endringer i sedvane eller ved ordinære lovendringer. Den viktigste av sistnevnte – iallfall i et frihetsperspektiv – var opphevelsen i 1842 av Konventikkelplakaten. Dette var et skritt som ikke bare bidro til å styrke religionsfriheten, men som også la grunnlaget for forsamlingsfriheten i Norge.

Helhetsinntrykket av demokratiseringsprosessene i Norge i tidsrommet fra 1814 til 1905 – og spesielt hva angår de frihetsgivende aspektene av disse prosessene – er således at disse har funnet sted uten at Grunnloven har statt som hovedleverandør. Gitt Riksaktens indirekte funksjoner i foreliggende perspektiv, primært som garantist for Grunnlovens integritet, er dette følgelig i vel så høy grad forholdet for Riksaktens vedkommende. Svaret på det spørsmål som ble stilt innledningsvis, blir således at Riksakten iallfall tilsynelatende har fint lite å gjøre med den konkrete problemstillingen «Kan Grunnloven levere frihet?».

Men dette vil *for det første* være å overvurdere betydningen av en eventuell rettsliggjøring på et overordnet plan av utviklingen i samfunnets sedvanebetingede verdioppfatninger, herunder med hensyn til slike reformer i dets kjøreregler som denne utviklingen måtte bringe. For å si det noe enklere: Ikke alle nye glupe tanker trenger nødvendigvis å reflekteres i et lands forfatning (noe som burde være å tenke på for dem som stadig ivrer for en omfattende Grunnlovsrevisjon?).

For det annet vil det være å undervurdere betydningen av å ha et overordnet regelverk – hvor permanens er et viktigere element enn detaljeringsgrad – som kan tjene som et ankerfeste for de rettesnorer av verdioppfatninger og skrevne eller uskrevne regler som et samfunn ellers måtte utstyre seg med. Det er på dette plan at man bør kunne svare bekreftende på spørsmålet om Grunnlovens evne – ikke til nødvendigvis å «levere» frihet – men til å stadfeste og sikre den frihet

som måtte forefinnes mot slike undergravende anslag som måtte melde seg. Og det er nettopp i dette perspektivet at vi også må kunne bedømme langtidseffekten av Riksakten av 6. august 1815.