

Den hypotetiske union

Den annen unionskomité's arbeid med
revisjon av riksakten i årene 1867 - 1871

Kandidatnr: 573

Veileder: Dag Michalsen

Leveringsfrist: 01.06.2004

Til sammen 39709 ord

25.05.2004

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	TEMA	1
1.2	METODIKK OG KILDEBRUK	2
<u>2</u>	<u>HISTORISK BAKGRUNN FOR DEN ANNEN UNIONSKOMITÉ</u>	<u>3</u>
2.1	UNIONENS TILBLIVELSE, RETTSLIG GRUNNLAG OG SAMARBEID FØR 1865	3
2.1.1	1814	3
2.1.2	MOSS-KONVENSJONEN	4
2.1.3	RIKSAKTEN AV 1815	5
2.1.4	DEN FØRSTE UNIONSKOMITÉ	7
2.2	1850-TALLET: OPPTAKTEN TIL NY UNIONSREVISJON	8
2.2.1	DEN UNIONELLE STEMNING	8
2.2.2	SKANDINAVISMEN	9
2.2.3	STATTHOLDERSTRIDEN	11
2.2.4	STANG I REGJERING	13
<u>3</u>	<u>DEN ANNEN UNIONSKOMITÉ</u>	<u>16</u>
3.1	MANDAT	16
3.2	SAMMENSETNING	17
3.2.1	DE NORSKE REPRESENTANTER	17
3.2.2	DE SVENSKE REPRESENTANTER	19
3.3	KOMITEENS ARBEID	20
3.3.1	FØRSTE SAMMENKOMST - UTGANGSPUNKTER FOR REVISJONEN	20
3.3.2	ANNEN SAMMENKOMST - FORHANDLINGER	22
3.4	RESULTATET - KOMITEENS PROPOSISJON AV 29. AUGUST 1867	23
3.5	MOTTAKELSEN – ”TJA...” I SVERIGE, ”NEI!” I NORGE	25
3.6	ETTERSPILET	28

4	<u>AKTØRER OG ARGUMENTASJON OM FORSLAGET FREM TIL STORTINGSBEHANDLINGEN I 1871</u>	31
4.1	INNLEDNING	31
4.2	FORSLAGSTEKSTEN OG UNIONSKOMITEENS BETENKNING 1867	31
4.3	DUNKERS ARTIKLER 1866-1868	32
4.4	ASCHEHOUGS TILSVAR 1870	36
4.5	KONSTITUSJONSKOMITEENS INNSTILLING AV 23. MARS 1871	39
4.6	STORTINGSBEHANDLINGEN 14. - 17. APRIL 1871	40
5	<u>UNIONSUTKASTETS BESTEMMELSER</u>	43
5.1	INNLEDNING	43
5.2	REVISJONSUTKASTETS GENERELLE BESTEMMELSER	44
5.2.1	RELATIV VS. FULLKOMMEN LIKESTILLING - § 1	44
5.2.2	FORSVAR- OG PERSONALUNIONEN BEKREFTES - § 2	48
5.2.3	HVA MED FORHOLDET TIL RIKSAKTEN? - § 71	49
5.3	KONGEHUSET - ”FÆLLES KONGEDØMME DANNER FORENINGENS GRUNDBETINGELSE”	51
5.3.1	KONGENS RESIDENSSTED: ENIGHET OM PRAKSIS, STRID OM KODIFISERING - § 6	52
5.3.2	KONGEN SOM DEN DELEGERENDE MYNDIGHET - §§ 8-9	57
5.3.3	OM TRONFØLGEN. GODE REGLER, MEN FEIL OPPHAV - §§ 10-13	62
5.3.4	VIKTIGHETEN AV REGLER OM EN INTERIMSREGJERING - §§ 39-55	65
5.4	OM DET UNIONELLE STATSRAÅD	66
5.4.1	TERMINOLOGI – DE ULIKE TYPER STATSRAÅD FØR OG ETTER FORSLAGET	67
5.4.2	UENIGHETEN OM RIKSAKTENS § 5	69
5.4.3	LIKHET I ANTALL = LIKHET I VEKT? - § 14	71
5.4.4	DET UNIONELLE STATSRAÅDS KOMPETANSE OG VIRKE – MOT REALUNIONEN? - §§ 15, 16 OG 18	74
5.5	OM RIKENES FORHOLD TIL FREMMEDE MAKTER	85
5.5.1	INNLEDNING – PRAKSIS FREM TIL 1865	85
5.5.2	ARVEN FRA RIKSAKTEN - §§ 20-21	87
5.5.3	DE VIKTIGSTE UTENRIKSSAKENE LEGGES TIL DET UNIONELLE STATSRAÅD, MEN DET MINISTERIELLE STATSRAÅD BEHOLDDES - §§ 22-24	87
5.5.4	UTENRIKSMINISTEREN SKAL FORTSATT VÆRE SVENSK, NORDMENN GIS FORMELL ADGANG TIL ANDRE POSTER I UTENRIKSDEPARTEMENTET - §§ 23, 26, 27 OG 28	92
5.5.5	BESKJÆRINGER I STORTINGETS OG RIKSDAGENS BEVILLINGSRETT - §§ 29, 34 OG 35	96

6	<u>DEN HYPOTETISKE UNION – HVA OM FORSLAGET HADDE BLITT VEDTATT?</u>	99
6.1	INNLEDNING	99
6.2	FORSLAGETS INNVIRKNING PÅ STORTINGETS OG RIKSDAGENS MAKT	99
6.3	KONGENS STILLING	101
6.4	DET UNIONELLE STATSRAAD – ET SKRITT NÆRMERE UNIONSParlamentet?	102
6.5	HVA MED LIKESTILLINGEN MELLOM RIKENE?	105
6.6	OPPSUMMERING – FORSLAGETS FALL SOM ET VENDEPUNKT FOR UNIONEN	106
7	<u>KILDER</u>	108
7.1	LITTERATUR	108
7.2	OFFENTLIGE PUBLIKASJONER	112

Vedlegg:

1. Riksakten av 1815

2. Den Kongelige Proposisjon til Foreningsakt mellom Norge og Sverige av 1867

1 Innledning

1.1 Tema

Temaet for dette arbeidet er Den annen unionskomité's arbeid med revisjon av det rettslige grunnlaget for unionen mellom Norge og Sverige, Riksakten i årene 1865-1867. Ideen til oppgavens tema kom ved lesing av generelle historieverk rundt unionshistorien, da det for meg fremsto som stadig klarere at man kan trekke et tidsskille mellom tiden før og etter Den annen unionskomité i forhold til hvilket syn man hadde på unionen i de to riker. Jeg vil forsøke å påvise at forslaget med dets bestemmelser og de høylytte diskusjoner det foranlediget, skapte en mistillit som ikke senere lot seg forsone, og som kan sees på som første skritt på veien mot unionsoppløsningen i 1905. Denne mistilliten gjaldt ikke bare i forholdet mellom de to rikene, men også internt i forholdet mellom tilhengerne og motstanderne av en tettere union.

Avhandlingen faller i tre hoveddeler. For å forstå bakgrunnen for at komiteen ble nedsatt og dens tiltenkte funksjon, vil det i kapitlene 2 og 3 være nødvendig å presentere de historiske hendelsene i perioden før og i årene under komiteens arbeid. Sentralt i den historiske delen av fremstillingen, vil være tiden fra 1858 frem til stortingets behandling av komiteens forslag i 1871. Særlig spilte den såkalte stattholderstriden en viktig rolle, og med hjelp av enkelte andre faktorer dannet den grunnlaget for tanker om unionsrevisjon, i særlig grad fra svensk hold.

Annen del vil dreie seg om selve forslaget. I kapittel 4 gis en presentasjon av aktørene i debatten om forslaget i tiden etter at det ble publisert. I kapittel 5 analyseres så det arbeidet komiteen produserte, i form av forslag til en revidert riksakt. De mest sentrale kapitlene i forslaget drøftes for å se hva en vedtakelse ville ha medført. Så vidt meg bekjent er dette temaet ikke tidligere systematisk og inngående behandlet.

I avhandlingens tredje del, bestående av kapittel 6 vil jeg forsøksvis gi et bilde av hvordan unionen kunne ha sett ut og utviklet seg, dersom forslaget fra Den annen unionskomité hadde blitt vedtatt. Når det gjelder denne delen av oppgaven er det viktig

å huske at forslaget aldri ble satt ut i livet. Det er av denne grunn problematisk å spekulere i hvilke konsekvenser forslaget ville fått dersom det hadde blitt vedtatt som nytt rettslig grunnlag mellom rikene. Noen tentative konklusjoner vil jeg likevel forsøke.

1.2 Metodikk og kildebruk

Kildematerialet som ligger til grunn denne avhandlingen kan deles i tre: Til den historiske delen i kapittel 2 har jeg brukt et utvalg sekundærkilder i form av generelle historieverk om unionsperioden. Ved å henvide til flere forfattere og verk, håper jeg å ha fått samlet et representativt utvalg for de oppfatninger som eksisterer om unionsperioden generelt, og mitt tema spesielt. Samtidig har jeg benyttet primærkilder i form av korrespondanse og offentlige dokumenter der dette har vært nyttig. Til presentasjonen av aktørene i debatten rundt Den annen unionskomité's forslag i kapittel 4 og den juridiske analysen i kapittel 5, har det først og fremst blitt benyttet primærkilder i form av aktørenes egne verk og ytringer om forslaget. I tillegg kommer offentlige dokumenter så som protokoller fra det sammensatte statsråd, stortingsforhandlinger m.v.

Få problemer har oppstått ved bruk av kildene. Enkelte steder forekommer diskrepans mellom forfattere av historieverkene i enkelte forhold, men disse har jeg valgt ikke å ta standpunkt til all den tid det ikke naturlig faller inn under denne oppgavens tema. Noen uker tok det å venne seg til de gotiske fonter som nesten alle primærkildene er skrevet i. Av bekvemmelighetsgrunner valgte jeg derfor tidlig å transkribere selve forslagsteksten fra Den annen unionskomité til moderne fonter. Språket er selvsagt uforandret. Denne transkripsjonen er vedlagt oppgaven som vedlegg 2. I enkelte tilfelle har det bydd på problemer å tyde håndskrift i original brevkorrespondanse. Dette utgjør dog ingen stor del av kildematerialet i den grad at det har vært et egentlig problem.

Datidens lovspråk var langt mer snirklete enn man i dag er vant til, med utstrakt bruk av komma og innskutte bisetninger. En viss grad av formålstolkning kan være nyttig i de tilfelle hvor språket kan synes å gi tvetydigheter. Ellers kan generelle retningslinjer for grunnlovstolkning være nyttig å ha i bakhodet.¹

¹ Se eks. Boe, 1993 s.191 flg.

2 Historisk bakgrunn for Den annen unionskomité

2.1 Unionens tilblivelse, rettslig grunnlag og samarbeid før 1865

2.1.1 1814

I årene 1812-1814 ble Norge disponert som et krigsbytte på den europeiske arena.² Da den svenske riksdagen valgte Jean Baptiste Bernadotte til ny svensk tronfølger under navnet Karl Johan, brøt han med Napoleon da sistnevnte ikke ville gi Karl Johan støtte i planen om et Norge innlemmet i Sverige. Stormaktene, og særlig Russland var ikke interessert i at Sverige skulle forsøke å gjenvinne det tapte Finland, og i 1812 ble det avtalt å yte militær hjelp til Sverige for å vinne Norge. Kong Fredrik VI av Danmark-Norge nektet før dette å bytte side for å gå mot Napoleon, og dette dannet bakgrunnen for at Norge ble cedert til den svenske konge ved Kiel-freden i 1814, der Sverige var på den seirende side, og Danmark-Norge på den tapende. Sverige anså cesjonen av Norge som en kompensasjon for det tapte Finland etter avtalen de hadde inngått med den russiske tsar Alexander I, og Kieltraktaten fullbyrdet således et gammelt svensk mål; erobringen av Norge.

Svenskene var ivrige på å overta Norge, men hadde samtidig lovet stormaktene militær støtte i de siste kampene mot Napoleon, og måtte la den militære overtakelse av Norge vente. Dette ga prins Christian Frederik, som allerede fra 1813 som stattholder i Norge hadde bygget opp en sentraladministrasjon i Kristiania, tid og anledning til å mobilisere og organisere den rådende patriotisme i befolkningen. Som regent organiserte han sitt regjeringsråd, det ble valgt utsendinger til grunnlovsmøtet på Eidsvoll, og prinsen kunngjorde Norges selvstendighet for fremmede makter, til stor irritasjon for svenskene. I april 1814 ble stormaktene ferdige med Napoleon, og Karl Johan kom til Sverige med en sterk hær. Stormaktene stod ved at Kieltraktaten skulle oppfylles, men prinsen klarte å vekke såpass sympati at de gikk med på at Christian

² Bjørgero, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.216

Frederik skulle overlate makten til det nye norske stortinget, og påvirke det til å gå med på en union med Sverige.

Christian Frederik forstod etter hvert at full selvstendighet var umulig. Under en slik situasjon ønsket han å unngå krig mot Karl Johans overlegne hær, men hadde flere av de norske statsrådene mot seg, som heller ville ha krig enn å bli diktert av Sverige. Karl Johan demonstrerte sin makt ved å gå til invasjon den 26. juli 1814, men lot være å fullt ut utnytte seg av sin militære overlegenhet og den svake norske motstanden til full krig. Norske statsråder og andre selvstendighetsmenn fra Eidsvoll var innstilt på å fortsette krigen til tross for Karl Johans relative imøtekommenhet til norske krav, men Christian Frederik omgjorde deres vedtak, og inngikk avtale om våpenhvile med svenskene, kjent som Moss-konvensjonen.

2.1.2 Moss-konvensjonen

Moss-konvensjonen ble undertegnet i august 1814. En norsk nasjonalforsamling skulle sammenkalles så fort som mulig (art. 1), og kongen skulle respektere den norske grunnloven med de endringer som var nødvendige for unionen. I en artikkel som ble holdt hemmelig, forpliktet dessuten Christian Frederik seg til å trekke seg tilbake og overdra makten til regjeringen for senere å gi den til det samlede storting.

Konvensjonen skapte en hel del tolkningsuenighet i ettertid, og denne uenigheten forble et tema helt til unionens oppløsning i 1905. Man kan si at det forelå en norsk og en svensk oppfatning på hvordan ordlyden i konvensjonen skulle forstås.

For det første var det uenighet om hva konvensjonen per se var ment å være. Fra et norsk ståsted innebar den en klar og fullstendig oppgivelse av Kiel-traktaten som grunnlag for foreningen. Den norske oppfatning hadde en tidlig folkerettslig side, og hevdet at Sveriges anerkjennelse av Norge som selvstendig rike i seg selv innebar en oppgivelse av Kiel-traktaten som grunnlag for unionen. Fra svensk hold ble det derimot hevdet at Moss-konvensjonen er en presisering og utdypning av Kiel-traktaten, og at det er den sistnevnte som gjelder som grunnlag for foreningen.

For det annet ble bestemmelsen i konvensjonens artikkel 3 om at kongevalget av Christian Frederik kjennes ugyldig, gjenstand for konflikt. På norsk side godtok man at kongevalget ikke var gyldig, men siden det ikke nevnes at den ferske, norske grunnloven er ugyldig men tvert i mot uttrykkelig godkjennes, er Norge å anse som et selv-

stendig rike. Fra svensk hold ble det sagt at selv om den norske grunnlov omtales, er den ikke dermed anerkjent som rettslig gyldig; det tales kun om dens blotte eksistens.

For det tredje var det uenighet om Karl Johans status som konge. Nordmennene hevdet at siden Karl Johan gjennom hele aktstykket benevnes som ”Konge av Sverige” og ikke ”Konge av Sverige og Norge”, måtte det være meningen at Norge var tiltenkt en stor grad av selvstendighet. Svenskene kontret med at Karl Johan i egenskap av å være konge av Sverige etter Kiel-traktaten også var konge av Norge, og at dette var overflødig å si. Og jeg har alt nevnt at det var uenighet allerede om det var Kiel-traktaten eller Moss-konvensjonen som gjaldt som det egentlige grunnlag for unionen.

2.1.3 Riksakten av 1815

Riksakten av 6. august 1815³ etablerte en forholdsvis løs personalunion⁴, med kongen som bindeledd mellom rikene, jf. dens § 1 første punktum. Den består av kun 12 paragrafer som til dels innbyr til tolkningsuenighet, og må utfylles med de to rikers grunnlover for å kunne si noe spesifikt om statsrettslige forhold. Riksakten er i seg selv altså ikke noen fullkommen oppskrift på hvordan de statsrettslige forhold i unionen skal være. Og det er nettopp denne ufullkommenheten i det eneste rettslig bindende dokumentet mellom rikene, som ”i våre øyne gjør det fullkomment”, som Bernhard Dunker på et tidspunkt uttrykte det.⁵ Med dette mente han at ved å foreta de nødvendige endringer i den norske grunnloven i bestemmelser som vedrørte forholdet til Sverige, beholdt man råderetten over disse samme forhold. Det var dette spørsmål som virkelig ble satt på prøve i stattholdersaken ved slutten av 1850-tallet, da den svenske riksdag ikke ville gå med på at Norge opphevet grunnlovens §12, som ga kongen rett til å utnevne en stattholder eller visekonge i Norge. Dette medførte at svenskene utøvte en indirekte råderett over den norske grunnlov.

³ Riksakten er in extenso vedlagt denne oppgaven som vedlegg 1.

⁴ Noe uenighet her. Siden kongen står så sentralt i og med at Norge ble cedert til kongen av Sverige, virker det for meg mest naturlig å snakke om en personalunion, selv om det sammensatte statsråd og det forhold at unionen er regulert i form av en traktat også gjør at enkelte benevner det som en realunion. For dette syn, se for eksempel T.H. Aschehoug 1891; *Norges Nuværende Statsforfatning*, bd. 1 s.144

⁵ Dunker 1868 s.12

Riksaktens første hensikt var å sikre unionens levedyktighet utover dens første konges levetid.⁶ Mye av plassen vies derfor den kongelige arvefølge, jf. den utfyllende §3. Paragraf 5 sammenholdt med novembergrunnlovens §38 etablerte det sammensatte statsråd for behandling av fellessaker. Dette innebar at medlemmene av den norske statsrådsavdeling som normalt oppholdt seg i Stockholm, skulle ha sete og delibererende stemme i svensk statsråd når man drøftet saker som angikk begge riker. Unntatt fra dette var utenrikssaker, som etter svensk statsforfatningsrett var forbeholdt det svenske ministerielle statsråd. Sistnevnte forhold var et konfliktladet tema gjennom hele unions-tiden, og skulle vise seg å stå sentralt også under den annen unionskomité's arbeid.

Riksakten §4 bestemmer sammen med novembergrunnloven, at ved krigsåpning er kongen forpliktet til å rådføre seg med de to lands regjeringer i et overordentlig statsråd. Men det sto kongen fritt å treffe den endelige beslutning.⁷ At bestemmelsen om kongens personlige makt ved krigssituasjoner er tatt med i riksakten, understreker at unionen også var en forsvarsunion og delvis et resultat av svensk stormaktspolitikk, med full kontroll over hele den militære styrke som et middel til å utøve en makt-orientert utenrikspolitikk.

Riksakten ble gitt grunnlovs rang i Norge, men ikke i Sverige. For Norges vedkommende innebærer dette at den ikke kunne endres på annen måte enn som foreskrevet i grl. §112. Men at riksakten manglet grunnlovs rang i Sverige innebar ikke at Sverige fritt kunne velge å følge grunnlovens bestemmelser fremfor riksaktens dersom disse kom i konflikt. Som Aschehoug påpeker gjennom folkerettslige resonnementer, måtte Sverige være bundet av riksakten så lenge den var ment som en forpliktende overenskomst mellom de to riker;

”Saalænge Rigsacten bestaaer, gjælder den fremfor hvert af Rigernes særlige Grundlov, og ifølge Folkeretten kan ingen international Overenskomst av saadan Beskaffenhed vilkaarligen oppsiges af nogen av Parterne, uden i Kraft af udtrykkeligt Forbehold”.⁸

Riksakten er det eneste rettslige instrument mellom rikene, og er dette tatt i betraktning ikke særlig fullkomment. Den må utfylles med svensk statsforfatningsrett på den ene side og novembergrunnloven på den annen side. Det faktum at den ikke er særlig

⁶ Bjørgero, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.238

⁷ Jf. den svenske regjeringsformens § 11

⁸ Aschehoug 1891, bd. 1 s.54-55

utfyllende var blant årsakene til at den ved flere senere anledninger ble gjenstand for ønske om revisjon, for første gang i 1844 etter initiativ fra norsk side, deretter i 1867 etter svensk press, og siste gang i 1895 som et forsøk på å lime igjen sprekke som etter hvert åpenbarte seg i unionsforholdet.

2.1.4 Den første unionskomité

”...Folkets egne interesser krever at de forenende bånd må knyttes fastere, og at unionen må bli mer enn en forening i navnet”.⁹

Det har vært tvil om hvor fast en union Karl Johan egentlig ønsket. Hans relative ettergivenhet overfor norske krav i 1814 står til tider i kontrast til amalgamsjønnsvennlige uttalelser som den ovenstående. Sikkert er det i alle fall at kongen stod under et sterkt press fra den svenske regjering og høyere kretser om at unionen på flere områder burde utvides.

Men da det for alvor ble snakk om å nedsette en unionskomité for å revidere riksakten skjedde det etter initiativ fra norsk side, etter at svenskene var de mest offensive i unionens første leveår. Det norske program besto fra ca. 1830 i å jobbe for større likestilling mellom rikene. Dette ga seg utslag i en rekke norske krav i symbolsaker. Tydeligst er kanskje forslagene som ble fremmet i tre stortingsssesjoner på rad i 1827, 1830 og 1833 om et eget norsk utenriksstyre. Man var klar over at forslagene nok var i dristigste laget til at det var mulig å samle flertall i stortinget, men de ga uttrykk for en tendens.

En betenkning fra konstitusjonskomiteen i stortinget i 1836 uttrykte misnøye over ”misforhold og ubestemthet” i unionsforholdet. Betenkningen rakk aldri å få sin stortingsbehandling da kongen oppløste stortinget dagen etter, noe som hindret stortinget i å fullføre kravet om revisjon av riksakten. Men betenkningen ble publisert, hvilket skapte debatt i begge land.

I 1839 ga kong Karl Johan sitt samtykke til at det ble nedsatt en unionskomité, etter press fra norsk side. Komiteens mandat var i utgangspunktet kun å ta stilling til norske klager om angivelig misbruk av norske symboler, fordelingen av rikenes bidrag til diplomatiet, konsulatvesenet og unionsforsvaret. På de tre siste av disse punktene

⁹ Brev fra kong Karl Johan til stattholder Grev Platen av 13. desember 1827

fikk svenskene med sine motkrav, hvilket innebar at det skulle bli mer jevnbyrdighet i politikken, men at dette også måtte medføre jevnbyrdighet i utgifter og bidrag, hvor Sverige til da hadde måtte ta størsteparten. I 1843 ble mandatet utvidet til å omfatte revisjon av hele riksakten. Komiteens sluttbetenkning kom i 1844, og var en forlengning og presisering av prinsippene i riksakten. Forslaget viste i hvor høy grad fremtredende norske politikere var villige til å overføre suverenitet til unionen for å oppnå innflytelse på en felles utenrikspolitikk.¹⁰ Innstillingen inneholdt blant annet forslag om en unionskongress som skulle bevilge penger til forsvar og konsulatvesen, og som med datidens politiske strømninger kunne ha utviklet seg til et unionsparlament. Forslaget møtte likevel motstand fra alle sider: I den norske regjering så man faren for at unionen i praksis ville bli en realunion, noe som brøt for sterkt med norsk selvstendighetstenkning; Sverige på sin side var ikke helt modne for tanken om å oppgi sin lederposisjon i unionen, noe som ville ha blitt resultatet av innstillingens forutsetninger om jevnbyrdighet mellom rikene. Kong Oscar I var for sitt vedkommende ikke interessert i en løsning med et felles parlament som ville beskjære hans handlefrihet i den prestisjetunge utenrikspolitikken. Og ikke minst hadde mange av symbolsakene som dannet utgangspunktet for Norges krav om revisjon, fått sine løsninger gjennom innrømmelser fra Kong Oscar I, særlig med henhold til unionsmerket og opphevelsen av forbudet mot bruk av det norske flagget på alle hav, som gikk gjennom i 1839.

Men forslaget viste utvilsomt at Norge hadde en reell mulighet til å oppnå en tilnærmet full likestilling innen unionen, dersom man var villig til å la unionen utvikle seg mot noe mer enn et kongefellesskap. Forslaget som ble fremlagt i 1844 skulle senere tjene som inspirasjon og grunnlag for forhandlingene i Den annen unionskomité.

2.2 1850-tallet: Opptakten til ny unionsrevisjon

2.2.1 Den unionelle stemning

1850-tallet var et tiår som i stor grad var preget av unionsvennlighet og konsolidering av fellesskapet fra begge rikers side. Forholdet til både Sverige og kongen var preget av

¹⁰ Bjørgero, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.273

ro. Selv om innstillingen fra den første unionskomité ikke ble vedtatt, la det kun en kortvarig demper på tidens rådende unionsvennlighet.

Historikeren Jens Arup Seip har kalt 1850-tallet for embetsmennenes storhetstid, og den tilnærmende holdningen overfor Sverige må ses i sammenheng nettopp med det faktum at enhver stilling av noen betydning i Norge var besatt av embetsmenn. Disse hadde flere grunner til å søke seg mot Sverige. For det første hadde hendelsene i 1848, Februarrevolusjonen og etterfølgende opprør andre steder i Europa gjort sitt til at det av sikkerhetsmessige årsaker var hensiktsmessig å stå sammen utad. Dessuten så embetsmennene og kongen med stor skepsis på bondeopposisjonen i stortinget, som på i denne perioden ble større for hvert valg, samtidig som antallet representanter for deres egen stand gikk ned,¹¹ og dette forsterket ønsket om en tettere samhørighet med det mer aristokratisk innstilte Sverige.

Sverige hadde også sine grunner til å ønske en fortsatt nær tilknytning til Norge. Den urolige stemningen i Europa synliggjorde det fortsatte behovet for en sterk enhet utad. Kong Oscar I så dessuten på Krimkrigen som en historisk mulighet til å bryte pakten med Russland og bringe Sverige-Norge inn på vestmaktens side. Innbakt i dette lå også ønsket om å vinne tilbake det tapte Finland og Åland.

2.2.2 Skandinavismen

Fra begynnelsen av 1840-tallet vokste det i Skandinavia frem en følelse av et behov for tettere skandinavisk samarbeid. Dette startet i Danmark som en sikkerhetspolitisk motivert reaksjon på det økende presset fra ekspansjonsivrige tyskere i sør. Ideen spredte seg gjennom de nordiske studentmøtene som ble institusjonalisert fra tidlig på 1840-tallet, og for mange var det ikke bare snakk om et sikkerhetspolitisk prosjekt som skulle holde stormaktene unna; Flere snakket om at man i "Blod og Aand" var beslektet med sine nærmeste naboland. Fra norsk synspunkt så man på en dansk innlemmelse i en union på noe som kunne demme opp for Sveriges dominans i unionen, mens den svenske konge så muligheten for å bli konge i et tredje land, da en Bernadotte ville være en meget sannsynlig kandidat til en ledig trone i en sammenslåing.

¹¹ Lindstøl, 1892 s.245

Det sosiale rekrutteringsgrunnlag for bevegelsen var dog snevert; ideen om et samlet Skandinavia appellerte først og fremst til borgerskapet og den intellektuelle elite, som tallmessig var en liten gruppe sammenlignet med bøndene og folk flest i byene. Men nettopp på grunn av denne kretsens ressursstyrke lyktes de i å oppnå en relativt stor innflytelse. Men ikke alle innen intelligentsiaen lot seg fenge av de skandinavistiske strømningene. En mann som Torkel H. Aschehoug, som noe paradoksalt senere skulle bli den ledende norske representant i Den annen unionskomité, var på 1840-tallet erklært ”anti-skandinav”, og påpekte at Norge i realiteten hadde langt mindre interesse av å gå inn i et skandinavisk samarbeid enn Danmark som var drevet av frykt for tyskerne, og Sverige som var ute etter igjen å bli en maktpolitisk faktor i Europa. Det hører med til historien at Aschehoug etter en reise i Tyskland, Belgia og Danmark senere på 1840-tallet, kom hjem som ivrig skandinav.¹²

Dybden i de skandinavisk innstilte sinn ble satt på prøve ved krigsutbruddet i mars 1848, da det kom på tale å sende militær støtte til Danmark i krigen mot de grense-tilstøtende hertugdømmene Slesvig-Holstein. Norge stilte noe motvillig 3000 mann til disposisjon, men det ble aldri nødvendig med deres innsats, da Nikolai I av Russland trådte hjelpende til. Historien gjentok seg i den dansk-tyske konflikt i 1864, men på dette tidspunkt samlet skandinavismen kun en håndfull tilhengere for å sende styrker til Danmark. Kong Carl XV ønsket å yte Danmark hjelp som et ledd i hans ønske om et samlet Norden, men holdningen hos regjering og flertallet i nasjonalforsamlingen i begge land var snarere å trenere alle beredskapstiltak i håp om en diplomatisk løsning på konflikten.¹³ Særlig Fredrik Stang har sin del av fortjenesten for at kongens intervensjonsplaner i konflikten ble stanset.¹⁴ Denne svært realpolitiske holdning var en nedtur for de som fortsatt trodde på skandinavismen. Bevegelsen blusset opp igjen med enkelte store solidaritetsmøter i Christiania og Trondhjem med personligheter som Henrik Ibsen, Bjørnstjerne Bjørnson og Anton Martin Schweigaard i spissen. Denne gangen samlet bevegelsen et snev av sikkerhetspolitisk appell også hos bondestanden, som tidligere hadde interessert seg lite for disse spørsmålene. Et brev bondepolitikeren Veseth skrev til Ole Jacob Ueland i 1866 er illustrerende:

¹² A.L. Seip 1975 s.22

¹³ Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.299

¹⁴ Stang 1943 s.73

”...om faa Aar er vi Russere. Vi er vergeløse. De smaa Staters Tid er forbi. Det eneste Nødanker er maaskje Skandinavismen, og den skyter Man fra sig”.¹⁵

Men bortsett fra ”den danske sak”, var unionen aldri utsatt for militære trusler fra stormaktene. Slik sett kom unionens verdi som militær og politisk enhet aldri tilstrekkelig klart frem. For datidens tilhengere av en tettere union, fremstod dette paradoksalt nok som beklagelig.¹⁶

2.2.3 Stattholderstriden

Flere momenter kan trekkes inn som forklaringer på at det fra svensk hold fremsto som ønskelig med en unionsrevisjon. Den såkalte stattholderstriden er blitt pekt på som den kanskje mest direkte utløsende årsak. Stridens kjerne var §12 annet ledd, jf. §14 i novembergrunnloven av 1814:

”...Ligeledes kan Kongen beskikke en Vice-Konge, eller en Statholder”.

Rent maktpolitisk i forholdet mellom rikene hadde ikke bestemmelsen vesentlig betydning. Den siste svenske stattholder i Norge, Greve Platen, døde allerede i 1829. Etter dette ble posten stående ubesatt i 7 år, før grev Wedel Jarlsberg blir utnevnt i 1836, og etter dette var stattholderen norsk frem til den siste, Severin Løvenskiolds død i 1856. Større betydning hadde symbolverdien i at det i Norges grunnlov fantes et såkalt lydrikemerke, dvs. en bestemmelse som satte Sverige i en overordnet posisjon i forhold til Norge.

Formelt kunne altså kongen fremdeles utnevne en stattholder eller visekonge etter novembergrunnloven, og spørsmålet ble tatt opp av daværende leder av statsrådsavdelingen i Christiania, Christian Birch-Reichenwald. Birch-Reichenwald var kommet til makten i 1858 som personlig venn av kronprins Carl, som imidlertid fungerte som regent på denne tiden på grunn av sykdom hos sin far Kong Oscar I. Birch-Reichenwald fikk også med seg sin nære venn og svoger Ketil Motzfeldt inn i statsrådet, og vennen Georg Christian Sibbern som norsk statsminister i Stockholm. Denne fremgangsmåten var et brudd på sedvanen, og slo ikke godt an blant de øvrige statsråder. Dessuten hadde

¹⁵ Jensen 1963, s.115

¹⁶ Andgren/Bergsgård 1948 s.179

kongen utnevnt Birch-Reichenwald til tross for at en enstemmig innstilling fra det norske statsråd hadde anbefalt Fredrik Stangs gjeninntreden i statsrådet.

Birch-Reichenwald var både konge- og unionsvennlig, men på grunn av måten han hadde kommet til makten på ble det viktig for ham å markere selvstendighet i forhold til kongen og svenskene. Opphevelse av stattholderparagrafen ble derfor en prinsipp sak som man mente var egnet til å øke hans troverdighet og prestisje. Carl 15. som i mellomtiden var blitt konge etter sin fars død i 1859, var velvillig innstilt til planen, særlig med tanke på å gjøre nordmennene mer medgjørlige med hensyn til en forestående revisjon av unionen, og ga tilsagn om sanksjon på vedtak om opphevelse av bestemmelsen. Det må også ha lyktes Birch-Reichenwald i å overbevise kongen om at sanksjon utelukkende skulle skje i norsk og ikke i sammensatt statsråd, siden bestemmelsen sto i den norske grunnloven og ikke i den unionelle riksakten. Stortinget ga sitt samtykke mot kun to stemmer, men man lot kongen vente litt med å sanksjonere vedtaket for at overraskelsen ikke skulle bli altfor stor i Stockholm. Når riksdagen fikk høre om vedtaket skapte det likevel storm, og det ble vedtatt at stattholderbestemmelsen ikke skulle oppheves før riksakten hadde gjennomgått en revisjon.¹⁷ Men dette ville gi riksdagen en indirekte innflytelse på den norske grunnloven, siden det var her bestemmelsen om stattholderposten fantes. Kong Carl kom i en vanskelig situasjon: Kongens svenske regjering tvang ham til å bryte et løfte han hadde gitt som norsk konge.¹⁸ Kongen valgte en mellomløsning: Han gikk tilbake på løftet om sanksjon, men gjorde det i norsk statsråd for å markere at han mente at saken var et norsk anliggende. Senere ble det klart at kongen hadde nektet sanksjon på grunn av stemningen i den svenske opinionen. Stortinget reagerte ved å forfatte en adresse som avviste de svenske kravene som innebar medråderett over grunnloven, og avviste også kravet om unionsrevisjon.

Saken hadde fått et ganske annet omfang enn hva Birch-Reichenwald måtte ha forestilt seg. Det som skulle være en kurant fremgangsmåte for å øke sin egen regjerings prestisje i stortinget og blant andre statsråder, og som skulle legge til rette for et økt samarbeid mellom rikene, hadde i stedet ført til et politisk kaos og et heller kjølig forhold rikene i mellom. Etterspillet av stattholdersaken ble at den svenske regjering i 1861 krevde unionsrevisjon etter de linjer riksdagen hadde trukket opp hvor Sveriges

¹⁷ Protokoll i sammensatt statsråd, foredratt av De Geer. Inntatt i St. forh. 1862-63 S. nr. 3.

¹⁸ Seip 1974, bd. 2 s.32

ledende stilling i unionen skulle nedfelles i juridisk bindende former. Dette førte videre til at Birch-Reichenwald og hans venner ble tvunget ut av regjeringen, da den norske regjering avviste revisjonsforslaget med henvisning til stortingsadressen fra året før. I det temmelig direkte avvisningsbrevet, lot Birch-Reichenwald det gå klart frem at han under et opphold i Sverige hadde drøftet saken med flere svenske regjeringsmedlemmer, og at disse hadde gitt sin velsignelse til en opphevelse av stattholderparagrafen. Han ante nok at kongen ville reagere på dette og at det kunne gå utover statsrådsmedlemmene som hadde underskrevet det, og avsluttet avvisningsbrevet med:

”Men saafremt det desuagtet maatte befindes, at hine Momenter i Fremstillingen av Sakens Gang ere benyttede annerledes end Hensyn til Sandhed og Ære tilsteder.... At her er begaaet en politiske Feil, da rammer i hvert Fald Skylden mig, som er den der er fuldtut ansvarlig baade for Fremstillingens Form og for dens Innhold, – og Følgen af, at der kan findes at burde gives en Opreisning for hva der er skeet, maa da nærmest blive den, at jeg fjernes fra Hs. Majst.s norske Statsraad, men for den saks skyld heller ikke nogen Anden end jeg”.¹⁹

Under et statsråd i Oslo i desember 1861, leverte Birch-Reichenwald sin avskjedsøknad, og fikk følge av Ketil Motzfeldt. Kong Carl gikk til Frederik Stang med forespørsel om han var villig til å tre inn i regjeringen, hvilket han var etter at Birch og Motzfeldt var gått ut.

Regjeringsskiftet hadde et unionspolitisk tilsnitt: Birch-Reichenwald og Motzfeldt hadde ikke vært villige til å gå inn på noen unionsrevisjon så lenge stattholdersaken ikke var avklart, og svenskene ville ikke la stattholdersaken få sin avgjørelse uten at det skjedde i sammenheng med en revisjon. Slik situasjonen var blitt, var det altså en nødvendighet med en form for revisjon, og stattholdersaken hadde fungert som en utløsende faktor.

2.2.4 Stang i regjering

Omstendighetene ville det altså slik at konge- og unionsvennene Birch-Reichenwald og Motzfeldt ble drevet ut av regjeringen, mens Stang som var motstander av skandinavismen kom til makten under stilltiende forutsetning om å arbeide for en utvidet union. Men kanskje er Stangs motvilje ovenfor unionen i ettertid blitt overdrevet. I brev til den norske statsminister i Stockholm, Georg Christian Sibbern våren 1862, skrev Stang:

¹⁹ Motzfeldt 1908 s.60

”... en Nedsættelse af en Unionscommittee, interesserer meg mer og mer, jo længer jeg tænker over Sagen. Saafremt jeg har noget Skjøn paa hva der er til mit Fædrelands sande Gavn, er netop det nærværende Øieblik det, som Nordmændene bør benytte til at faa sine unionelle Anliggende bragte til Klarhed”²⁰

Uansett fravær av skandinavistiske følelser hos Stang, er det klart at han som jurist hadde en interesse i å få unionens rettslige sider klargjort,²¹ hvilket også den siste del sitatet antyder.

Stang var pragmatiker, og ville ikke la stortingsadressen av 1860 stå i veien for et videre samarbeid med unionspartneren. Stang mente tvert i mot at tiden var moden for et nytt forsøk på unionsrevisjon, og trodde han kunne få stortinget med seg. Formelt kunne man ikke sette seg utover stortingsadressen og forbudet mot enhver revisjon som ikke bygget på fullstendig likestilling mellom rikene, men de så det slik at det var mange spørsmål man kunne forhandle med svenskene om, uten å komme for nær innpå prinsippet om likestilling.²² Stang og den svenske statsminister De Geer utarbeidet sammen i 1862 en diktamen hvor det ble fremholdt at revisjon var ønskelig. Man unnlot bevisst å nevne de svenske særkravene om en viss overhøyhet i forholdet mellom rikene, og antydte at en revisjon måtte bygge på jevnbyrdighet, og at det dessuten var et mål å gjøre bestemmelsene i riksakten mindre tvetydige. Når dette kom til stortingsbehandling året etter ga flertallet sitt samtykke til at det kunne nedsettes en ny unionskomité som skulle gis mandat til å se nærmere på det rettslige grunnlaget for unionen, men innenfor riksaktens rammer. Birch-Reichenwald og kretsen rundt ham gjorde sitt ytterste for å få stortinget til å holde fast ved adressen fra 1860, men fikk kun følge av seks andre representanter. Vedtaket viser at størsteparten av stortingsmennene i utgangspunktet ikke var avvisende til en revisjon, men til en revisjon på svenske vilkår.²³ Dette kommer tydelig til uttrykk i den adresse som Sverdrup og Harbitz forfattet på vegne av flertallet, som er en ganske forsiktig tillatelse til å nedsette en komité, og ikke en generell fullmakt til å inngå forhandlinger. Utgangspunktet for forhandlinger måtte være en grunnvoll av jevnbyrdighet mellom rikene.

²⁰ Brev fra Stang til Sibbern 17. april 1862. Inntatt i Kaartvedt 1956, bd. 1 s.84

²¹ Seip 1965 s.98

²² Svare 1950, bd. 2 s.93

²³ Svare 1950, bd. 2 s.141

Det var dette Stang hadde ønsket seg. De formelle hindringer for en revisjon var ryddet til side, og man kom aldri til et klimaks i stattholdersaken, som tidligere hadde vært hindringen på norsk side for å kunne inngi seg på en ny revisjon.

3 Den annen unionskomité

3.1 Mandat

Den 6. februar 1865 ble Den annen unionskomité oppnevnt. Vedtaket om oppnevning ble gjort i overordentlig statsråd²⁴ slik riksakten §4 beskriver, mens det var opp til hvert av de to nasjonale statsråd og utpeke medlemmer fra sine respektive land. I beskrivelsen av komiteens oppdrag, ble det vist til uttalelsen om unionsrevisjon forfattet av Stang og De Geer og underskrevet av kongen i 1862:

”...at udarbeide Forslag til de forandrede Bestemmelser, som med Hensyn til Rigeres Forening findes nødvendige og hensigtsmæssige”.²⁵

En slik generell beskrivelse må modifieres av de norske krav om at revisjon skulle bygge på de to folks likeverdighet, og ikke minst den uttalte norske forutsetning om at det var snakk om en revisjon av gjeldende bestemmelser, som ikke skulle innebære en utvidelse av unionen:

”Dersom der ved den foreslaaede Komiteens Nedsættelse tilsigtedes nogen i Foreningens Væsen eller Omraade indgribende Revision, hvorved Udvidelse av Fællesskabet mellem Rigerne, eller Tilveiebringelse av nogen Fællesrepresentation havdes for Øie, vilde Departementet anse et saadant Skridt unyttigt og utilraadeligt...”.²⁶

I den norske regjerings betenkning vedrørende nedsettelsen av unionskomiteen som finnes i Stortingsdokument nr. 14 for 1865-66, spesifiseres det nærmere hvilke hovedområder man fra norsk side ønsket revidert.²⁷ For det første nevnes ulikheten med henhold til konstitusjonelle bestemmelser vedrørende bruk av militære krefter, og bidrag til disse. For det annet ønsket man å få regler på området for diplomatiske saker. Det pekes i betenkningen på at dette lenge har vært en utilfredsstillende situasjon for Norge, og de forslag som kom opp ved hvert storting fra 1827 til 1833 om eget norsk

²⁴ Ved vedtak i overordentlig statsråd var kongen forpliktet til å innhente betenkninger fra de to lands regjeringer, i motsetning til ved vedtak i det sammensatte statsråd, der tre regjeringsmedlemmer skulle ha ”sæde og delibererende stemme” i saker som angikk felles anliggende, jf. Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1, s.238

²⁵ St.forh. 1865-66, bd. 7 nr. 14, s.6

²⁶ Norske regjerings betenkning vedrørende nedsettelse av en unionskomité, inntatt i st.forh. 1865-66, bd. 7 nr. 14, s.4

²⁷ St.forh. 1865-66, bd. 7 nr. 14, s.4-5

utenriksstyre. For det tredje ønsket man å få klargjort sammensetningen og kompetansen til det sammensatte statsråd. Det siste punkt man peker på er om enkelte bestemmelser i grunnloven som ikke finnes i riksakten kan tillegges unionell karakter. Stattholderstriden om novembergrunnlovens §12 hadde med all tydelighet vist at dette var et forhold det var viktig å få klarhet i. Dessuten nevner man at reglene om interim-regjering og tronfølgervalg også bør tas opp til vurdering.

Stang hadde i tidsrommet før unionskomiteen ble nedsatt, særlig våren 1864, en rekke drøftinger med den svenske statsminister De Geer, om hvilke saker komiteen skulle forhandle om. De Geer klarte ikke helt å løsrive seg fra tanken på at Sverige skulle ha en viss overhøyhet i forholdet mellom rikene, men satte ikke dette som noe absolutt vilkår for revisjonen.²⁸ Særlig i spørsmålet om utenriksstyret var det vanskelig å komme frem til noe felles utgangspunkt før komiteen kom sammen. Men dette var for Stang heller ikke noe mål. Som han skriver i brev til Sibbern i november 1864:

”Meningen er jo ikke, at Revisionsssagen skal være afgjort, førend Medlemmerne av Unionscommitteen endnu ere traadte sammen”²⁹

3.2 Sammensetning

3.2.1 De norske representanter

Det ble bestemt at komiteen skulle bestå av syv representanter fra hvert av rikene, og oppnevningen av representantene skjedde i de respektive statsråd.

Stang så på det som maktpåliggende å få inn representanter som hadde tillit blant brede lag i stortinget, da dette ville være en nødvendighet for å få det fremtidige forslaget gjennom den påfølgende stortingsbehandlingen. Særlig var det viktig å få med en troverdig representant som kunne overbevise bøndene på stortinget. På stortinget i perioden 1851-1869 var oppunder 40% av representantene bønder eller gårdbrukere.³⁰ 29% drev kun jordbruk, men det fantes også personer innen andre klassifiseringsgrupper som hadde jordbruk som hovedyrke.³¹ Samtidig var det klart at man trengte mer

²⁸ Protokoll fra sammensatt statsråd, inntatt i St.forh. 1862-63, bd. 1 nr. 3

²⁹ Brev fra Stang til Sibbern av 23. november 1864. Inntatt i Kaartvedt 1956, bd. 2. s.510 flg.

³⁰ Lindstøl 1892 s.245

³¹ Eckhoff 1964 s.187

tradisjonelle embetsmenn med tanke på de teknisk-juridiske aspektene ved en revidert riksakt.

Den første oppgaven var å finne en formann for de norske representanter. Otto Vincent Lange, som tidligere hadde sittet i det norske statsråd i Stockholm ble spurt og takket tidlig ja. I korrespondansen mellom Fredrik Stang og Georg Sibbern fremgår det at også statsråd Hans G.K. Meldahl var inne i bildet,³² men man fant det best å velge representanter som ikke samtidig satt i regjeringen. Lange ønsket å ha med seg gårdbrukeren Ole G. Ueland, professor T.H. Aschehoug, amtmann Nils Vogt, høyesteretts-assessor Even Saxlund, sogneprest Georg P. Harbitz, og generalmajor Niels Chr. Irgens, sistnevnte dersom det var nødvendig å ha med en militær representant. Fire av disse nølte ikke med å takke ja til vervet, men Ueland og Harbitz var sterkt tvilende. Ueland var den mest uvillige, og Harbitz gjorde det som et vilkår for sin egen inntreden at Ueland ble med.³³ For Stang var det svært viktig å få med nettopp Ueland, siden han var den mann i stortinget som med størst sannsynlighet ville kunne få bøndene til å se med velvilje på resultatet av forhandlingene. Stang lyktes, med god hjelp av kongen, i sine overtalelser, men det var aldri tvil om at Ueland var havnet i komiteen mot sin vilje. Eller med Dunkers ord:

”Man anmodede Ueland, men han avsto. Man anmodede ham atter, men han avsto atter. Men saa kom et egenhendig Brev fra Kongen, hvilket den lojale Mann ansaa som en Befaling som ubetinget fordret Lydighet, og han avlød”.³⁴

Ueland var redd for å komme på kant med sine meningsfrender på stortinget, og var den av medlemmene fra norsk side som minst ønsket en revisjon. Det viste seg også at han ofte ble stående alene med sine standpunkter i forhandlingene.

Før komiteen kom sammen for første gang, måtte Lange melde forfall på grunn av sykdom. Harbitz rykket opp som formann for nordmennene, og sorenskriver Christian F.S. Platou kom inn i komiteen. De øvrige medlemmer beholdt sine plasser. I 1866 måtte også Harbitz melde forfall grunnet sykdom, og inn for ham kom juristen Hans Thomas Meinich.

³² Brev fra Sibbern til Stang av 19. november 1864. Inntatt i Kaartvedt 1970 bd. 2 s.505 flg.

³³ Brev fra Stang til Sibbern av 21. desember 1864. Inntatt i Kaartvedt 1970 bd. 2 s.558 flg.

³⁴ Dunker 1866 s.191

Selv om Harbitz formelt var formann for den norske delegasjonen,³⁵ var det Aschehoug som i praksis var den ledende blant nordmennene. Dette er ikke helt unaturlig ettersom det var han, sammen med Saxlund og til dels Vogt, som ønsket en mest vidtgående revisjon. Aschehoug var ikke minst den store juridiske ressurs i den norske delegasjon, og som rettslærd så han det som viktig å erstatte til dels uklare regler med konsise skrevne bestemmelser. Det var dessuten med Aschehoug Stang hele tiden brevslet under forhandlingene for å holde seg oppdatert, men alt gikk gjennom Sibbern slik at det ikke skulle se ut som om Stang holdt Aschehoug som særlig målsmann.³⁶

Stang hadde tidligere ønsket at Johan Sverdrup også skulle ha en plass i den norske delegasjonen, for å kunne samle ytterligere støtte i stortinget. Men det øvrige statsrådet var ikke enige med ham i dette. Alt i alt var likevel Stang godt fornøyd med den norske delegasjonen, som inneholdt intellektuelle kapasiteter så vel som innflytelsesrike stortingsmenn.

3.2.2 De svenske representanter

For svenskenes vedkommende, som hadde ønsket og lagt grunnlaget for en revisjon av unionsforholdet gjennom stattholderkonflikten, gjaldt det å vise imøtekommenhet ved utvelgelsen av representanter til komiteen. Når man først hadde kommet så langt i arbeidet med å få nedsatt en komité, var det viktig å ikke provosere nordmennene ved å utnevne delegater hvis utgangspunkt var at Sverige skulle være tillagt en overhøyhet i unionsforholdet, eller som på annen måte kunne surne samarbeidsklimaet i komiteen. Nordmennene gikk jo med på en revisjon nettopp under forutsetning av at full likestilling skulle være utgangspunktet.

Det fremgår av korrespondansen mellom Stang og Sibbern fra høsten 1864 at Sibbern drøftet temaet flere ganger med den svenske statsminister De Geer, og at Stang ble holdt fortløpende informert om hva man kunne vente seg fra svensk side. Etter en del overveininger endte man opp med følgende sammensetning: Grev Gustaf Adolf Sparre som den svenske ordfører. Med seg ville han ha grev Gustaf Lagerbjelke, justisråd i høyesterett Karl Johan Berg, rådmann Björck, professor Wilhelm Eric

³⁵ Vogt etter Harbitz uttreden av komiteen sommeren 1865.

³⁶ Svare 1950, bd. 2 s.360

Svedelius, offiser Didrik A.G. Bildt og gårdbruker Eric Ersson. Den profesjonsmessige sammensetningen er altså ikke helt ulik den norske delegasjonen. Man så for seg den rettslærde Berg som Aschehous motstykke, og begge delegasjoner hadde med en representant for bondestanden. Å skulle ta inn en gårdbruker i revisjonsarbeidet var antakeligvis noe De Geer ikke hadde tenkt på, men Sibbern gjorde ham i løpet av høsten 1864 klar over at dette var en nødvendighet fra norsk side³⁷ med tanke på den påfølgende stortingsbehandlingen. Det kan se ut som om De Geer tok dette til etterretning, og gårdbruker Ersson kom altså med i den svenske delegasjon som representant for den svenske bondestanden.

3.3 Komiteens arbeid

3.3.1 Første sammenkomst - utgangspunkter for revisjonen

De to delegasjoner kom sammen første gang i Stockholm 29. april 1865 for forberedende drøftinger. De to ordførere for komiteene byttet om på å være ordfører annenhver uke. Det første man måtte bli enige om var hvor omfattende utgangspunktet for revisjonen skulle være. De svenske medlemmer syntes enige om at anbefalingene fra Den første unionskomité var et godt utgangspunkt, og fikk følge av de fleste norske medlemmer, med unntak av Ueland og Harbitz. Disse ønsket en minst mulig omfattende revisjon, og ville helst at riksakten skulle legges til grunn som utgangspunkt, og kun ta opp til revisjon de bestemmelser som nødvendiggjorde en presisering og utdypning.³⁸ Ueland og Harbitz ble ofte stående litt på siden med sine standpunkter. Spesielt Ueland satt nok til tider med en følelse av at han var kommet med som komitémedlem først og fremst i den egenskap å skulle samle støtte for forslaget på stortinget, når det en gang kom så langt. Denne følelsen ble nok ikke mindre av det faktum at Ueland og Harbitz var de to eneste som på forhånd ikke var blitt gjort kjent med et forslag til revisjonspunkter, utarbeidet av justisminister Meldahl før den norske delegasjon dro til Stockholm. At dette antakeligvis skyldtes en misforståelse og ikke noen bevisst strategi fra

³⁷ Brev fra Sibbern til Stang av 26. november 1864. Inntatt i Kaartvedt 1970 bd. 2 s.514 flg.

³⁸ Brev fra Sibbern til Stang av 29. april 1865. Inntatt i Kaartvedt 1970 bd. 3 s.186 flg.

Stang og Sibberns side,³⁹ førte nok uansett til en enda sterkere mistenksomhet hos Ueland. Harbitz følte etter hvert at han ikke hadde Stangs tillit i den grad at han valgte å trekke seg fra komiteen forut for den andre sammenkomsten høsten 1866. Formelt trakk han seg på grunn av sykdom, men man kan også spekulere i at den egentlige grunnen var mistillit og uenighet.

Ueland og Harbitz gav etter hvert etter for flertallet, og man besluttet å la forslaget fra Den første unionskomité fungere som utgangspunkt for de videre forhandlinger, sammen med anbefalingen fra den norske regjeringen.⁴⁰ Forslaget fra Den første unionskomité var et omfattende dokument med 150 paragrafer, som hadde gitt Norge en rekke innrømmelser i forhold til hva som hadde utviklet seg som unionell rett fra 1814. Det var jevnbyrdigheten mellom rikene som ble nedfelt i Den første unionskomité's forslag man ville videreføre, for å se om tiden nå var moden for at svenskene i større grad var villig til å oppgi sin lederposisjon i unionen, og om nordmennene var villige til å gi slipp på en viss selvstendighet for å oppnå mer innflytelse. Det første møtet var kun forberedende for å klargjøre hva revisjonen skulle omfatte, og man gikk ikke ned i materien før komiteen møttes igjen i Stockholm i oktober året etter. Ueland og Harbitz argumenterte for at sammenkomsten denne gangen burde holdes i Kristiania, men Stang var redd for den påvirkning spesielt disse to kunne bli satt under fra sine meningsfrender i Norge, og lyktes å få styrt også den andre sammenkomsten til Stockholm.⁴¹ Det var på dette tidspunkt Harbitz gikk ut av komiteen.

Stang hadde før det første møtet i Stockholm uttrykt misnøye med at de norske medlemmene ikke hadde hatt anledning til å møtes og rådføre seg med hverandre før de møtte den svenske delegasjonen. Dette hadde ikke skjedd av den praktiske årsak at komitémedlemmene fra utenfor Kristiania da måtte ha lagt veien til Stockholm om Kristiania, og at dette ville vekke "...en ikke tjenlig Opsigt", som Stang skriver til Sibbern,⁴² noe uklart av akkurat hvilken grunn han sikter til. Stang hadde forutsatt at de norske medlemmene ville ha tid til dette i Stockholm, men dette hadde ikke skjedd.

³⁹ Slik fremgår det i korrespondansen mellom dem, jf. særlig brev fra Stang til Sibbern av 8. mai 1865, Kaartvedt bd. 3 s.199.

⁴⁰ St.forh. 1865-66, bd. 7 nr. 14, s.4-5

⁴¹ Svare 1950, bd. 2 s.362

⁴² Brev fra Stang til Sibbern av 5. mai 1865. Inntatt i Kaartvedt 1970, bd. 3 s.194 flg.

Med denne erfaring in mente brukte man god tid på forberedende møter i Kristiania før man reiste til Stockholm for den andre sammenkomsten. Også Stang deltok i disse møtene, og hjalp til med å utmeisle en forhandlingslinje som de norske representantene kunne enes om.

3.3.2 Annen sammenkomst - Forhandlinger ⁴³

Det ble også da i det andre møtet en skarpere og mer direkte forhandlingstone enn under det første møtet. Av de sakene det ble diskusjon om, var særlig det unionelle statsråds ⁴⁴ kompetanse og sammensetning. Stang sto her hardt på at det måtte ha like mange norske representanter som svenske, og man lyktes fra norsk side i å få dette gjennom.

Strid var det også om nordmennes ønske om likestilling også i det ministerielle statsråd, som avgjorde de diplomatiske saker. Praksis her var slik at det bestod av den svenske utenriksminister, en annen svensk statsråd og den norske statsminister, men sistnevnte hadde kun rådgivende kompetanse i saker som vedkom Norge. Før å få gjennomført likestillingsprinsippet, ønsket nordmennene at det ministerielle statsråd kun skulle bestå av den svenske utenriksminister og den norske statsminister, og at sistnevnte måtte ha rådgivende kompetanse i alle typer saker. Dette falt i skrin jord hos svenskene, som ikke hadde planer om å oppgi sin rett over styret med alle diplomatiske anliggender. Resultatet ble at de aller fleste utenrikssaker ble overført til det unionelle statsråd, der Norge tallmessig var likestilt med Sverige.

Dessuten hadde man ved flere anledninger vært inne på tanken om et unionsparlament. Særlig de svenske medlemmer Lagerbjelke og Bildt gikk sterkt inn for et slikt forslag. Hovedgrunnen for svenskene til å ønske en slik ordning, var at ved å oppgi den rett man mente man hadde etter riksakten av 1815 til å oppnevne en utenriksminister som bare kunne være en svensk mann, og som bare skulle stå til ansvar overfor den svenske riksdag, så måtte det i alle fall bli slik at han sto til ansvar for en unionell institusjon. Også det norske komitémedlem Aschehoug støttet en slik tanke, om enn i

⁴³ Dette avsnitt er kun er kort beskrivelse av sammenkomsten. Forhandlingsresultatet drøftes grundig i analysedelen i kap. 5.

⁴⁴ Det skulle ikke lenger være noe skille mellom det sammensatte og det overordentlige statsråd etter hhv. riksaktens §§ 5 og 4, jf. note 16 ovenfor. Komiteen gikk inn for det mindre tvetydige ”unionelle statsråd” til alle formål.

noe andre former, og drøftet det med Stang før den første sammenkomsten. Stang på sin side måtte se hen til hva man overhodet kunne håpe å få gjennom på stortinget, og samtidig forholde seg til de signaler han plukket opp fra opinion og opposisjon hjemme. Ikke minst var kritikken fra regjeringsadvokat Bernhard Dunker ganske sviende for Stang,⁴⁵ og av korrespondansen med Sibbern, fremgår det at den til tider gikk hardt inn på ham.⁴⁶ Besnærende var også tanken på at Dunker var venn og meningsfelle av stortingsrepresentantene Birch-Reichenwald og Motzfeldt, som til fordel for Stang hadde blitt presset ut av regjeringen etter stattholdersaken. Stang følte at tiden ikke var moden for en slik unionell nyvinning, og sørget for at de norske medlemmer stod sterkt på dette i forhandlingene.

”Man kan ikke for Tiden fornuftigviis tænke paa at sætte et Forslag om et Unionsparliament igjennem, fordi det hertil fornødne Quantum af unionell Bevidshet endnu ikke findes i Norge...”⁴⁷

Det fremholdes flere steder fra Stangs side at revisjonen var kommet i stand etter svensk påtrykk, og at man fra norsk side ønsket å ofre så lite som mulig for å få gjenopprettet nederlaget i stattholdersaken. En innstilling om et unionsparlament var i dette henseende å gå for langt, da man også fryktet at stadig flere saker ville kunne havne innunder et unionsparlaments kompetanse, og at dette ville ta stadig mer makt ut av de nasjonale representasjoners hender.

3.4 Resultatet - Komiteens proposisjon av 29. august 1867

Før komiteens annet møte ble avsluttet i desember 1866, oppnevnte man internt et utvalg som skulle sette forslagene i stil, og forsyne det med motiver. Fra norsk side ble Aschehoug og Platou med i utvalget, mens det fra svensk side var Berg og den svenske komitésekretær Sandberg som kom med.⁴⁸ Utvalget holdt sine sammenkomster i Christiania, og hele komiteen kom sammen igjen i Varberg sommeren 1867 for å slutføre og undertegne revisjonsforslaget.

⁴⁵ Se særlig Dunker, ”Om Revision af Foreningsakten” (1866 og 1868), nærmere nedenfor

⁴⁶ Brev fra Stang til Sibbern av 24. september 1866. Inntatt i Kaartvedt, 1982 bd. IV s.206 flg.

⁴⁷ Brev fra Stang til Sibbern av 28. oktober 1866. Inntatt Kaartvedt, 1982 bd. IV s.265 flg.

⁴⁸ Unionskomiteens betenkning

Selv om komiteen hadde klart å samle seg bak et forslag, var ikke alle like fornøyde. Det svenske komitémedlem Bildt var særlig misfornøyd med at diplomatiske saker skulle fremmes i det unionelle statsråd, og ikke det mer eksklusive svenske ministerielle statsråd, i den grad at han tok forbehold om endelig godkjenning når han underskrev proposisjonen. Dette begrunnet han med at han ikke hadde hatt anledning til å granske forslaget detaljbestemmelser i den grad sakens viktighet krever. Bildt hadde ikke hatt anledning til å komme til den siste sammenkomsten før i slutten av august 1867, og således ikke hadde deltatt i de avsluttende forhandlinger.⁴⁹ Noen ren politisk dissens kan man altså ikke uten forbehold kalle det.

Det endelige stykke arbeid som komiteens medlemmer hadde underskrevet, bestod av 71 paragrafer fordelt på 8 kapitler. Altså en vesentlig utvidelse av riksaktens 12 bestemmelser, men en innsnevring i forhold til det forslag Den første unionskomité hadde fremlagt. Isolert sett var forslaget et godt virkemiddel med tanke på videre unionelt samarbeid. Det foretok dessuten en opprydning i forholdet mellom unionell rett og grunnlovsrett i de to landene, slik at konflikter av typen stattholderstrid i fremtiden skulle unngås. Forslaget ville formelt gi Norge en langt større innflytelse på utenriksaker, selv om dette reelt hadde blitt gjennomført i praksis allerede under den dansk-tyske konflikten i 1860-årene, da de viktigste utenriksaker ble overført fra det ministerielle statsråd, til det sammensatte statsråd. Dette var resultatet av en bevisst politikk fra den norske statsminister i Stockholm, Sibberns side, og han lyktes med det under det gunstige samarbeidsklima som rådde på denne tiden.⁵⁰ Samtidig er det klart at forslaget gjennom enkelte bestemmelser ville fundere en viss formell svensk overhøyhet i unionen; utenriksministeren skulle være svensk (§27) og kongen skulle bo i Sverige (§6). Selv om dette hadde vært tilfelle lenge, mente man fra norsk side at det var stor forskjell på en faktisk praksis og en rettslig sementering. En rettslig bindende kodifisering i så utvetydige ordelag som forslaget hadde, ville vanskeliggjøre en eventuell fremtidig forandring på dette. Dette skulle senere også bli motstandernes hovedankepunkt mot revisjonsforslaget.

⁴⁹ Protokoll av 29. august 1867 fra unionskomiteens avsluttende møte i Varberg.

⁵⁰ Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.305

3.5 Mottakelsen – ”Tja...” i Sverige, ”Nei!” i Norge

Kong Carl 15. besluttet i sammensatt statsråd den 12. september 1868 at proposisjoner om forslaget godkjennelse skulle fremlegges for storting og riksdag.

Mange svenske riksdagsmedlemmer, særlig i den konservative krets, følte at det hadde blitt vist Norge for stor ettergivenhet i sine krav, og at forslaget gikk for langt i å oppgi den forrang man mente Sverige var historisk berettiget til. Samtidig var man klar over en viss motstand mot en tettere union i Norge, og man anså det bedre med et forslag som det foreliggende, enn ingen revisjon overhodet. Det svenske forhandlingskravet om et unionsparlament stod ved lag, men man innså at det på det nåværende tidspunkt ikke var mulig å få gjennomslag for noe slikt hos unionspartneren. Men man mente at dette kun var et tidsspørsmål, og at det foreliggende forslag la forholdene til rette for en utvikling i denne retning. Som den svenske statsminister Louis De Geer uttalte under proposisjonens foredrag i det sammensatte statsråd:

”Sverige kan lugnt afvakta den tidpunkt, då frågan om en gemensam representation väckes från norsk sida”.⁵¹

Man hadde dessuten fått gjennomslag for en del andre forhandlingskrav fra svensk side. Særlig gjaldt dette fordelingen av utgiftene til utenriksvesen og forsvar, der Sverige tidligere hadde tatt den større del av byrden.

Konstitusjonskomiteen i 1869 års riksdag, ga forslaget sin tilslutning, og riksdagen antok det som hvilende grunnlovsforslag.⁵² Saken ble så tatt opp til endelig behandling i riksdagen i 1870, men ble etter forslag fra konstitusjonsutskottet utsatt til neste riksdag i 1871, for at behandlingen skulle finne sted omtrent samtidig som med det norske stortings behandling av saken.⁵³

I Norge måtte man etter grunnlovens §112 vente med å fremsette forslaget til første storting etter nærmeste valg. Det vil si at det var stortinget som kom sammen i 1871 som skulle stå for behandlingen. I mellomtiden gjaldt det å skape den rette stemningen i favør av forslaget uten å terge på seg motstanderne av forslaget.

⁵¹ Andgren/Bergsgård 1948 s.196

⁵² Vedlegg til Riksdagens protokoll, 1869, 3. hefte nr. 8

⁵³ St. forh. 1871, bd. 6. Indst. S. I, St. Dok. Nr. 105, II s.7 (Indst. S. I. 1871)

Men motstanden lot ikke vente på seg. Allerede stortinget som var samlet i 1868 hadde begynt å vise ganske klare opposisjonelle tendenser, særlig fra kretsen av bondeopposisjon og byliberale som samlet seg rundt Johan Sverdrup. Det ble blåst liv i statholdersaken i 1869, da det igjen ble reist forslag om å oppheve bestemmelsen i grunnlovens §12 annet ledd. Dette var stikk i strid med de svenske forutsetningene for revisjonen: For at stattholderstriden skal få sin løsning, må revisjon først gjennomføres. Forslaget ble nedstemt, men viste med all tydelighet at stortinget ikke var innstilt på å følge regjeringens linje i revisjonssaken.

Et tilbakevendende irritasjonsmoment for Stang og regjeringen var de skarpe angrepene fra regjeringsadvokat Bernhard Dunker.⁵⁴ Det begynte allerede i 1866 etter at unionskomiteen hadde hatt sin første sammenkomst, i noen artikler i ”Dansk Maanedsskrift” som senere ble samlet og utgitt i ”Om Revision af Foreningsakten mellom Sverige og Norge”. Når forslaget fra unionskomiteen ble fremlagt sommeren 1867 var det rolig en stund, men i januar 1868 kom en ny artikkelserie, denne gang i Norsk Folkeblad. Dunkers hovedkritikk gikk på at forslaget etablerte et fellesskap også i de to rikers indre anliggender, men at man ikke våget å ta konsekvensen av dette ved å etablere de politiske organer som var nødvendige for å utvide samarbeidet.⁵⁵ En mellomting som verken var det ene eller det andre hadde han liten sans for. Skulle man ha samarbeid i indre anliggende, måtte man også etablere et unionsparlament som kunne gjøre gjeldende et konstitusjonelt ansvar overfor statsrådene i slike saker. Hvis ikke måtte man la samarbeidet begrense seg til utenrikssakene. Dunker mente en slik løsning forslaget la opp til, ville føre til flere konflikter mellom landene, der Norge som svakeste part var dømt til å tape. Et slikt synspunkt som Dunker fremlegger, er for så vidt i samsvar med den linje den svenske statsminister De Geer trakk opp i sitt foredrag til det sammensatte statsråd om forslagets bestemmelser om det unionelle statsråd, som ble løsningen etter at Norge satte seg til motverge mot et unionsparlament. Man anså det unionelle statsråd som et skritt på veien, inntil nordmennene innså at når man først hadde en unionsregjering, ville man også trenge en unionsrepresentasjon.⁵⁶ Man kan ikke utelukke at også Stang tenkte i disse baner, når han i brev til Sibbern skriver at det

⁵⁴ Mer detaljert om Dunkers kritikk i drøftelsen i kapitlene 4 og 5

⁵⁵ Svare 1950, bd. 2 s.376

⁵⁶ Svare 1950, bd. 2 s.377

”fornødne Quantum af unionell Bevidshet endnu” ikke er tilstede i Norge for å fremsette et forslag om unionsparlament.⁵⁷ At Stang skriver ”endnu” kan vel sies å indikere et håp eller en forventning om at dette en fremtidig dag ville være tilfelle, og at man da kunne komme tilbake til tanken om å realisere et unionsparlament.

Aschehoug tok til motmæle mot Dunker i en rekke artikler i Morgenbladet,⁵⁸ og argumenterte med at forslaget først og fremst ville klargjøre rettigheter og plikter innen unionen, og at mange av bestemmelsene var kodifisering av allerede gjeldende praksis. Men Dunkers hovedpoeng var det umulig å tilbakevise fullstendig; nemlig at Sverige etter forslaget ville få en lovfestet sterkere stilling enn Norge som krenket likestillingen,⁵⁹ og at dette ville være vanskelig å forandre når det først var fastslått i rettslig bindende former.

Unionskomiteens nedsettelse og arbeid hadde foregått i en periode som i stor grad var preget av en forsiktig unionsvennlighet, og det var ikke bare embetsmenn og representanter for intelligentsiaen som medvirket til dette. Opinionen i første halvdel av 1860-årene var langt fra uvillig innstilt til en unionsrevisjon.⁶⁰ Men fra Stang og De Geer i 1862 ble enige om å sette i gang en revisjon til saken kom opp i stortinget, gikk det nesten 10 år, og i mellomtiden hadde det skjedd betydelige omveltninger i det politiske tankegods. Liberale politiske tanker fra kontinentet nådde etter hvert Skandinavia, og varslet et brudd med det gamle.⁶¹ Kongens personlige makt var på retur i alle europeiske land som det var naturlig å sammenligne seg med,⁶² og et revisjonsforslag som inkluderte kongen som fortsatt maktfaktor og til dels også utvidet hans makt, kan synes reaksjonært. Seip skriver at forslaget muligens kunne ha gått gjennom i 1865 eller 1866, men i 1871 var det for sent. Det var et ganske markant generasjonsskifte som fant sted på stortinget ved valget i 1870. Mange av de gamle konservative stortingsmenn forsvant av forskjellige grunner, og yngre, mer liberale krefter kom til. Ole G. Ueland, den Stang hadde håpet kunne løse opp bøndenes holdninger mot unionsrevisjon, døde dette året. Det gjorde også den konservative ankermann A.M. Schweigaard. Samtidig

⁵⁷ Brev fra Stang til Sibbern av 28. oktober 1866. Inntatt i Kaartvedt, 1982 bd. IV s.265 flg.

⁵⁸ Senere utgitt i bokform med tittelen ”Om Unionsforslagets betydning for Norge”.

⁵⁹ Svare 1950, bd. 2 s.387

⁶⁰ Seip 1965, s.98

⁶¹ Svare 1950, bd. 2 s.390

⁶² Eckhoff 1964 s.185

var andelen bonderepresentanter på stortinget den største siden 1830-tallet, og nå større enn andelen av embetsmenn.⁶³

Dessuten hadde den konservative elite som sammen kunne ha fått forslaget gjennom, vært splittet siden stattholderstriden 12 år tidligere.⁶⁴ Birch-Reichenwald og Motzfeldt hadde lenge ventet på denne anledningen til å ydmyke Stang, og allierte seg med venstreopposisjonen under ledelse av Johan Sverdrup. Kombinasjonen av disse faktorene var mer enn forslaget kunne tåle. Etter en debatt som strakk seg over 3 dager falt forslaget med hele 92 mot 17 stemmer. Stortinget ville ikke binde Norge til vilkår som på enkelte områder ville sette strek over kravet om full likestilling i unionen. Man mente at det var bedre å bli stående ved de gamle bestemmelser, selv om de var uklare, fremfor å binde seg til klarere bestemmelser som gav Sverige en nedfelt forrang.⁶⁵ Men det er samtidig klart at mange mente at forslaget hadde mye bra for seg, selv om de endte med å stemme mot i stortinget. Formannen i konstitusjonskomiteen som avgav innstillingen, Ludvig Daae, skriver:

”At jeg ikke kan gaa med paa Revisjonen, udelukker ikke at jeg i flere Retninger kan synes ganske godt om Forslaget. Enkelte Kapitler og Paragrafer kunne jeg nok ønske at pille ut og faatt vedtatt, men dette gaar nu engang paa grunn av formene ikke an. Man maa ta det hele uforandret eller intet, og naar dette maa gjøres, oppveies de gode Sider mer enn tilstrekkelig af de daarlige, i den grad at man maa kaste det hele.”⁶⁶

Den langsomhet i revisjonsprosessen som Stang fra begynnelsen av hadde ansett som en nødvendighet for å kunne få godtatt en revisjon i Norge, var det forhold som til slutt felte forslaget.

3.6 Etterspillet

Stang hadde i tiden før forslaget ble forkastet i stortinget, skjønt hvor det bar og hatt tid til å forberede seg på nederlaget. Stang og Sibbern hadde i korrespondansen drøftet om statsrådet skulle gå av dersom forslaget falt i stortinget. Sibbern var klart inne på denne tanken. Han følte et særlig ansvar for utfallet av saken ettersom han selv var en av dem

⁶³ Lindstøl 1892 s.245

⁶⁴ Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.306

⁶⁵ Svare 1950, bd. 2 s.408

⁶⁶ Daae 1871, bd. 1 s.465

som ved stattholderstriden hadde støttet svenskene i at en unionsrevisjon kunne løse saken. Sibbern ga uttrykk for et mildt parlamentarisk sinnelag når han i brev til Stang av 9. mars 1871, 14 dager før innstillingen legges frem for stortinget skrev:

”...jeg som har en Følelse af at der i et selvstyrende Samfunn blir uunngaaelig for en Regjering at tilegne seg det Styrkemiddel som ligger i en parlamentarisk Form, vil dog ikke fordølge denne Følelse ligesaalidet som den, at skulle der noensinne være Spørsmaal for Regjeringen at avtræde, maatte det just være i denne Sak, hvori den har gjort en saa vægtig og enstemmig innsats som i unions-saken.”⁶⁷

Men etter en viss påvirkning fra Stang kom Sibbern at det beste var å vente til neste gang en passende anledning byr seg, slik at avgangen ikke kunne settes i direkte sammenheng med revisjonsforslagets fall i stortinget.⁶⁸

Stang var også inne på tanken om å avslutte sin politiske karriere dersom forslaget ikke fikk gjennomslag i stortinget, men skiftet mening da han fikk se dets sammensetning i 1871. Han klarte ikke tanken på at opposisjonen skulle danne regjering, og kom frem til at statsrådet måtte bli sittende for å beskytte kongens makt. Stang anså sin rolle som en rådgiver for kongen, og satte samarbeidet med stortinget i annen rekke. Stortinget var i sin rett til å forkaste et forslag fra kongen, men ikke til å forkaste hans statsråd.⁶⁹ Men forslaget fall i stortinget viste klart at regjeringen ikke var på bølgelengde med folkeopinionen og det klare flertall det hadde i stortinget. Selv om regjeringen Stang ble sittende i mange år etter 1871, var motsetningene mellom regjering og storting blitt tydeliggjort og innebar et signal om fremvekst av parlamentarismen, og dessuten en partipolitikk satt i system. Bjørnstjerne Bjørnson skrev i ”Norsk Folkeblad” allerede i 1867 at striden om unionsforslaget ville kunne føre til en klarere og greiere partiorganisasjon. Dette må sies å være en klarsynt spådom. Blant de samme menn på stortinget som nedstemte unionsforslaget var det flere som stemte for innføringen av årlige storting i 1869, og som senere stod i bresjen for innføringen av det parlamentariske prinsipp.⁷⁰

For skandinavismens vedkommende, fikk den seg et ganske kraftig skudd for baugen. ”Det Skandinaviske Selskab” som var blitt opprettet under kulminasjonen av

⁶⁷ Brev fra Sibbern til Stang av 9. mars 1871. Inntatt i Kaartvedt 1990, bd. VI s.517 flg.

⁶⁸ Op. Cit.

⁶⁹ Svare 1950 bd. 2 s.418

⁷⁰ Østvedt, 1940 s.126

skandinavismen på 1860-tallet ble oppløst i 1872. Enkelte hevdet at det viste med stor tydelighet at skandinavismen og unionismen aldri hadde vært annet enn overklasse- og overflatebevegelser, og at den virkelige folkebevegelsen var den nasjonale motkulturen som nå hadde våknet til liv.⁷¹ Dette hersker det dog mange meninger om.

⁷¹ Bergsgård 1932, s.523

4 Aktører og argumentasjon om forslaget frem til stortingsbehandlingen i 1871

4.1 Innledning

Det vil i det følgende kapittel gis en presentasjon av aktørene og kildene som fremstår som de mest sentrale i den norske debatten om unionskomiteens forslag, før det kom til behandling i Stortinget i 1871. Her vil først og fremst regjeringsadvokat Bernhard Dunker som kritiker av forslaget, og professor og komitémedlem Torkel H. Aschehoug som forsvarer av forslaget stå sentralt. Av andre skriftlige kilder som er benyttet, gies en kort omtale av unionskomiteens betenkning som ble publisert samtidig med forslaget, og stortingsforhandlingene trykt i stortingstidende fra 1871.⁷² Konstitusjonskomiteens innstilling om forslaget må også gis en omtale. Disse kilder utgjør hovedgrunnlaget for analysen og drøftelsen av de fleste sentrale bestemmelser i kapittel 5. De vil gis en sammenligning med de bestemmelser og den praksis de er ment å erstatte, og hvilke formelle og faktiske endringer de ville innebære. Jeg vil her også fortløpende referere til Dunker og Aschehoug, samt stortingets forhandlinger om forslaget da det særlig er det juridiske element i bestemmelsene som er gjenstand for deres oppmerksomhet.

4.2 Forslagsteksten og unionskomiteens betenkning 1867

Forslagsteksten som ble det endelige resultatet utarbeidet av Den annen unionskomité, er et dokument bestående av 71 paragrafer fordelt på åtte kapitler. Samtidig med at forslaget ble offentliggjort, ble det også publisert en betenkning fra komiteen,⁷³ som i realiteten er en kommentarutgave til hvordan de forskjellige bestemmelser var å forstå, og hvor fra de hentet sitt grunnlag og inspirasjon. Betenkningen er på 62 sider, og vier mesteparten av plassen til de kapitler i forslaget man ante ville skape debatt, det vil si kapittel III om det unionelle statsråd, kapittel IV om forholdet til fremmede makter og kapittel V om forsvarsvesenet. De øvrige bestemmelser gis kun en kortere omtale.

⁷² Stortingstidende 1871, Forhandlinger fra Det Tyvende Storting

⁷³ Underdanigst Betænkning angaaende Revision af Foreningsacten mellem Norge og Sverige

Betenkningen er utformet av fire medlemmer av komiteen, to fra hvert land: Berg og sekretæren Strandberg fra Sverige, Aschehoug og Platou fra Norge.⁷⁴ Den er på mange måter ganske defensivt utformet; Dunker hadde kommet med sine første kritiske artikler i "Dansk Maanedsskrift" i 1866, og man ante nok at det kunne komme mer fra den kanten.⁷⁵ Man kan tidvis kjenne igjen Aschehougs argumentasjon fra hans verk "Om unionskomiteens utkast" som kom i 1870, og han er den som i stor grad har stått for utformingen av betenkningen.

4.3 Dunkers artikler 1866-1868

Allerede mens unionskomiteen satt samlet og før det kom noe som helst fra den kanten, begynte Dunker å skrive kritiske artikler som ble publisert anonymt i "Dansk Maanedsskrift" i København. I tillegg ble enkeltteksemplarer av artiklene distribuert til utvalgte personer i Kristiania, også dette anonymt. Dunker tok for seg utgangspunktet for revisjon av riksakten, og ga blant annet en utførlig redegjørelse for stattholdersaken. Dessuten ga han en grundig gjennomgang av det arbeidet den første unionskomité leverte, og oppsummerer med å levne den annen unionskomité liten tro på at de under de rådende omstendigheter kunne oppnå en reell forbedring av unionens forfatningsmessige grunnlag. Han satt fingeren på problemet ved å konstatere at begge riker er enige om at riksakten har flere sentrale rettslige mangler, og at disse bør utbedres. Problemet var at det som fra svensk side anses for å være dens mangler, anses fra norsk side å være dens fordeler, og omvendt.⁷⁶ Det ene rikets heder kan aldri søkes i det andres ydmykelse, og heri lå kjernen av det som gjennomgående preget hele Dunkers argumentasjon: En revisjon av riksakten kunne aldri bli vellykket uten en anerkjennelse, hovedsakelig fra svensk side, om fullkommen likestilling mellom rikene, der intet som bar preg av en tvangsmessig forrang for Sverige, hørte hjemme.

Statsminister Stang undret seg først svært på hvem som kunne stå bak utgivelsen av artiklene, men ble etter hvert trygg på at Dunker ("...hvis eiendommelige Advocatur-Tone jeg visstnok på mange steder synes meg at gjenfinde"), hadde minst én finger med

⁷⁴ Protokoll fra Unionskomiteens møte i Varberg, 19. juli 1867

⁷⁵ Se eks. brev fra Stang til Sibbern av 24. september 1866. Inn tatt i Kaartvedt 1982, bd. IV s.206 flg.

⁷⁶ Dunker, 1868 s.212

i spillet.⁷⁷ Det hører med til historien at Dunker var en nær venn og forbundsfelle av Christian Birch-Reichenwald og Ketil Motzfeldt som begge måtte tre ut av det norske statsrådet i 1861. Disse ble erstattet av Stang etter at stattholdersaken hadde kulminert i en åpen konflikt mellom rikene, med kongen stående i mellom. Om Birch, Dunker og Motzfeldt hadde vært politisk uenig og personlig på kant med Stang tidligere, hadde konflikten nå fått nok et tilfang. Stang uttrykker ved flere anledninger sin mildt sagt ringe sympati for Dunker i korrespondansen med Georg Sibbern,⁷⁸ og man kan i denne perioden (høsten 1866) få inntrykk av at Dunkers tilstedeværelse går sterkt på humøret løs. Stang beklager på et tidspunkt at regjeringsadvokatstillingen ble gjort uavsettlig og ikke konstituert. Ellers ville Stang gjort sitt for å få ham, ”denne marekatt” fjernet fra stillingen som følge av manglende lojalitet overfor sin egen regjering⁷⁹. Stang beviste senere at han ikke gikk av veien for slike virkemidler, da han sparket ”slyngelen” Aasmund Olavsson Vinje fra sin stilling som kopist i justisdepartementet på vinteren 1868, etter noen artikler i bladet sitt ”Dølen”, hvor han anklaget den norske regjering for å løpe Sveriges ærend i revisjonsarbeidet.⁸⁰

Vinjes synspunkter gikk i korthet ut på at statsrådsskiftet under klimakset i stattholderstriden var kommet i stand etter svensk påtrykk, slik at dette nye statsrådet kunne følge Sveriges vilje i en senere påtenkt revisjon av riksakten. I realiteten ble det da innsatt et svensk ministerium, og Norge ble også i indre saker regjert fra Stockholm, hevdet Vinje.⁸¹ Han var ikke aldeles alene om et slikt syn. Bernard Dunker kalte ved en anledning Stang-ministeriet for ”hjemmesvenskene”.⁸² Vinje kritiserte videre både valget av medlemmer til unionskomiteen, og at de menn som ble foreslått sa ja til et slikt verv. Det tok ikke Vinje mer enn fire korte avsnitt om ”Vaar Politik” med en ukes

⁷⁷ Brev fra Stang til Sibbern av 24. september 1866. Inntatt i Kaartvedt, 1982 bd. IV s.206 flg.

⁷⁸ Se for eksempel brev fra Stang til Sibbern av 2. og 10. november 1866. Inntatt i Kaartvedt, 1982 bd. IV s.279 flg. og s.292 flg.

⁷⁹ Dunker hadde en reell frykt for dette etter å ha sett hvordan det gikk med Birch, Motzfeldt og Pettersen i 1861, og dette var antakeligvis grunnen til at han publiserte de første skrifter anonymt, jf. brev til A.F.Krieger av 6. aug. 1866, inntatt i Anker, 1957 s.1 flg.

⁸⁰ Brev fra Stang til Sibbern av 24. februar 1868. Inntatt i Kaartvedt, 1987 bd. V s.254 flg.

⁸¹ ”Dølen” nr. 2, 9. februar 1868 under avsnittet ”Vaar Politik” s.2-3

⁸² Brev fra Dunker til A.F.Krieger av 6. mars 1868 inntatt i Anker 1957 s.112 flg.

mellomrom i ”Dølen”, før han ble innkalt til justisminister Meldahl, som etter ordre fra Stang gav ham avskjed.

Forslaget ble forelagt offentligheten den 29. august 1867. Pressen viet det ikke særlig mye oppmerksomhet, og offentliggjøringen avstedkom ikke noen stor debatt i de brede lag av befolkningen.⁸³ Dunker hadde dog ikke sagt sitt siste ord i saken, og i 1868 kom annen del av ”Om foreningsakten”, som denne gang tok for seg de enkelte bestemmelser i forslaget. Boken er en samling av en rekke artikler som kom samme år, denne gang i ”Norsk Folkeblad” som gikk direkte til angrep på flere av bestemmelsene i forslaget. Dunker fikk gjennom forslaget bekreftet at den bekymring han uttrykte i artiklene fra 1866, hadde sin rettmessighet. Dette gjaldt særlig forslagets §1 om rikenes likestilling, §6 om kongens faste bosted, og §27 om at utenriksministeren skal være svensk. Dessuten hele kapitlet om det unionelle statsråd, som etter Dunkers syn før eller senere måtte føre med seg et unionsparlament som ville sette seg utover hele unionens historiske og forfatningsmessige hjemmel. Norges likestilling var dessuten ikke garantert i og med passusen i §1 om at jevnlikheten kun gjelder på de områder som foreningsakten nærmere bestemmer.

Stang følte nok Dunkers kritikk fra 1866 og 1868 mot revisjonsforslaget som et personlig angrep. Samtidig var det så velskrevet og saklig i sin stil og innhold, at man vanskelig kunne arrestere Dunker kun for å være ute etter å sverte Stang og regjeringen. Hovedinntrykket etter å ha lest Dunker, er nettopp at dette er skrevet av en jurist og ikke en politiker, selv om datidens innvidde og vi i ettertid vet at det også lå en hel del politikk i Dunkers argumentasjon.

Oppsummert kan antakeligvis Dunkers beveggrunner for å gå så kraftig ut mot revisjonsforslaget som han gjorde, deles i tre: For det første var han erklært storskandinnav, dvs. han ønsket også Danmark med i foreningen.⁸⁴ Han var altså egentlig ikke i mot en union med Sverige. Noe snakk om Norges totale løsrivelse fra Sverige finner man aldri hos Dunker. Men han var mot en union hvor Sverige i praksis var det ledende rike i flere anliggender, selv om likestillingen tilsynelatende var kodifisert. Dunker var skandinavist, men ikke unionist. Han var positiv til et statsforbund, men ikke til en

⁸³ Aschehoug, 1870 s.1 og Ebbell 1871 s.6-7

⁸⁴ Dunker, 1866 s.221

forbundsstat.⁸⁵ Et forslag som det foreliggende ville føre til at Norge ble knyttet tettere til Sverige på ujevnlige vilkår, hvilket også Danmark som et mindre land ville måtte finne seg i, dersom det senere ble snakk om en utvidelse av unionen. Dunker fremhever at Norge og Danmark sammen ville kunne utgjøre en passende motvekt i forhold til Sverige innen en trestatsunion, men dette forutsatte at Norge ikke allerede hadde bundet seg til en i forhold til Sverige underlegen stilling innen unionen.

For det annet må man ta i betraktning de personlige intriger som eksisterte mellom Stang og Dunker. De var jevnaldrende, og hadde avlagt sin juridikum omtrent samtidig. Begge var advokater, Dunker hadde faktisk begynt sin karriere som advokatfullmektig ved Stangs kontor, og de ble senere konkurrenter i retten. Dunker var sta og ærgjerrig, og Stang var en mann som ikke kunne tåle at andre briljerte ved siden av ham.⁸⁶ Bitterheten mellom dem var altså ikke et produkt av unionsrevisjonen, men gikk lenger tilbake i tid, og var utvilsomt med på å forsterke den og gjøre at den kom klart frem i dagen. Dunkers allierte, de fordrevne statsråder fra 1861, Ketil Motzfeldt og Christian Birch-Reichenwald hadde også personlige antipatier overfor Stang som i betydelig grad bidro til å forsterke de politiske; en historiker har sagt at de etter 1861 hadde som sin politiske livsoppgave å felle Stang, og at de neppe hadde noen politisk tanke som ikke var et middel til å nå dette mål.⁸⁷

For det tredje må man ta i betraktning Dunkers egne politiske ambisjoner. Han hadde lenge følt at hans politiske fremtid var blitt nullet når Stang kom i regjering i 1861, men han må ha øynet et nytt håp når han fikk anledning til å kritisere revisjonsforslaget, og indirekte også Stangs politikk på de områder han selv var best på, nemlig det rettslige og forfatningsmessige. Dunker var først og fremst advokat, men man kan også betrakte hans publikasjoner som et uttrykk for et ønske om politisk innflytelse. Til vennen Anders Fredrik Krieger, skriver han i 1869:

”Når unionssaken brukes som rettersverd, så måtte jo det nye ministerium hete Birch-Motzfeldt-Dunker”.⁸⁸

⁸⁵ Østvedt, 1840 s.123

⁸⁶ Seip, 1965 s.93

⁸⁷ Op. Cit.

⁸⁸ Brev fra Dunker til A.F.Krieger av 11. april 1869, inntatt i Anker 1957 s.171 flg.

Gjennom sitt engasjement i de skandinavistiske foreninger, og særlig de dansk-tyske konflikter som tilhenger for en trestatsskandinavisme, viste han en lidenskaplig og ikke alltid helt tilfredsstilt trang til å drive politikk.⁸⁹

4.4 Aschehous tilsvar 1870

Først to år etter at Dunker hadde kommet med sitt temmelig sterke angrep på unionskomiteens forslag, kom tilsvaret i form av en rekke artikler i Morgenbladet fra den ledende representant fra norsk side i unionskomiteen, Torkel. H. Aschehoug. Artikkelen ble i likhet med Dunkers artikler samlet, og senere utgitt i bokform. Aschehoug unnskylder seg i innledningen med at det har tatt lang tid før et tilsvar til Dunkers bok har kommet, alene av den grunn at han har hatt lite tid å avse.⁹⁰ Aschehoug var en meget engasjert mann som satt i mange utvalg og verv,⁹¹ så dette kan selvsagt være tilfelle, men ikke nødvendigvis hele sannheten. Allerede i januar 1868, kun dager etter at Dunkers første artikkel mot forslaget hadde kommet, diskuterte Stang og Sibbern hvordan man skulle forholde seg til dette,⁹² og gir begge uttrykk for at de håper at Aschehoug kan forfatte et tilsvar snarest mulig. Det går tydelig frem at man først fryktet den skade Dunkers skrifter kunne gjøre for revisjonsforslaget. Men det ble ikke noe mer enn snakk om noe tilsvar fra Aschehoug i første omgang. Stang anså etterhvert artiklene til Dunker for å være totalt harmløse siden han mente de var så opplagt grunnløse og uholdbare i sin kritikk ("...lutter Vrøvl fremsatt i en glatt Stil")⁹³ at det ikke var noen grunn til å bruke krefter på å imøtegå dem. Muligens undervurderte man den motvilje forslaget noen år senere ville møte, og følte på det tidspunkt Dunker begynte å skrive artikler at man ikke hadde noe å frykte. Når man derimot merket motstanden, ble det mer presserende at en talfør Aschehoug tok til motmæle, og resultatet kom først i 1870.

Et annet forhold kan være at Aschehoug fant det vanskelig å argumentere mot Dunker. Selv om hans stil ofte kan virke bombastisk, er det gjennomgående en svært høy retorisk kvalitet over det han skriver, og hans krystallklare logikk i de juridiske

⁸⁹ Seip, 1971 s.291

⁹⁰ Aschehoug, 1870 s.1

⁹¹ A.L. Seip, 1975 s.125

⁹² Brev fra Stang til Sibbern av 26. og 28. januar 1868. Inn tatt i Kaartvedt, 1987 bd. V s.225-227

⁹³ Brev fra Stang til Sibbern av 21. januar 1868. Inn tatt i Kaartvedt, 1987 bd. V s.222

resonnementer er svært slagkraftige. Aschehoug var nok blant datidens største rettsvitenskapsmenn, men manglet Dunkers enestående fremstillingsevne. Som jeg kommer tilbake til i drøftelsen av de enkelte bestemmelser nedenfor kan man heller ikke se bort fra at Aschehoug, til tross for sitt iherdige arbeid i unionskomiteen, ikke på alle punkter var udelt uenig med Dunker, og at han slik sett ikke ivret voldsomt etter å gå til motangrep, men gjorde det av lojalitet til regjeringen, unionskomiteen og sin prinsipielle skandinavisme. Men noe slikt har jeg ingen konkrete holdepunkter for å hevde med sikkerhet, og det blir kun en antakelse basert på det faktum at det tok hele 4 år fra de første artiklene til Dunker så dagens lys til Aschehous egne artikler ble publisert, og at han tilsynelatende heller ikke i mellomtiden markedsførte revisjonsforslaget i vide kretser på samme måte som Dunker sørget for distribusjon og utbredelse av sine tanker. En slik dobbelthet preget også flere andre aspekter ved Aschehous liv, og fremstod for mange som hans største svakhet og hovedgrunnen til at han aldri ble den store konservative leder som mange hadde forventet. Anne-Lise Seip skriver i sin avhandling om Aschehoug at det var naturlig for ham å stadig være i en mellomstilling mellom flere kretser.⁹⁴ Dette viser seg ikke minst i den holdningsendring vedrørende skandinavistiske tanker som fant sted hos Aschehoug. Fra å være talsmann for de erklærte antiskandinaver som mente Norge hadde alt og tape i en union på midten av 1840-tallet, endret han mening i begynnelsen av 1850-årene, med den begrunnelse at unionen hadde brakt Norge økonomisk styrke og politisk stabilitet.⁹⁵

Aschehoug var utpreget elitistisk og strengt vitenskapelig. Han hadde en meget sterk tro på innsikt i tekniske spørsmål for å løse de praktiske problemer samfunnet stod ovenfor. Problemet var bare at han ikke i samme grad hadde talent for å plukke opp signaler fra det samfunnet han forsøkte å finne løsninger for, og at all den kunnskap han bar på var preget av å være i vel stor grad intellektuelt fundert, mer enn praktisk. Og kanskje kan dette forklare det forhold at selv om revisjonsforslaget, gitt datidens forutsetninger og omstendigheter isolert sett er et meget grundig og gjennomført arbeid, var ikke de tungt beleste herrer i unionskomiteen, hvorav Aschehoug blant de mest aktive, i stand til å tilpasse forslaget en stadig mer venstreorientert opinion, særlig i Norge. De som kanskje kunne gjort det, stortingsmennene Harbitz og særlig Ueland fra norsk side,

⁹⁴ A.L. Seip, 1975 s.129

⁹⁵ A.L. Seip, 1975 s.20-21

og riksdagsrepresentant Ersson og Bjørck fra svensk side, hadde antakeligvis ikke den tyngde innad i komiteen som var nødvendig for dette.

De til dels sterke meningsforskjellene som kom til syne mellom Dunker og Aschehoug må forklares delvis ut fra de forskjellige perspektiver motstanderne og tilhengerne av forslaget, generelt hadde på unionen og forholdet til Sverige. De som var mot revisjonen, regnet unionen som en avtale mellom to jevnbyrdige parter, og bygde på prinsippet om full likestilling. Å gi etter på dette prinsippet ville være det samme som å oppgi noe av selvråderetten: man forhandlet seg ikke frem til fordeler i unionen på bekostning av den nasjonale suvereniteten. Dette er alle elementer som det er lett å finne igjen i Dunkers argumentasjon, der kravet om den fullkomne likestilling gjentas til det kjedsommelige. De som var for revisjonen, gikk ut fra at unionen i utgangspunktet gav Sverige visse formelle fordeler i forhold til Norge, og at et godt forhold til broderfolket krevde at man godtok og innrettet seg etter dette faktum.⁹⁶ Aschehoug må kunne sies å passe inn i et slikt tankemønster. Ut fra slike forskjellige utgangspunkter er det ikke overraskende at det oppstod uenighet om tolkning av flere av bestemmelsene i forslaget.

Fredrik Stang fikk også ta del i den skriftlige debatt som pågikk, om enn ikke direkte. Det fremgår av korrespondansen mellom ham og Georg Sibbern at det er Stang som er hjernen bak det meste av argumentasjonen i boken "Om unionsforslagets betydning for Norge",⁹⁷ som offisielt ble skrevet av advokat Joachim Ebbell. Det fremgår av samme brev at dette ble en så tidkrevende affære for Stang, at det var grunnen til at han ikke påtok seg jobben med å lede Indredepartementet, som var vanlig for førstestatsråden på den tiden. Boken kom ut i 1871, og består av kapitler som enkeltvis hadde vært publisert i Morgenbladet. Argumentasjonen dreier rundt de samme emner som Dunker og Aschehoug tar opp. Da de rettslige aspekter drøftes grundigere av disse i deres utgivelser, vil jeg kun unntaksvis komme inn på denne boken i den rettslige drøftelsen.

⁹⁶ Svare, 1950 bd. 2 s.408-409

⁹⁷ Brev fra Stang til Sibbern 17. mars 1871 og brev fra Sibbern til Stang 20. mars 1871

4.5 Konstitusjonskomiteens innstilling av 23. mars 1871

Stortingets konstitusjonskomité avga sin innstilling om revisjonsforslaget tre uker før saken kom opp for stortinget. Flertallet i komiteen med formann Ludvig Daae i spissen, gikk inn for å forkaste forslaget. Professor Aschehoug var også medlem av komiteen, og utgjør på egen hånd det dissenterende mindretall.

Innstillingen⁹⁸ gir innledningsvis en oversikt over tidligere forsøk på revisjon av eller tillegg til riksakten, og gir så en forklaring på hvorfor Den annen unionskomité har trådt sammen, og hva som er dens mandat. Man opplyser så om at revisjonsforslaget er fremlagt som grunnlovsforslag og at det derfor må antas eller forkastes i sin helhet, og at man av den grunn ikke finner det nødvendig å gå gjennom hver enkelt bestemmelse i forslaget, men behandler de kapitler i forslaget som er av størst viktighet.

Komiteens hovedargument for å forkaste forslaget er at det unionelle statsråds kompetanse og virkesfære utvides i forhold til det eksisterende sammensatte statsråd, og at dets kompetanse er såpass løst beskrevet at det lett kan føre til at flere saker havner innunder dets virkeområde.⁹⁹ Det henvises dessuten til De Geers uttalelser om at svenskene kan avvente det tidspunkt hvor nordmennene innser nødvendigheten av et unionsparlament, og at man ikke kan støtte et forslag som ikke nevner noe om en fellesrepresentasjon, hvis dette likevel hos svenskene er forutsatt å være en følge.¹⁰⁰ Videre påpekes det at forslaget fastslår i rettslige former at utenriksministeren skal være svensk, jf. forslagets §27, og at dette brøt med forutsetningen om likeverd.¹⁰¹ Konstitusjonskomiteen hadde også meget å innvende mot forslagets kapittel om forsvarsvesenet. Det sies at forslaget oppstiller legale forpliktelser av hvilke konsekvenser er meget tvilsomme og kan skape misforståelser. Man påpeker også at forslaget går grunnlovens § 25 om stortingets bevillingsmyndighet til forsvaret, for nær.¹⁰² Nettopp denne bestemmelse i grunnloven var svært hellig for de grunnlovskonservative elementer blant opposisjonen på stortinget.¹⁰³ Det skulle da også vise seg at ble et av temaene som oftest

⁹⁸ St. forh. 1871, bd. 6. Indst. S. I, St. Dok. Nr. 105, II

⁹⁹ Indst. S. I. 1871 s.10-12

¹⁰⁰ Indst. S. I. 1871 s.12

¹⁰¹ Indst. S. I. 1871 s.13

¹⁰² Indst. S. I. 1871 s.16

¹⁰³ Jf. bl.a Bjørngo, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.307

kom opp i stortingsdebatten noen uker senere. Oppsummeringsvis konstaterer konstitusjonskomiteen at unionskomiteen har gått utover nødvendighetens grenser for å tilveiebringe en ny foreningsakt, at den dessuten utover de historiske forutsetninger for unionen, og ikke minst at konsekvensene av en vedtakelse er for uklare. En slik utvidelse som forslaget etter konstitusjonskomiteens skjønn innebærer, er:

”Uden Forbindelse med Foreningens historiske Udgangspunkt, og i Uoverensstemmelse med den Opfatning af de enkelte Rigers Stilling i Foreningen, der i Norge har været, og er den sædvanlige”.¹⁰⁴

Det eneste dissenterende medlem i konstitusjonskomiteen var, ikke unaturlig Aschehoug som hadde blitt stortingsmann i 1868, og forsøkte etter beste evne å fylle Schweigaards kappe som den konservative høvding på tinget.¹⁰⁵ Han pekte på nytten ved å få samlet og kodifisert de regler i riksakten som var uklare og som hadde utviklet seg i praksis. Aschehoug mente videre at komiteens flertall overdrev den utvidelse av kompetanse som det unionelle statsråd i henhold til forslaget ville få, i forhold til det bestående sammensatte statsråd.¹⁰⁶

4.6 Stortingsbehandlingen 14. - 17. april 1871

Debatten fra stortingets behandling av saken er tatt inn i stortingstidende for 1871. Debatten varte i 3 dager og strekker seg over 115 sider i stortingstidende. De første 20 sidene omfatter debatten om hvorvidt realitetsbehandlingen av forslaget skal utsettes til neste storting eller ikke. I kretser hvor man var positive til forslaget forstod man nok tett oppunder stortingsbehandlingen hvilken vei det ville bære, og det var den konservative representant Schaaning som reiste forslaget om å utsette realitetsbehandlingen til neste storting, i det håp at omstendighetene i mellomtiden kunne få opinionen til å dreie i favør av forslaget. Den påfølgende debatt ble en eiendommelig blanding av utsettelse- og realitetsbehandling, fordi mange representanter trekker inn enkeltbestemmelser i forslaget som del av sin argumentasjon i den ene eller annen retning. Stortingspresident

¹⁰⁴ Indst. S. I. 1871 s.19

¹⁰⁵ A.L. Seip, 1975 s.129-130

¹⁰⁶ Indst. S. I. 1871 s.26

Sverdrup må rette gjentatte anmodninger om at debatten innskrenker seg til utsettelsesforslaget.¹⁰⁷

Fra tilhengers side fremheves det at grunnet forslagets omfang og kompleksitet, trenger stortingets representanter mer tid på å studere forslaget for virkelig å forstå dets fulle rekkevidde. Representanten Schaaning som fremsatte utsettelsesforslaget, minnet om at de treårige storting ga representantene bedre tid til å overveie viktige beslutninger,¹⁰⁸ og av hans foredrag kan man gjette at han ville ha tilhørt mindretallet som stemte mot innføringen av årlige storting to år tidligere, hvis han da hadde vært stortingsmann. Motstanderne på sin side hevdet at forslagsteksten hadde vært gjenstand for grundig gjennomgang og overveielse. Forslagteksten hadde vært offentlig tilgjengelig i tre år, og alle hadde muligheten til å lese den litteratur og følge den debatt som kom i etterkant. Daae, som var formann for konstitusjonskomiteen som hadde avgitt innstilling om avvisning av forslaget til stortinget, påpekte dessuten at et grunnlovsforslag etter grl. §112 må være fremsatt i første sesjon etter et valg for å komme til behandling ved det neste storting. Skulle saken altså utsettes til annen eller tredje sesjon og der bli forkastet, vil forslaget ikke kunne fremmes for stortinget som kommer sammen etter neste valg, og det vil slik kunne ta mange år før endelig vedtak kunne fattes.¹⁰⁹

Utsettelsesforslaget ble forkastet etter noen timers ordveksling, og det er påfallende samsvar mellom de representanter som stemte for utsettelsesforslaget, og de som tre dager senere stemte for revisjonsforslaget,¹¹⁰ selv om det var syv stemmer flere for utsettelsesforslaget enn for revisjonsforslaget.

Realitetsdebatten vedrørende revisjonsforslaget pågikk over nesten tre dager, og strekker seg over 110 sider i stortingstidende for 1871. Det har for denne avhandlings vedkommende begrenset interesse å gå inn i alle synspunkter som ble hevdet fra de mange representanter under debatten, og jeg vil heller komme tilbake til det som er av juridisk interesse i kapitel 5. Generelt kan det sies at debatten åpnet i en ganske forsiktig tone, der man nøkternt og saklig holder seg til de enkelte bestemmelser i forslaget. Vogt

¹⁰⁷ Stortingstidende 1871 ss.295, 297 og 298

¹⁰⁸ Stortingstidende 1871 s.294

¹⁰⁹ Stortingsrepresentant og unionskomitémedlem Vogt tilbakeviser en slik tolkning av novembergrunnlovens § 112, som hadde endret ordlyd to år tidligere. Vogts tolkning har nok mest for seg

¹¹⁰ Jf. voteringene i Stortingstidende 1871 s.303 og 408

som medlem av unionskomiteen er ikke overraskende tidlig ute med å forsvare forslaget, mens Daae som formann for konstitusjonskomiteen påpeker dets mangler. Daae uttrykker dessuten noe som trolig også gjaldt for mange andre representanter som ikke kunne godta forslaget; selv om forslaget inneholder mange gode punkter som i stor grad bringer klarhet og forutsigbarhet inn i unionsforholdet, kompenseres ikke disse for de negative sider forslaget har. Og når engang grunnlovsformen tilsier at man må godta eller forkaste forslaget i sin helhet må resultatet bli forkastelse.¹¹¹

Særlig det unionelle statsråd, og dets fra svensk side uttalte konsekvens om et unionsparlament, er en gjenganger i debatten. Mot slutten av behandlingen av forslaget forlater man stadig mer den saklig-juridiske innfallsvinkel, og skifter til den nasjonal-symboliske retorikk. Særlig Johan Sverdrup og Ketil Motzfeldt har her brennende innlegg som slakter forslaget. Dette er meget underholdende lesing, men det er først og fremst den juridiske argumentasjon i forhandlingene som blir trukket inn i drøftelsen nedenfor. Debatten ender med at forslaget forkastes med et svært klart flertall: 92 mot 17 stemmer (2 representanter var fraværende). Årsakene til at forslaget ble forkastet utgjør hovedproblemstillingen i drøftelsesdelen nedenfor, sett fra et juridisk-analytisk perspektiv.

¹¹¹ Stortingstidende 1871 s.306-308

5 Unionsutkastets bestemmelser¹¹²

”Når en mann er tykkere enn en annen mann, skriver han det ikke på maven. Han nøyer seg med å være tykkere”¹¹³

5.1 Innledning

Den følgende delen er en presentasjon av de rettslige aspekter og mulige konsekvenser ved det forslag som Den annen unionskomité fremla.¹¹⁴ Proposisjonen med sine 71 paragrafer, er å anse som et forfatningsrettslig dokument som skulle avløse riksakten av 1815, og som skulle utgjøre den rettslige bindingen mellom de to riker. I Sverige ble det antatt som hvilende grunnlovsforslag i påvente av at det norske storting skulle behandle saken, og også i Norge ble det behandlet som et grunnlovsforslag når det kom opp for stortinget først i 1871. Den praktiske konsekvens av grunnlovsformen var blant annet at stortinget måtte anta eller forkaste forslaget i sin helhet, uten muligheter til å vedta deler av det eller gjøre endringer på bestemmelser man kunne tenke seg annerledes.

Jeg vil videre i denne delen gi en fremstilling og analyse av de bestemmelser som utgjør innholdet av Den annen unionskomités forslag til foreningsakt. Av forslagets 71 paragrafer er det selvsagt enkelte ting som er av større rettslig og historisk interesse enn andre. Ut fra denne avhandlingens problemstilling og omfang, vil jeg derfor begrense meg til å gi en grundig fremstilling av de bestemmelser som på den tiden forslaget ble fremlagt skapte debatt og som etter sitt innhold kunne føre til reelle endringer i unionsforholdet. For andre, mindre sentrale bestemmelsers vedkommende, tillater jeg meg kun å vise til forslagsteksten i vedlegg 2.

Presentasjonen etter innledningen faller i fire hovedbolker som henholdsvis vil ta for seg: 1) generelle og overordnede bestemmelser, 2) bestemmelser som omhandler kongen, 3) bestemmelser som omhandler det nye unionelle statsråd, og 4) bestemmelser

¹¹² Av plasshensyn har jeg ikke tatt inn bestemmelsene i hovedteksten. Det henvises til forslagsteksten i vedlegg 2 for fortløpende å lese bestemmelsene her.

¹¹³ Stortingsrepresentant og revisjonsmotstander Ketil Motzfeldts reaksjon på at Sverige i lovfestet form gis en overordnet posisjon blant annet gjennom §§6 og 27, jf. Stortingstidende 1871 s.362. Man kunne leve med at forholdet var blitt slik i praksis og fortsatt ville være det, men å nedfelle det i grunnlovs form understreket for tydelig ubalansen mellom rikene.

¹¹⁴ Revisjonsforslaget fra Den annen unionskomité er in extenso vedlagt denne oppgaven som vedlegg 2

som omhandler forholdet til fremmede makter. Disse temaene var i spesiell grad gjenstand for debatt i årene fra forslaget ble fremlagt til dets behandling i stortinget. Også forslaget kapittel om forsvarsvesenet var et omdiskutert tema og vil bli gitt en presentasjon, men av hensyn til denne oppgaves omfang og tema vil ikke disse bestemmelsene bli undergitt en like grundig drøfting. Systematisk vil jeg i hvert kapittel først drøfte de viktigste bestemmelsene som faller inn under hver enkelt overskrift. Etter at disse er gjennomgått, vil jeg gi en kort omtale av bestemmelser som ikke i samme grad skapte debatt i sin samtid. Dette fører til at kronologien i drøftingen ikke helt tilsvarer kronologien i forslagsteksten.

5.2 Revisjonsutkastets generelle bestemmelser

De følgende avsnitt i dette kapitlet tar for seg de bestemmelser i forslaget som er av generell, overordnet karakter. Paragrafene som vil bli behandlet er §§1 og 2 i forslaget kapittel I "Om Foreningen", og §71 i kapittel VIII "Alminnelige Bestemmelser".

5.2.1 Relativ vs. fullkommen likestilling - § 1

Det første kapittelet i forslaget inneholdt to relativt korte paragrafer som trakk opp rammene for de øvrige bestemmelser. Første del av bestemmelsen tilsvarte riksaktens §1 første punktum. Ordlyden henter også inspirasjon fra den norske novembergrunnlovens §1, og understreker unionens karakter av personalunion. Den var for øvrig likelydende med den første unionskomité's forslag fra 1844.

Da det uttrykkelig sies at hvert rike er selvstendig, anså man det for overflødig å ta med at hvert rike skal ha sin egen forfatning, lovgivning og statsforvaltning.¹¹⁵ Den siste passusjen "med innbyrdes jevnlighet..." osv. er dog nytt i forslaget. Tilsynelatende etablerer den full likestilling mellom rikene, slik det fra norsk side i utgangspunktet krevdes. Men tar man den siste delsetning med i betraktning; "således som denne foreningsakt nærmere bestemmer", må man ta forslaget's øvrige bestemmelser i betraktning for å se hvor reell likestillingen var. I fortsettelsen av dette må bestemmelsen ikke minst ses i sammenheng med den siste bestemmelsen i forslaget; §71, som

¹¹⁵ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.7

sier at den nye foreningsakten omhandler alle unionelle forhold, og som foreskriver hvordan endringer i den eventuelt skal skje. Dette kommer jeg tilbake til senere i dette kapittelet.

Hva så med likestillingen? Det står jo svart på hvitt at rikene skal ha innbyrdes jevnlighet og sideordnet stilling. Dunker uttrykte i sin kommentar at man som nordmann lett føler glede og takknemlighet for den likestilling som tilsynelatende gies gjennom ordlyden i §1.¹¹⁶ Så går han inn på en undersøkelse om hvorvidt Norge har noen grunn til å være i takknemlighetsgjeld til Sverige for denne innrømmelse av likhet. Han tar utgangspunkt i riksakten og andre aktstykker mellom rikene, og kommer frem til at det ikke finnes noen forrangsrett for Sverige i nedskreven form. For det første er jevnlikheten mellom rikene uttrykkelig uttalt i alle offentlige dokumenter, men enda viktigere er den taushet de har om at det skulle eksistere noen forrang for Sverige i forhold til Norge. Det eneste man mangler som bevis på den fullkomne jevnlikhet, er en erklæring fra den sittende svenske regjering, sier han.¹¹⁷ Dunkers første ledd i kritikken er altså en bevisføring for at det aldri har vært formelt grunnlag for noen forrang for Sverige i forholdet mellom rikene, heller tvert i mot. Slik sett er det en fordel at denne likheten opprettholdes i forslaget.

Dunker påpeker at dersom §1 virkelig skal ha noen verdi for Norges likestilling, må siste del av bestemmelsen "...således som denne foreningsakt nærmere bestemmer", bort. Så lenge bestemmelsen har en slik form, vil Norge ikke kunne bruke §1 til å bevise noen likeberettigelse med Sverige utenfor de tilfeller og de områder som likeberettigelsen er gjennomført ved bestemmelser i revisjonsforslaget. Og selv om man sløyfet siste del av bestemmelsen, ville §1 likevel ikke kunne erstatte fullt ut det som gjennom tidligere tider er nedfelt i unionelle aktstykker, der Norge skal være tilsikret:

"...**fullkommen** likeberettigelse ved alt som angår rikenes felles styrelse, uten hensyn til folkemengde og landenes produksjon".¹¹⁸

Det fremgår av det siterte avsnittet ovenfor hvorfor ordet "fullkommen" var så viktig for Dunker å få med i §1: Den fullstendige, det vil si absolutte likhet, skulle gjelde til tross for at Sverige hadde over dobbelt så mange innbyggere, og en langt sterkere økonomi.

¹¹⁶ Dunker, 1868 s.26

¹¹⁷ Dunker, 1868 s.28

¹¹⁸ Kongens budskap til de svenske stender av 12. april, og stendenes beslutning av 10. mai 1815.

Når Dunker er bekymret for at Norge skal havne i en underordnet stilling i forhold til Sverige, er det neppe forslaget §§6 og 27, henholdsvis om at kongen skal bo i Sverige og at utenriksministeren alltid skal være svensk, han først og fremst tenker på. Om enn viktige som nasjonalretoriske virkemidler, var disse i første rekke symbolsaker som lovfestet en allerede eksisterende praksis. Dunker hadde et videre perspektiv enn dette: Han visste antakeligvis godt at svenskene gjerne hadde sett en mer omfattende utvidelse av unionsforholdet med revisjonen, men at dette i denne omgang strandet på nordmennenes skepsis. Blant annet gjaldt dette Sveriges innstendige og gjentatte ønske under revisjonsarbeidet om et felles unionsparlament. Det er innlysende at ordet ”jevnlighet” i §1 kan tolkes i flere retninger. Den sideordnede stilling gjelder dessuten bare ”således som denne foreningsakt nærmere bestemmer”.

Konsekvensen av dette er for eksempel at Norge ikke som et selvsagt utgangspunkt kunne regne med å få like mange medlemmer som Sverige i et eventuelt fremtidig unionsparlament. Dette følger for det første av at ”jevnlighet” når det står alene og ikke har ”fullkommen” foran, ikke trenger å bety absolutt likhet, men en relativ jevnlikhet hvor fordelingen baseres på folketall eller annen form for forholdsmessig fordeling av representanter. Dette var høyest sannsynlig den svenske strategi, og Dunker må ha gjennomskuet denne når han sier at dette lett lar seg forstå dersom man foreslår for svenskene å tilføye ”fullkommen” i §1 og dermed gi bestemmelsen alminnelig gyldighet. Det vil da vise seg, sier han, at for svenskene er dette den viktigste egenskap ved hele bestemmelsen.¹¹⁹ For det andre ville ikke Norge naturlig kunne kreve absolutt jevnlikhet i fremtidige reformer på grunn av at likheten kun gjelder i de tilfelle det nærværende forslag bestemmer.

Aschehoug som målbærer for forsvaret av forslaget, henviste til det folkerettslige prinsipp om staters suverenitet når han vil tilbakevise Dunkers kritikk om at Norges likeberrettigelse ikke var ivaretatt. ”Alle selvstendige stater er i kraft av sin suverenitet likeberettigede”.¹²⁰ Ved at §1 uttrykkelig sa at hvert av rikene forblir selvstendige, er dermed også Norges likeberrettigelse ivaretatt. I tillegg til å anerkjenne rikenes selvstendighet, inneholder §1 dessuten en uttrykkelig anerkjennelse av begge

¹¹⁹ Dunker, 1868 s.9-10

¹²⁰ Aschehoug, 1870 s.156

rikers likeberettigelse. Dette er en forbedring og ikke en forverring av den gjeldende tilstand, slik Dunker hevder. Aschehoug viser i denne sammenheng til at riksakten av 1815 ikke hadde noen uttrykkelig stadfestelse av likeberettigelsens prinsipp. Når det gjelder de dokumenter Dunker refererer til¹²¹ hvor ordet ”fullkommen” er brukt om Norges likeberettigelse, påpeker Aschehoug at dette er dokumenter som i sin form ikke var bindende. Dersom den fullkomne likhet som i disse er uttrykt skulle være gjeldende, ville det fra svensk side ikke bli avgitt med så bred penn.¹²² Aschehoug avviste dermed Dunkers påstand om at Sverige på enkelte områder i riksakten *ikke* var gitt en forrang. Hadde man ikke hatt det, ville det være praktisk umulig eller meget vanskelig å gjennomføre en fullkommen likestilling, som Norge da i prinsippet kunne kreve. Av denne type bestemmelser er blant annet riksaktens §3 syvende ledd, om at samlingssted for komiteen for et eventuelt tronfølgervalg skal være Karlstad, §7 annet ledd om at en interimregjering under kongens umyndighet eller ved troneledighet skal ha sete i Stockholm, og dessuten §7 fjerde ledd om at saker i interimregjeringen som ikke av sin natur faller under ett av rikene, skal foredras av et svensk statsråd.

Aschehougs poeng er at slike saker er mer symbolsaker, enn de virkelig egnet til å være et parameter på om Norge har en reell likeberettigelse i unionen, og at enkelte forhold krevde bestemmelser som på en eller annen måte tilsynelatende satt det ene eller annet land i en på papiret bedre stilling. Denne argumentasjonen fører Aschehoug videre når det kommer til stortingsbehandlingen av forslaget i 1871. Det har aldri vært tale om noe annet enn en prinsipiell likestilling, hevdet han. Noe annet ville være umulig så lenge man vil være to suverene stater, og ikke gå sammen i en forbundsstat.¹²³ Videre er det sentralt i hans forsvar at det nye forslaget ikke ivaretar Norges likeberettigelse på noen dårligere måte enn det som allerede fulgte av bindende forfatningsdokumenter eller av noen utledet praksis for øvrig.

Også når det gjelder en eventuell fremtidig revisjon av unionen, slik Dunker hevder var en forutsetning fra svensk side i sitt ønske om å opprette et unionsparlament, forsvarer Aschehoug forslaget med at §1 nettopp gjennom dens passus om rikenes selvstendighet, sikrer Norges rett til å forkaste et hvert forslag om opprettelse av et slikt

¹²¹ Kongens budskap til de svenske stender av 12. april, og stendenes beslutning av 10. mai 1815.

¹²² Aschehoug, 1870 s.154

¹²³ Stortingstidende 1871 s.328

parlament.¹²⁴ Et alternativ er å gjøre et samtykke om opprettelsen av et slikt, avhengig av en forutsetning om like mange medlemmer fra hvert land.

Mens Dunker i sin kritikk virker temmelig skråsikker på at en ny revisjon som skal ta sikte på opprettelsen av et parlament er nært forestående¹²⁵, er Aschehoug mer forbeholden.¹²⁶ Om dette skyldes taktikk eller om en av dem visste mer enn den annen, kan det ikke sies noe entydig om. Sikkert er det i alle fall at Sverige ivret for en slik løsning, og at det fra deres side lå i kortene at man før eller siden ønsket å gå til dette skrittet, slik uttalelsen fra De Geer antyder.¹²⁷ I sitt forsvar snur Aschehoug Dunkers argumentasjon på hodet: Når Dunker hevder at likeberettigelsen som nevnt i §1 kun gjelder i de bestemmelser som forslaget inneholder, sier Aschehoug at Norge er likeberettiget med Sverige, unntatt på de punkter hvor dette prinsippet ikke var gjennomførbart, med henvisning til forslaget §§6 og 27 som drøftes nærmere nedenfor. Det lå altså ikke noen binding i forslaget med tanke på en fremtidig utvidelse eller opprettelse av unionelle institusjoner, og det vil aldri komme på tale med noe unionsparlament så lenge det ikke skjer på vilkår som Norge som forhandlingspart og ved sin folkevalgte forsamling kan godta. Dette har utvilsomt Aschehoug rett i.

Oppsummert er det ikke umiddelbart lett å peke på hvilket av synspunktene som har mest for seg. Man må hele tiden ta i betraktning de forskjellige utgangspunkter man hadde i synet på rikenes likestilling. Mens Dunker målbar den absolutte likestilling, var Aschehoug mer pragmatisk med henhold til de symbolske saker så lenge man fikk ta del i de realpolitiske anliggender. Dette var et gjennomgangstema også i diskusjonen om andre av bestemmelsene i forslaget.

5.2.2 Forsvars- og personalunionen bekreftes - § 2

Paragraf 2 bestemte at saker vedrørende krig og fred alltid skal betraktes som fellesanliggende for rikene. Bestemmelsen sier nærmere at en krigserklæring fra en fremmed makt mot et av rikene, må anses som en krigserklæring mot dem begge. Motsatt vil en fiendtlig handling fra det ene rike mot en fremmed makt, anses for også å bringe det

¹²⁴ Aschehoug, 1870 s.157

¹²⁵ Dunker, 1867 s.46; "Skal det unionsparlament som ved neste revisjon skal innføres..."

¹²⁶ Aschehoug, 1870 s.157; "Hvis det senere ble spørsmål om opprettelse av et unionsparlament".

¹²⁷ Jf. 3.5.1 ovenfor

annet rike i krig med denne.¹²⁸ Kongens rett til forhandlinger og til å inngå og oppheve forbund, traktater etc. er nærmere regulert i forslaget §20. Hensikten med §2 annet punktum er først og fremst å understreke at kongen alltid opptrer i egenskap av felles regent når det gjelder slike saker, og at rikene utad militært fremstår som en enhet. Dette har utvilsomt et maktpolitisk element: Hvis man lyktes i å fremstå utad som en sterk militær enhet, ville man få en sterkere stemme overfor fremmede makter i utenrikspolitiske spørsmål. Nettopp dette hadde vært alle unionskongers innstendige ønske helt siden unionens tilblivelse.

Den første unionskomité's forslags §2 lignet i ordlyden, men var noe videre i sitt innhold, da den sa at rikene i alle typer forhold til fremmede makter skulle utgjøre en forent makt. I den annen unionskomité's betenkning angående forslaget, erkjennes det at dette er å trekke det litt for langt, og at man i enkelte forhold finner det fornuftig at hvert rike stiller med sine egne anliggender overfor fremmede makter.¹²⁹ Det nevnes for eksempel inngåelse av traktater med fremmede makter. Skulle det være ønskelig å inngå en traktat vedrørende skipsavgifter som gikk ut på at fremmede fartøyer skulle behandles på samme måte som nasjonale fartøyer, ville dette kunne slå forskjellig ut i Norge og Sverige på grunn av ulike nasjonale regler. Uten at man fastslår noen bestemt regel på hva som skal være hva, ser det altså ut til at rikene særskilt kan inngå traktater med fremmede makter på områder som ikke er unionelle, altså der utslagene i praksis ville bli forskjellige på grunn av ulikheter i nasjonal lovgivning.

Verken Dunker eller Aschehoug anser det som nødvendig å gi denne bestemmelsen nærmere omtale, da de hovedsakelig diskuterer emner som er knyttet til rikenes likestilling. Bestemmelsen er svært generelt, de nærmere bestemmelser om forsvarsvesenet som var et mer ømfintlig tema, kommer i et eget kapittel senere i forslaget.

5.2.3 Hva med forholdet til riksakten? - § 71

I §71 første ledd erklæres at den foreliggende foreningsakt inneholder *alle* bestemmelser angående de forente rikers unionelle forhold, og at den skal i begge riker ha kraft og gyldighet som grunnlov, og gjelde fremfor de særlige grunnlover i kollisjonstilfeller.

¹²⁸ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.7

¹²⁹ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.8

Den første passusen i bestemmelsen har sin opprinnelse i stattholderstriden, som jeg tidligere har påvist var den utløsende faktor for hele unionsrevisjonen. Ved uttrykkelig å si at verken flere eller færre bestemmelser enn de som sto i denne foreningsakt var å regne som unionelle, ville man for fremtiden unngå denne typen konflikter. Resultatet blir altså at ingen bestemmelser av unionell karakter ensidig kunne oppheves eller endres av det ene riket, hvilket igjen forutsatte endringer i alle bestemmelser med et unionelt tilsnitt i begge rikers grunnlover. Unionskomiteen går ikke nærmere inn på dette forhold i sine motiver enn å konstatere det.

Forholdet til riksakten av 1815 blir heller ikke nevnt med et ord, og spørsmålet blir om man kan tolke første passus i §71 som om at riksakten oppheves ved vedtakelse av forslaget. Særlig det lille ordet ”alle” kan indikere en tolkning i denne retning. Bestemmelsen er i svært liten grad et tema i stortingsforhandlingene.

Dunker stiller derimot spørsmålet i hvilken stilling det nye forslaget stiller riksakten.¹³⁰ Dersom ordet ”alle” er ment å oppheve riksakten som unionell rett, er det for det første svært lite ærbødig å ikke uttrykke dette direkte, men i indirekte vendinger. For det annet og langt viktigere for Dunker, er det Norge taper ved at riksakten mister sin gyldighet, når man ser på hva som kommer i stedet, jf. hva som er skrevet om forslagets §1 ovenfor. Konklusjonen herfra er at man fra ordlyden ikke kan utlede en rett på fullkommen likestilling for Norge, og at den relative likestilling uansett ikke gjelder på andre områder enn dem som er omhandlet i forslaget. Sammenligner man forslagets §1 med riksaktens §1, ser man med den ovennevnte forståelse av forslagets bestemmelse i bakhodet, at riksaktens §1 ved sin ordlyd kan tolkes til større gunst for Norge enn forslagets §1. Dette ved at riksakten ikke sier noe uttrykkelig om rikenes innbyrdes forhold til hverandre. Den sier kun at Norge er fritt, selvstendig, udelelig, uavhengelig og forenet med Sverige under én konge. Slik ordlyden i forslagets §1 er, ligger det der en mulighet for å fordele makt etter folkemengde eller andre kriterier der Sverige i de fleste tilfelle ville komme heldigst ut, for eksempel ved fordeling av representanter i et eventuelt unionsparlament.

Det er vanskelig å si med sikkerhet om riksakten faktisk var tenkt utslettet som gyldig rettslig dokument ved en vedtakelse av forslaget, da verken unionskomiteen i sine motiver eller Aschehoug i sitt tilsvar sier noe direkte om dette. Av enkelte ting

¹³⁰ Dunker, 1868 s.5 flg.

Aschehoug skriver kan man dog utlede at man antakeligvis har tenkt det slik. I sin bok bekrefter han for det første at reglene gjennom §71 er ment å være uttømmende (s. 184). For det annet sier han om riksaktens §1 på s. 190 at den kun mente å proklamere foreningen, og ikke innebærer noen forpliktelse for Sverige til å respektere Norges frihet og selvstendighet. Forslagets §1 som *erstatte* riksaktens §1 rydder opp i denne misforståelsen, hevder han. Men noe direkte svar på Dunkers påstand om at man ofrer riksakten til fordel for det nye forslag gir han ikke. Tatt i betraktning at Aschehougs bok er et svar på Dunkers bok, ville man tro at Aschehoug ville ha tatt til motmæle dersom saken forholdt seg annerledes.

Man kommer her indirekte også inn på hva konstitusjonskomiteen på 1871 års storting skriver i sin innstilling vedrørende revisjonsforslaget; nemlig at forslaget går lenger enn nødvendig, og ikke minst utover sitt opprinnelige mandat som var en revisjon av riksakten av 1815, ikke en total omskriving av den.¹³¹

Paragraf 71 første ledd fremholder videre at foreningsakten skal ha kraft og gyldighet som grunnlov, og gjelde fremfor rikenes særlige grunnlover. Dette hadde vært tilfelle i Norge siden 1815, jf. dens §12 første ledd, men formelt ikke i Sverige. I praksis hadde dog riksakten grunnlovs rang også i Sverige, og det var aldri snakk om ensidige endringer fra Sveriges side.

Siste ledd i §71 foreskriver endringsregler for foreningsakten. Dette skal skje ved at begge rikers nasjonalforsamlinger utfører endringene på den måten som deres egen grunnlov foreskriver, jf. regjeringsformens §81, jf. riksdagsordningens §64 og novembergrunnlovens §112.

5.3 Kongehuset - "Fælles Kongedømme danner Foreningens Grundbetingelse"¹³²

I det følgende kapittel presenteres de bestemmelser i forslaget som vedrører kongens person. Jeg vil presisere at det i dette kapitlet først og fremst dreier seg om de praktiske foranstaltninger rundt kongens person, og at kongens maktstilling etter

¹³¹ Indst. S. I. 1871 s.6, jf. den norske regjerings betenkning vedrørende nedsettelse av en unionskomite av 28. januar 1865

¹³² Unionskomiteens betenkning, 1867 s.46

forslaget berøres fortløpende under behandlingen av de bestemmelser som vedrører den utøvende makt. Jeg ser det derfor som praktisk å omtale i tillegg til kapittel II ”Om kongen, kongehuset og tronfølgen”, også kapittel VI ”Om rikenes styrelse når kongen har forfalt, samt under tronledighet”, og kapittel VII ”Om valg av konge, tronfølger, regent eller regentskap” i dette kapittelet. Det vil altså si alle bestemmelser i forslaget som på en eller annen måte berører de formelle regler rundt tronen.

5.3.1 Kongens residenssted: Enighet om praksis, strid om kodifisering - § 6

En av bestemmelsene som skapte høylytt kontrovers, var §6 om kongens bosted. Forslaget avviker fra Den første unionskomité's forslag i §27 og den norske regjering's forslag i §17, som begge kun fastslo at ”kongen hvert år skal oppholde seg noe tid i hvert av rikene, hvis ikke viktige hindringer oppstår”¹³³. Det var i disse forslagene altså ikke noe påbud om at kongen skulle ha sin faste residens i Stockholm. Riksakten av 1815 har ingen uttrykkelige bestemmelser om kongens bosted, men inneholder enkelte formuleringer som tyder på at dette er forutsatt, jf. eks. §7 niende ledd om at det sammensatte statsråd har sitt sete i Stockholm, og §10 annet ledd om at den umyndige konge gies tilstrekkelig undervisning i det norske språk.

At kongen hadde residens i Sverige var i utgangspunktet ikke helt unaturlig, i og med at det var her kongefamilien holdt til ved unionens tilblivelse, og at kongen var konge av Sverige før han ble konge av Sverige-Norge. Men gitt det senere utgangspunktet for revisjon om ”...den udtalte almindelige Grundsætning om begge Rigers indbyrdes Likhet og sideordnede Stilling”¹³⁴, gav §6 motstanderne av revisjonsforslaget et utgangspunkt for å hevde at den innbyrdes likhet og sideordnede stilling ikke var ivaretatt. En ting var hvordan praksis hadde utviklet seg etter 1814. Denne hadde blitt nettopp slik utkastet foreslår, at kongen hadde sin residens i Stockholm. Norgesbesøk var ingen vanlig affære. Det hadde tidligere ikke blitt reist nevneverdige innvendinger fra norsk hold mot en slik ordning. Når det likevel kom kritikk mot forslaget om å grunnlovsfeste denne praksis, var det fordi det for fremtiden ikke ville bli mulig å reise

¹³³ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.9

¹³⁴ Bl.a. protokoll fra sammensatt statsråd, inntatt i St.forh. 1862-63, bd. 1 nr. 3 s.4

tvil fra norsk side om hvorvidt det var hjemmel i noe bindende forfatningsdokument for den unionspraksis som hadde innarbeidet seg.¹³⁵

Unionskomiteen peker i sin betenkning på de rent praktiske vanskeligheter en ordning som medførte full likestilling på dette området, ville medføre. Et helt hoff måtte blant annet ut på flyttefot annethvert år. Av problemer av mer formell art påpekes det dessuten at den svenske grunnlov¹³⁶ forutsetter at kongen oppholder seg innen landet.¹³⁷ I forhold til et slikt argument må man ta med i betraktningen at riksakten ikke hadde grunnlovs status i Sverige.¹³⁸ Selv om riksakten skulle ha inneholdt bestemmelser som klart forutsatte kongens opphold i begge riker, kunne man altså fra svensk side formelt hevde at dette var uten betydning, siden forutsetningen i den svenske grunnlov hadde høyere trinnhøyde. Men dette var ikke gjengs tolkning: Selv om riksakten formelt ikke hadde grunnlovs status i Sverige, peker Aschehoug på at i de tilfelle hvor riksakten avviker fra den svenske grunnlov, er Sverige forpliktet til å følge riksaktens bestemmelser.¹³⁹ Begrunnelsen for dette gis ved at det i 1815 var hensikten å stifte en overenskomst som var bindende for begge riker. At den svenske regjering gjennom praksis hadde fulgt riksakten fremfor grunnloven i andre tilfelle, styrker også dette synspunktet. Nå er det allerede sagt at også riksakten kan tolkes dit hen å inneholde forutsetninger om kongens residens i Sverige, slik at noen direkte motstrid foreligger ikke her. Poenget med denne utlegningen er kun å påvise at unionskomiteen ikke kan forklare eller forsvare utformingen av §6 ved å henvise til den svenske grunnlovs forutsetninger om kongens opphold innen landet. Det faktum at et vedtatt revisjonsforslag ville få høyere trinnhøyde i Sverige enn landets grunnlov, og at riksakten om ikke formelt så reelt, allerede hadde slik status, tilsier at det ikke virker rimelig å bruke den svenske grunnlovs forutsetninger som argument for det nye forslaget.

Når praksis uansett hadde utviklet seg på den måte at kongen faktisk hadde sin residens i Stockholm og kom på besøk til Norge ved høvelige anledninger, kan det synes noe merkelig at nettopp Aschehoug som den ledende nordmann i unionskomiteen,

¹³⁵ Mykland (red.), 1979 s.50

¹³⁶ Se for eksempel §§43 og 93

¹³⁷ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.9

¹³⁸ Jf. forordet til Riksakten 1815, jf. vedlegg 1

¹³⁹ Aschehoug 1891, bd. 1 s.54

ikke satte mer inn på å gjøre §6 mer akseptabel for revisjonsmotstanderne. Både det forberedende forslag som forelå fra den norske regjering og forslaget fra den første unionskomité, som ikke nevnte noe om kongens residens men kun fastslo at han hvert år skal oppholde seg noen tid i hvert av rikene, ville antakelig ikke ha vakt samme oppstyr. Resultatet ville likevel bli som man ønsket med ordlyden i §6.

Bernhard Dunker hevder at ”den eneste fullt ut riktige forskrift om denne gjenstand, er den som den gjeldende riksakt har; nemlig ingen i det hele tatt”.¹⁴⁰ Han hadde altså full forståelse for og ingen prinsipielle problemer med det faktum at praksis hadde gått i den retning at kongen til vanlig oppholdt seg i Sverige. Erfaringen hadde for alle praktiske tilfeller vist at den norske grunnlovs §§13 og 15 og den svenske regjeringsforms §43 har de tilstrekkelige bestemmelser i forhold til hvert lands styre, når kongen oppholder seg i det annet rike. At man etter 50 år med en velfungerende praksis skulle vedta en kontraktmessig regel som forpliktet kongen til å ha sin residens i Stockholm, hadde han liten forståelse for, og tolket det som et bevis på at Norges likestilling ikke var ivaretatt.

I forhold til komiteens utredning om den nye bestemmelsen,¹⁴¹ mente Dunker at dens tolkning av bestemmelsen som var foreslått av Den første unionskomité i dens forslag §27, er feiltolket av Den annen unionskomité. Hele forslaget fra den første unionskomité gjennomfører likestillingen på en streng måte, og §27 hadde ikke noen passus om at kongens faste bosted skulle være i Sverige.¹⁴² I unionskomiteens betenkning er dette tolket dit hen at kongen skulle veksle noenlunde regelmessig mellom å oppholde seg i hvert av rikene. En slik tolkning er feil, hevder Dunker.¹⁴³ Meningen med §27 var kun å uttrykke at kongen i regelen ikke bør være fraværende fra noen av sine riker i over ett år, og at meningen ikke var å forandre på den innarbeidede praksis.

En innvending Dunker så kunne komme mot ikke å ta inn noen bestemmelse i foreningsakten vedrørende kongens bosted, var novembergrunnlovens §11.¹⁴⁴ Den ville

¹⁴⁰ Dunker 1868 s.30

¹⁴¹ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.9

¹⁴² Dette tilsluttes av den norske sekretær i den første unionskomité Carl Motzfeldt, som var stortingsrepresentant i 1871

¹⁴³ Dunker 1868 s.31

¹⁴⁴ Paragrafen lyder: ”Kongen oppholder seg i Norge noen tid hvert år, hvis ikke viktige hindringer møte”.

da vedbli å være en unionell bestemmelse, mens en av hovedgrunnene for en revisjon var nettopp å få ryddet opp i forholdet mellom grunnlover og riksakt for å plassere bestemmelsene der de hørte hjemme. Stattholderstriden hadde med all tydelighet vist at dette var nødvendig. Dunkers argument mot dette er at §11 ikke kunne være en unionell bestemmelse så lenge den ikke pålegger Sverige forpliktelser. Og dersom dette var tilfelle, vil man heller i Norge få §11 utslettet enn å se foreningsakten forsynt med et håndfast bevis for Sveriges forrett i unionen, hevder han.¹⁴⁵

Aschehoug reagerer oppgitt på Dunkers kritikk. Novembergrunnlovens §§11, 13 og 15 bygger i seg selv på en forutsetning om at kongen ikke oppholder seg i Norge. Det samme gjør riksaktens §7 niende ledd og den svenske regjeringsforms §39. Det man vil oppnå med forslaget §6 er å samle alle disse forutsetninger i én klar bestemmelse som kodifiserer den allerede gjeldende praksis. Ingenting er mer naturlig når to stater skal treffe en overenskomst av unionell karakter, enn at det bestemmes hvor kongen skal residere. For å illustrere nødvendigheten av en slik bestemmelse i en unionell foreningsakt, nevner han scenarier som ville kunne oppstå dersom man ikke hadde en slik bestemmelse. For eksempel kunne kongen, dersom han ble misfornøyd med nasjonalforsamlingen i det land han for tiden residerte, true med å flytte hele sitt hoff til den annen hovedstad. Det er åpenbart hvilke følger dette kunne få for forholdet mellom rikene.

Videre står Aschehoug ved at forslaget i §27 fra den første unionskomité må fortolkes slik det gjøres i Den annen unionskomités betenkning, og tilbakeviser Dunkers påstand om at dette er en misforståelse. Det er ikke slik at bestemmelsen må forstås i snever forstand, slik at den kun gir kongen et forbud mot å være fraværende fra noen av sine riker i over ett år. Derimot må den forstås slik at kongen har rett til å ta sin residens i hvilket som helst av rikene så lenge han tilbringer noe tid i det andre hvert år. Dette beviser han med å påpeke at den første unionskomité kom med et tilleggsforslag som gav kongen tillatelse til å ta med sin svenske garde på opptil 3000 soldater inn i Norge ved fast opphold her. Dette måtte bli konsekvensen av den totale likestilling, all den tid Norge hadde rett til å ha en norsk garde stasjonert i Sverige. Aschehoug mener at en slik ordning ville ha forårsaket

¹⁴⁵ Dunker 1868 s.31

”...et ramaskrik, der i voldsomhet langt ville ha overgått den fordømmelsesdom som advokat Dunker har felt over det foreliggende utkast”.¹⁴⁶

Oppsummert blir man igjen slått av de helt forskjellige utgangspunkter de to målsmenn for hver sin side hadde for sine meninger. Dunker målbar den absolutte likestilling mellom rikene, mens Aschehoug mente at man langt på vei kunne være tilfreds med den prinsipielle likhet. Når man leser det som er skrevet av de to, er det lett å nære en viss sympati kanskje først og fremst med Aschehoug. Hans argumenter går på de rent praktiske foranstaltninger, som etter hans syn nødvendiggjør en viss forskjell i den formelle likhet mellom rikene.

”Å forlange en fullstendig gjennomføring av [likhets]prinsippet er en likefrem umulighet”.¹⁴⁷

Sitatet ovenfor gjelder flere ting. For det første at kongen kan ikke veksle mellom å ha residens i Sverige og i Norge. Dessuten er det slik at i de dokumenter som kongen utferdiger som unionskonge, må han nødvendigvis nevne ett av rikene før det annet, og i unionsvåpenet må nødvendigvis ett av rikene få den beste plassen. Her må det rett nok treffes et valg.

Jurister flest ser dessuten fordelen med å kodifisere en fastsatt praksis, og dette var særlig viktig for den strengt vitenskapelige Aschehoug. Men når det gjaldt den selvstendighet og likhet som var så viktig for nordmennene å markere i forhold til Sverige, ser man også at Dunker hadde et viktig poeng. Selv om det gjennom i overkant av 50 års praksis hadde utviklet seg en ensartet praksis om at kongen hadde sin residens i Stockholm, kan ikke denne hovedregel for øvrig sies å oppfylle kravene til en etablert *konstitusjonell sedvanerett*,¹⁴⁸ med samme gjennomslagskraft som de øvrige bestemmelser i riksakten. Til dette er tidshorizonten antakeligvis for kort, og man kan vanskelig si at regelen av statsmaktene har blitt fulgt i den overbevisning om at det var en bindende rettsregel. Så lenge en regel ikke kan antas å oppnådd karakter av sedvanerett, kan den endres gjennom lovgivning. Det ville selvsagt ikke ha skjedd at det norske storting vedtok en norsk lov som sa at kongen hadde sin residens i Christiania. Men med norske øyne kan det likevel sies å være et ganske stort skritt å lovfeste at kongen *skal* ha sin residens i naboriket. Tatt i betraktning at revisjonsforslaget dessuten ble antatt som

¹⁴⁶ Aschehoug 1870 s.166

¹⁴⁷ Aschehoug, 1870 s.158

¹⁴⁸ Andenæs, 1998 s.22

grunnlovsforslag, ville en senere endring av en slik regel trolig medføre problemer, da det er vanskelig å se at Sverige ville gå med på en eventuell ny revisjon som kunne medføre avkall på et slikt privilegium. En prosess med et slikt siktemål måtte for det første oppnå forståelse fra svensk regjeringshold om at noe slikt var gagnlig for unionen. Deretter måtte en komité med medlemmer fra begge land utforme et nytt lovforslag som regjeringer i begge land kunne stille seg bak, og til slutt måtte dette forslaget gå gjennom i de to rikers nasjonalforsamlinger, ikke bare en gang, men på to påfølgende ting slik novembergrunnlovens §112 og den svenske regjeringsforms §81 foreskriver. Denne fremgangsmåten er foreskrevet i forslagets §71 annet ledd.

I tillegg til den uttrykkelige regel om at kongen hadde sin residens i Sverige, ville en slik regel medføre bivirkninger som i praksis gjorde ulikheten mellom rikene større enn på papiret. Statsbesøk av utenlandske overhoder ville i hovedregel skje i den svenske hovedstad. Det unionelle statsråd ville i all hovedsak ha sine møter her og sakene ville dermed også foredras av svenske statsråder siden regelen i forslagets §18 er at sakene foredras av et medlem av statsrådet i det land kongen oppholder seg. Dette momentet drøftes nærmere nedenfor.

5.3.2 Kongen som den delegerende myndighet - §§ 8-9

Paragrafene 8 og 9 behandles i fellesskap. Forslagets §8 var tung kost for de stadig flere av samtidens liberale, parlamentarisk innstilte sinn, da den tilsynelatende fastslår en fortsatt sterk kongemakt. Bestemmelsen svarer til Den første unionskomité's forslag §24 og §7 siste punktum, men hadde ikke sin motsvarighet i den norske regjerings forberedende forslag. Grunnen til dette er naturlig: Den norske grunnlov hadde aldri hatt noen tilsvarende bestemmelse, men er eiendommelig for eldre svenske grunnlover, og fremkommer i noe annen form i den svenske grunnlovs §4.

Bestemmelsens historiske bakgrunn er knyttet til perioden frem til 1772. Kongen i Sverige var på dette tidspunkt kun et medlem av statsrådet som kunne overstemmes av de øvrige medlemmer, og hvis dette skjedde brukte statsrådet et stempel som skulle erstatte kongens kontrasignatur.¹⁴⁹ Av unionskomiteens betenkning fremgår det da også

¹⁴⁹ Dunker 1868, s.48-50

at man har hatt sine tvil om hvorvidt det er hensiktsmessig å ta med en slik bestemmelse. Man har likevel valgt å gjøre det, og begrunner det med at:

”Paragrafen inneholder intet annet enn de alminneligste grunnsetning, på hvilke kongens makt i hvert av rikene hviler”¹⁵⁰

Man peker på at den ovennevnte svenske forhistorie inneholder advarsler om at kongens makt ved ikke å ha en slik bestemmelse, kan innskrenkes til kun å være et medlem i statsrådet på linje med de øvrige, og mener at den påfølgende skranke i §9 skal forhindre at kongen ikke ble enehersker.

Et forhold som ble gjenstand for Dunkers kritikk er at ordlyden er misvisende for hvilken praksis som faktisk gjaldt. Det tilkom selvsagt ikke kongen å beslutte *alene* i *alle* til kongemakten tilhørende anliggender. Allerede fra unionens tilblivelse hadde det norske statsråd hatt egne departementer, og det forhold at kongen satt i Stockholm mens den norske regjering satt i Kristiania, bidro til å nedskrive kongens direkte innflytelse i en rekke saker.¹⁵¹ Særlig etter at den siste svenske stattholder døde i 1829 og det ikke lenger var en svensk adelsmann i den norske regjering for å føre kontroll på vegne av kongen, ble det på grunn av datidens kommunikasjonsmidler like mye en nødvendighet som en ambisjon at den norske regjering i stor grad tok beslutninger på egen hånd. Når det man egentlig ønsker å si med §8, er at praksis slik den har utviklet seg fremdeles skal gjelde, kan det synes noe underlig at man velger en slik uttrykksmåte som i så tydelig grad understreker kongens personlige makt. Det faktiske er jo at praksis hadde gjort kongens personlige makt stadig mindre.

Paragraf 8 må leses i sammenheng med begrensningen i §9 første ledd. Unionskomiteen påpeker i sin betenkning at uttrykket ”særskilt regjering”, er ment å omfatte både hele regjeringen og dens enkelte departementer.¹⁵² Det vil si at det store antall saker av mindre viktighet fortsatt forutsettes besluttet innad i det enkelte departement, og uthuler ytterligere hovedregelen i §8.

Dunker bruker en del sider i sin bok på å harselere over både §8 og §9. Han påpeker at kongen så godt som i ingen saker styrer alene, da det foredragende medlem av det svenske statsrådet etter regjeringsformens §38 skal protestere dersom kongens

¹⁵⁰ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.9-10

¹⁵¹ Mykland (Red.) 1978, bd. 10 s.29

¹⁵² Unionskomiteens betenkning, 1867 s.10

beslutning strider mot statsformen, og kan nekte kontrasignatur dersom kongen fremdeles står på at beslutningen skal tas.¹⁵³ Dessuten forbyr Norges grunnlov og andre lover kongen å personlig beslutte i alle regjeringsanliggender.

Paragraf 8 nevner ikke de enkelte riker, og fremstår dermed som en ren unionell bestemmelse. Det virker som Dunker kan forsone seg med at §8 ble som den ble, til tross for at den beskriver en ikke-gjeldende praksis. Det som derimot var vanskeligere å fordøye var §9 første ledd, som begrenser §8 på den måte at den tillot at det opprettes særskilte regjeringer i hvert av rikene. Utformingen av §9 tyder i følge Dunker på at §8 ikke alene handler om de unionelle anliggender, men samtlige regjeringsanliggender i begge riker.¹⁵⁴ Dette er en unionsakt uvedkommende, hevder han. Hva han mener er at unionsakten ingen historisk rettmessighet har til å regulere de særskilte regjeringers anliggender, da dette er opp til grunnlovene i de enkelte riker. Ved ordlyden i §8, og antydningen i §9 første ledd om at §8 ikke bare gjelder for de unionelle anliggende, men også trekker inn de rikenes særskilte regjeringer, sier Dunker at konsekvensen av dette er at kongen må være tilstede ved alle statsråd og forsyne alle regjerings- og departementsbeslutninger med sin underskrift. I fortsettelsen av dette, spør Dunker seg videre om §§8 og 9 innebærer at alle gjeldende lover som overdrar beslutningsmyndighet over en rekke saker til et enkelt departement etter forslaget må anses opphevet ved §8, da dette ville være konsekvensen av at de ikke er hjemlet i §9 første ledd, som er utformet som om den er uttømmende.¹⁵⁵

Dette er et retorisk knep, og Dunker innrømmer til slutt av man ikke frykter at §§8 og 9 vil forårsake noen praktiske vanskeligheter. De vil antakeligvis leve et stille og ubemerket liv, og aldri få noen innflytelse på de saker de omhandler.¹⁵⁶ Deres virkning vil kun bestå i den dobbelte skade de ville gjøre, dels ved å fornekte det sanne forhold mellom unionen og de enkelte riker, og dels ved å påstå noe som i sitt innhold er usant, og derfor alltid må overses, avslutter han.

¹⁵³ Dunker, 1868 s.49

¹⁵⁴ Dunker, 1868 s.49

¹⁵⁵ At den er uttømmende fremgår av første ledds siste delsetning, les: ”Alle saker som ikke går inn under §15 nr. 1 eller 2”.

¹⁵⁶ Dunker, 1868 s.50-51

Det er i dette henseende langt på vei lett å være enig med Dunker: Det kan synes som en merkelig lovgiverteknikk og oppstille en hovedregel i en paragraf, som mer bærer preg av svulstige ord enn praktisk realitet, for deretter å komme med et nesten utslettende unntak i neste paragraf, når det man ønsker allerede eksisterer. Når man i tillegg får en ordlyd som fremhever kongen som maktfaktor i en tid da denne var stadig synkende, og en innskrenket personlig kongemakt var opposisjonens politikk, er det nærliggende å tenke at medlemmene av unionskomiteen ikke har vært helt i tråd med sin egen samtid. Korrespondansen mellom Stang og Sibbern bærer da også preg av at man forskrekkes av dreiningen i stortingets sammensetning som finner sted, noe som neppe er til gunst for revisjonsforslagets skjebne, særlig rundt og etter stortingsvalget i 1870.¹⁵⁷

Aschehoug tar utgangspunkt i en annen fortolkning av ordlyden i §8 enn hva Dunker gjør: Paragraf 8 sier ikke at kongen skal regjere alene, men at *det tilkommer ham alene å beslutte slik som foreningsakten og rikenes særskilte grunnlover foreskriver*. Altså: Kongen regjerer i alle til kongemakten tilhørende anliggender, med mindre han selv har overdratt myndigheten til det enkelte rike i overensstemmelse med dets grunnlov. Paragraf 9 annet ledd viser bare at dette kan skje uten hinder av unionsakten, hevder Aschehoug. Dunkers poeng om at det etter §8 vil være nødvendig at kongen personlig underskriver alle beslutninger som fattes av statsråd eller departementer, avvises ved å vise til komiteens betenkning, der det er sagt at uttrykket ”særskilt regjering” er tenkt å omfatte både hele regjeringen og dens enkelte departementer. Dette innebærer at den vanlige praksis som gjelder etter novembergrunnlovens §28, om at kongen kan overdra beslutningskompetanse til et enkelt departement, vedstår å gjelde med uforminsket styrke. Aschehoug sier ikke så mye mer i sitt tilsvarende svar til Dunker, men beroliger med at §§8 og 9, som Dunker selv sier, neppe vil avføde noen praktiske vanskeligheter.

Dette får en jo til å spørre seg hva poenget overhodet er med å ta med slike bestemmelser. Forklaringen ligger antakeligvis hos den svenske delegasjonen av unionskomiteen. For det første var flere av de svenske representanter adelsmenn med en nær personlig tilknytning til kongen, og anså det nok som helt naturlig at kongen skulle gis en sentral plass i en ny unionsforfatning. For det annet, og kanskje viktigere, er det slik

¹⁵⁷ Jf. eks. brev fra Stang til Sibbern av 22. november 1868. Inntatt i Kaartvedt 1987, bd. V s.429 flg.

Dunker påpeker, at en lignende bestemmelse allerede finnes i den svenske grunnloven og at det er derfra den har hentet sin inspirasjon. Svenske grunnlovskonservative ville antakeligvis ha inn en slik bestemmelse med bakgrunn fra deres egen grunnlov. Den norske regjeringens forhandlingsforslag hadde ikke noen tilsvarende bestemmelse og det kan heller ikke leses ut av riksakten. En mulig teori er altså at svenskene har fått gjennomslag for sitt krav i unionskomiteen, og at Aschehoug forsvarte det utad i Norge av lojalitetshensyn til forslaget og komiteen, selv om han selv, eller for den saks skyld de øvrige norske komitémedlemmer, kanskje syntes en slik bestemmelse var overflødig og svulstig. For å vinne oppslutning om forslaget var det naturlig av komiteen å fremstå som samlet, selv om det helt sikkert forekom splittelser. Min antagelse er at dette har skjedd her.

Paragraf 9 annet ledd gir kongen, med nasjonalforsamlingenes samtykke, anledning til å anordne en felles regjering dersom han går i felt. Bestemmelsen er ment å erstatte den svenske regjeringsforms §43 og novembergrunnlovens §13. Disse foreskriver at kongen under sitt fravær, overdrar rikets bestyrelse til i Sverige tre representanter fra statsrådet under ledelse av en ordfører, og i Norge minst fem representanter fra statsrådet, under ledelse av visekongen eller stattholderen. Etter forslaget skal i stedet en felles midlertidig regjering oppnevnes, med kompetanse både i fellesanliggender og i rikenes særskilte anliggender. En lignende bestemmelse ble foreslått av den første unionskomité i deres forslag §28 litra c, men den gang med den begrensning at det bare var unionelle anliggender som den provisoriske regjeringen kunne behandle. I dette forslaget legges det altså opp til at den i tillegg kan behandle landenes særskilte saker.¹⁵⁸ Dette sies ikke uttrykkelig i bestemmelsen, men fremgår indirekte av ordlyden, da det står at kongen kan anordne en felles regjering for slike anliggender som ”i instruksjon nærmere bestemmes”. Dette er også en naturlig konsekvens av at de bestemmelser den er ment å erstatte¹⁵⁹ nødvendigvis blir overflødige. Men det forutsetter altså samtykke fra begge lands nasjonalforsamlinger. Et slikt samtykke vil ikke by på praktiske problemer å innhente, uttaler komiteen, da nasjonalforsamlingene uansett bør kalles sammen hvis kongen skal i felt, og for Norges vedkommende uansett må det etter

¹⁵⁸ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.10

¹⁵⁹ Regjeringsformens §43 og Novembergrunnlovens §13

novembergrunnlovens §25, dersom den norske hær skal forøkes eller forminskes eller brukes på andre av de måter som §25 beskriver.

Komiteen unnlot bevisst å gi bestemmelser om hvordan en slik provisorisk fellesregjering skal settes sammen, hvor den skal holde til og hvem som skal lede den. Etter komiteens betenkning gjør man ikke dette, fordi man anser det som en fordel å kunne anordne dette slik som det i det enkelte tilfelle måtte finnes hensiktsmessig.¹⁶⁰ Kanskje var det faktisk tilfelle at man ikke så på det som et presserende behov å utforme de nærmere detaljer rundt dette, eventuelt at dette var noe som hørte hjemme i forskrifts form og ikke i en ny riksakt. Men det er også nærliggende å tenke seg at det kan ha vært uenighet mellom de to rikers representanter vedrørende hvordan dette skulle nedfelles, og at man ikke kom frem til noen løsning. Blant annet kan det som i andre tilfelle ha vært uenighet om sammensetning og lokalisering. Dette er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om, da uenigheter rundt forhandlingsbordet ikke ble offentliggjort. Muligens så man for seg at §9 annet ledd uansett ikke ville få all verdens praktisk betydning. Bestemmelse skapte da heller ikke store diskusjoner. Den nevnes ikke av Dunker, og det Dunker ikke angriper tar heller ikke Aschehoug seg bryet med å forsvare.

5.3.3 Om tronfølgen. Gode regler, men feil opphav - §§ 10-13

Resten av kapittel II i forslaget, §§10-13 inneholder regler om tronfølgen. Bestemmelsene ligner på de som finnes i novembergrunnloven §§6-7, og det er ikke overraskende, i og med at de begge henter sine hovedtrekk fra den svenske suksesjonsordningen av 1810.

Den første unionskomité hadde bestemmelser om temaet i §§18-20, og den norske regjerings forslag hadde bestemmelser i §§10-12 som hentet inspirasjon fra forslaget av 1844. Disse gikk ut på å helt erstatte reglene i den svenske suksesjonsordning med nye regler, om ikke svært annerledes i innhold så i alle fall for ikke å gi et rent svensk forfatningsdokument all ære i dette unionelle anliggende.

Bestemmelsene går i korthet ut på at kongemakten er arvelig, og arvefølgen rett nedadstigende, lineal og agnatisk, og at kun den som er født i lovlig ekteskap har arverett, jf. §10. Når en arveberettiget prins er født, skal dette meddeles første storting og

¹⁶⁰ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.10

riksdag, jf. §11. Prinser må ikke bli regenter i fremmede stater, jf. §12 (1), og §12 (2) angir forskjellige måter en prins kan miste sin arverett til tronen på. Prinser eller prinsesser kan dessuten ikke oppholde seg utenfor de forente riker uten kongens samtykke, jf. §13. For øvrig vises det til den svenske suksesjonsordning §§1 og 3 for nærmere bestemmelser. Reglene var altså etter sitt innhold ikke egnet til å forarge eller skape noen form for tolkningstvil.

Men Dunker klarer ikke helt å slå seg til ro med dette. Han peker på at en av årsakene til at forslaget fra Den første unionskomité ikke gikk gjennom i 1844, blant annet var at den hadde et eget, nytt kapittel om suksesjonsordningen som opphevet den historiske svenske Suksesjonsordningen av 1810. Grunnen til at den første unionskomité gjorde det på denne måten, er i følge Dunker at man i 1844 var opptatt av å ivareta den fullkomne likhet mellom rikene i det nye revisjonsforslaget, og da kunne man ikke bygge på eller henwise til et forfatningsdokument som var fullstendig svensk. Dunker mener altså at å bruke et fullstendig svensk forfatningsdokument fra før unionens tilblivelse der Norge ikke er nevnt med et ord som grunnlag for et unionelt forfatningsdokument, for det første innebærer en brist i rikenes likestilling i unionen.¹⁶¹ For det annet, og dette er for Dunker kanskje enda verre, innebærer henvisningen til den svenske suksesjonsordning en fornektelse av riksakten som ”unionens sanne ut-spring”.¹⁶² Det er kun riksakten som skal revideres, og alle statsrettslige forandringer i forholdet mellom rikene må hente sin hjemmel derfra. Man kan gjerne ha bestemmelser som tilsvarer dem i suksesjonsordningen, men de må inkorporeres med henvisning til riksakten og ikke suksesjonsordningen, eller transformeres på en slik måte at også det norske folk blir en mer sentral del av reglene enn den svenske kongefamilies stamfader.

Fra svensk side kunne man ikke godta bestemmelser om tronfølgen som ikke med et ord nevnte dynastiets stamfader, Johan Baptiste Julius, bedre kjent som Karl Johan.¹⁶³ Dunker anerkjenner dette som et gyldig argument fra svensk side, men at det i en unionell sammenheng likevel må veie tyngre at det norske folk som unionspart er nevnt enn at man blander det svenske kongevalget i 1810 inn i unionsforholdet.

¹⁶¹ Dunker, 1868 s.6

¹⁶² Dunker, 1868 s.7

¹⁶³ Jf. Suksesjonsordningen av 26. september 1810 innledningen.

Den annen unionskomité sier på sin side at da man antar at det er mest passende å la suksesjonsordningens hovedregler stå uforandret, uten å inkorporere reglene i foreningsakten, men ved å henvise til dem som gjort i forslaget §10.¹⁶⁴ Dette vil være det beste siden reglene er antatt som grunnlov i begge riker, og at de har blitt fulgt i praksis gjennom unionens levetid.

Aschehoug bringer inn flere momenter i sitt tilsvaer til Dunkers kritikk. Å henvise til suksesjonsordningen er gjort av pietetshensyn til Karl Johan, sier han.¹⁶⁵ Hvorfor ikke de tilsvarende regler i riksakten fyller det samme hensyn, går han ikke nærmere inn på. Videre har denne løsning den fordel at siden den svenske suksesjonsordning gjelder som grunnlov i begge riker,¹⁶⁶ mens riksakten som nevnt ikke har status som grunnlov i Sverige, kun i Norge, taler dette for å la den lov med høyest trinnhøyde i begge riker bli stående. Men noen videre utdypning av dette standpunktet gir han ikke, og man kan igjen fornemme et forsvar som først og fremst bunnar i lojalitet til forslaget og til de svenske ønskene om en slik løsning. Pietetshensynet overfor Karl Johan som Aschehoug henviser til, kan neppe tillegges den helt store vekt som unionsrettslig argument. Unionens første konge hadde på det tidspunktet vært død i 26 år, og en foreningstraktat mellom to riker må nødvendigvis gjelde de fremtidige forhold. Også trinnhøydeargumentet bærer preg av et ad hoc forsvar. Aschehoug påpeker jo selv at selv om riksakten ikke hadde hatt grunnlovs status i Sverige, er det av de svenske myndigheter i gjerning anerkjent at riksaktens bestemmelser i kollisjonstilfelle går foran svensk grunnlovsbestemmelse.¹⁶⁷ Konsekvensen av dette blir at dersom riksakten inneholder regler som ikke harmonerer med den svenske suksesjonsordning, vil riksakten som utgangspunkt gå foran som *lex superior*. Følgen av et slikt resonnement blir videre at dersom det nye forslaget skulle avløse den gamle riksakten og også formelt få status som grunnlov, slik forslaget §71 foreskriver, stod unionskomiteen i utgangspunktet fritt til å utforme regler vedrørende tronfølgen som tok hensyn til de svenske ønsker. Dette kunne man gjøre ved å innta bestemmelser som tilsvaerer dem i suksesjonsordningen, samtidig som man kunne gjennomføre en større grad av likestilling mellom rikene ved å nevne det

¹⁶⁴ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.10

¹⁶⁵ Aschehoug, 1870 s.188

¹⁶⁶ Gjelder som norsk grunnlov ved henvisningen i novembergrunnlovens §6, og som vedlegg til denne.

¹⁶⁷ Aschehoug, 1870 s.189

norske folk som part i unionen for ikke å forarge nordmennene. Spørsmålet er om svenskene likevel ville godtatt at suksesjonsordningen skulle tape sin formelle virkekraft, selv om det ikke var tvil om hvor reglene hadde sitt opphav fra.

5.3.4 Viktigheten av regler om en interimsregjering - §§ 39-55

Hele kapittel VI i forslaget er viet regler som bestemmer på hvilken måte kongens makt skal utøves dersom han av beskrevne grunner selv er forhindret fra å utøve den. Dette var ikke et tema som skapte noen nevneverdige kontroverser, men da det er maktpåliggende å ha detaljerte regler om en interimsregjering i en personalunion, der kongen som rikenes bindeledd grunnet sykdom eller reise kan være forhindret fra å utøve sin konstitusjonelle rett, vil reglene gis en presentasjon.

Riksaktens §7, novembergrunnlovens §§40 og 42 og regjeringsformens §§39, 40 og 42 hadde bestemmelser om interimsregjering i tilfelle tronledighet eller kongens mindreårighet. Reglene sier stort sett det samme med forskjellige ord. Her som på andre områder ønsket man altså å få elementene av unionell rett ut av de særskilte grunnlover, og å samle dem i den nye foreningsakten. Hovedtrekkene i bestemmelsene avviker ikke i stor grad fra reglene i riksakten. De viderefører dog ulikheten som er fastslått ved andre bestemmelser i forslaget. Interimsregjeringen skal ha sitt sete i Sveriges hovedstad, jf. §49 som en videreføring av forslagets §6 om kongens påbudte opphold i Sverige, og Sverige er gitt forrang i utenrikssaker som en videreføring av forslagets §27 om at utenriksministeren skal være svensk mann.

De tilfelle hvor interimsregjeringen skal tre sammen for å utøve kongens makt, er ved kongens reiser til utlandet (§40), når han er for syk til å ivareta regjeringsansliggender (§40), og ved hans død (§43). Alle tilfellene forutsetter selvsagt at det ikke er noen prins i myndig alder som ved de to første tilfellene trer inn som regent, eller ved det siste tilfellet overtar tronen. Er prinsen under myndig alder, styrer interimsregjeringen inntil han fyller 18 år. Forslagets §41 annet punktum bestemmer at dersom kongen eller tronfølgeren innen ett år etter at interimsregjeringen første gang kom sammen fortsatt ikke har tiltrådt styringen, skal nasjonalforsamlingene bestemme om det skal forordnes med regent eller regentskap, eller om interimsregjeringen skal fortsette inntil videre.

Etter riksaktens §7 annet ledd skulle interimregjeringen bestå av 10 medlemmer fra hvert rike. Dette er i forslaget foreslått endret til tre medlemmer fra hvert rike, jf. §48. Disse skal være den norske statsminister, utenriksministeren (svensk), samt to andre medlemmer av hvert rikets statsråd. Grunnen til at man ønsket å skjære ned på antall medlemmer er at et mindre råd lettere vil være i stand til å komme frem til samlende løsninger i kongens fravær, og at meningsforskjellene ikke vil bli uoverkommelige.¹⁶⁸

Beslutninger skal fattes ved stemmeflerhet, jf. §54 annet ledd. Minst to medlemmer fra hvert rike må være tilstede for at den er beslutningskompetent, jf. §54 første ledd. Hvis stemmene fordeler seg likt vil ordførerens stemmegivning være avgjørende, jf. §54 tredje ledd. Ordføreren kan være en prins beskikket av kongen, jf. §48, men dette er også den eneste personen kongen har rett til å beskikke for at ikke det ene rike skal få noen fordel fremfor det annet. Hvis ikke dette har skjedd skal ordet føres annenhver uke av det første medlem fra hvert rike, dvs. den norske statsminister eller den svenske utenriksminister, jf. §53. Et unntak gjøres fra dette i saker som særskilt angår det ene rike. Da vil det være dette rikets første medlems stemmegivning som bestemmer utfallet, jf. §54 tredje ledd. I alle saker vedrørende forholdet til utlandet er det utenriksministeren som har den avgjørende stemme ved stemmelikhet.

5.4 Om det unionelle statsråd

Kapitel III om det unionelle statsråd var det som uten sammenligning foranlediget de heftigste debattene rundt forslaget skjebne. Forsvarerne av forslaget hevdet at et unionelt statsråd var løsningen for Norge når det gjaldt å oppnå full likestilling i avgjørelsen av felles anliggender, samtidig som man ble sikret større innflytelse på de diplomatiske anliggender. Likheten i antall medlemmer som §14 foreskriver skulle dessuten sikre lik innflytelse. Motstanderne av forslaget fremholdt på sin side at opprettelsen av et slikt felles statsråd bar i seg spiren til et senere unionsparlament og tok utviklingen et skritt nærmere en forbundsstat. En likhet i antall medlemmer i det unionelle statsråd var kun å betrakte som et ytre skinn av likhet, siden kongen i tilfeller av motstrid måtte ta mest hensyn til det største og mektigste av rikene.

¹⁶⁸ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.46

5.4.1 Terminologi – de ulike typer statsråd før og etter forslaget

Jeg vil i det følgende gi en kort presentasjon av de ulike typene felles statsråd som riksakten foreskriver og den modellen revisjonsforslaget foreskriver.

Riksaktens §5 omhandler det som i denne avhandlingen så konsekvent som mulig kalles *sammensatt statsråd*. En viss begrepsforvirring kan oppstå siden både ”felles” og ”kombinert” i en del litteratur er brukt om akkurat den samme foranstaltning. I all hovedsak besto dette statsråd foruten kongen, av hele det svenske statsråd pluss den norske statsrådavdeling i Stockholm, som besto av tre personer. Hovedregelen var at en betenkning skulle innhentes fra statsrådet i Christiania før fellessaker fikk sin behandling her. Et slikt sammensatt statsråd kunne også holdes i Christiania dersom kongen oppholdt seg her. Det ville i så fall konstitueres av hele statsrådet i Christiania pluss tre medlemmer av det svenske statsråd som fulgte kongen. Sverige hadde med andre ord ikke noen permanent statsrådavdeling i Christiania for de tilfeller hvor kongen oppholdt seg her. Det sammensatte statsråds sammensetning ville altså bero på hvor kongen befant seg, på den måte at i det rike det sammensatte statsråd ble holdt, møtte hele dette lands statsråd. Således fikk statsrådet betegnelsen svensk-norsk statsråd når det ble holdt i Sverige, og norsk-svensk statsråd når det ble holdt i Norge. Denne siste varianten var dog ikke noen vanlig foreteelse. Den eneste gangen i unionens første 25 år det ble holdt norsk-svensk statsråd var i 1839 da Karl Johan fattet beslutning om å nedsette den første unionskomité.¹⁶⁹

Det normale ble slik sett at det sammensatte statsråd hadde sine møter i Stockholm med kongen, hele det svenske statsråd og de tre norske statsråder i Stockholm med ”sete og delibererende stemme”, tilstede. Ordningen må sies å innebære en ganske klar formell forrang for Sverige i og med at man for de aller fleste tilfeller ville ha et overtall av svenske statsrådsmedlemmer tilstede. Selv om beslutninger ikke ble fattet ved stemmeflerhet, ville nok det numerisk større antall svenske medlemmer reelt veie i Sveriges favør. Dessuten ble sakene foredratt av et medlem av det svenske statsråd da det sammensatte statsråd ble holdt i Sverige, hvilket som nevnt var det normale. Ved at den norske regjering i Christiania skulle avgi betenkning i slike saker kan man si at det norske statsråd i Christiania var representert i sin helhet ved at kongen ble gjort kjent

¹⁶⁹ Dunker, 1866 s.15

med dets betenkning. En annen ting er selvsagt den større faktiske påvirkning man nok må anta Sverige hadde ved å ha alle sine regjeringsmedlemmer representert i umiddelbar nærhet til beslutningstakeren, kongen.

Et øvrig stort norsk ankepunkt overfor ordningen med det sammensatte statsråd, var at de "felles saker" det skulle behandle etter sin intensjon ikke omfattet de diplomatiske anliggender. Denne type saker var etter svensk forfatningsrett forbeholdt det såkalte *ministerielle statsråd* som bestod av kongen, utenriksministeren og enten hoffkansleren eller et øvrig medlem av det svenske statsråd, jf. regjeringsformens §11. Jeg kommer nærmere inn på behandlingen av utenrikssaker i kapittel 5.5 om forholdet til fremmede makter nedenfor

Riksaktens §4 annet ledd beskriver et særskilt type statsråd som skal konsulteres dersom kongen vil begynne krig. Han skal da meddele statsrådet i Norge og Sverige sine tanker og innhente deres betenkninger, samt fullstendige beretninger om rikenes finansielle tilstand. Deretter skal han innkalle begge rikers komplette statsråd til det som i bestemmelsen kalles *overordentlig statsråd*. Andre steder har dette blitt omtalt som *unionelt statsråd*,¹⁷⁰ men for ikke å skape forvirring i forhold til det unionelle statsråd revisjonsforslaget etablerer, velger jeg å holde meg til riksaktens ordvalg.

Det *unionelle statsråd* som revisjonsforslaget kapittel III oppretter skulle erstatte det tidligere sammensatte statsråd slik dette er etablert i riksaktens §5, jf. novembergrunnlovens §38. Til forskjell fra det sammensatte statsråd, skulle det unionelle statsråd ha like mange medlemmer fra hvert land, og det skulle ha kompetanse i de fleste spørsmål om utenrikssaker. Dets kompetanse ble utvidet både ved at det uttrykkelig i forslaget nedfelles konkrete kompetanseområder, og ved at andre bestemmelser legger opp til en skjønnsmessig vurdering av hvilke saker som kan komme til å få sin behandling her. Jeg kommer nærmere inn på det unionelle statsråds sammensetning og kompetanse i avsnittene straks nedenfor.

¹⁷⁰ Se eks. Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.238. Dette er etter min mening positivt feil betegnelse

5.4.2 Uenigheten om riksaktens § 5

Det hadde lenge rådet en viss uenighet om hvordan riksaktens §5, som på tre setninger beskriver både det sammensatte statsråds sammensetning og virkeområde, var å forstå. Særlig var tolkningsuenigheten stor vedrørende passusen ”...gjenstander som angår begge riker”, jf. §5 første ledd i.f. Man holdt seg lenge til en ganske restriktiv anvendelse av det sammensatte statsråd. Faktisk tok det flere år før det kom til anvendelse for første gang. Man anså den mangel på detaljerte bestemmelser om dets virkeområde som en bekreftelse på at det var ment å kun få anvendelse i saker hvor det virkelig var nødvendig at statsråder fra begge riker kom sammen.¹⁷¹ En tidlig, meget snever tolkning av ordlyden i §5 ledet til at det kun er i saker om krig den får sin anvendelse. Dog har riksaktens §4 egne bestemmelser om dette, og man måtte derfor utvide tolkningen av ordlyden i §5. Dette resulterte i at den etter hvert omfattet saker som vedrørte de ved riksakten bestemte konstitusjonelle forhold, samt saker hvor det var påkrevd at rikene fremstod som en enhet.

Jeg har overfor skissert de bestemmelser i riksakten som angår fellesbehandling av saker, og den gjengse oppfatning om hvordan de var å forstå, og den praksis som utviklet seg ut fra bestemmelsene. Men ordlyden var ikke entydig, og inviterte til flere tolkninger. Bernhard Dunker beskrev den tolkning han mener er den rette som en ordning der §§4 og 5 har indre sammenheng.¹⁷² Dette på en slik måte at §4 omhandlet statsrådets sammensetning når kongen ville starte krig, mens §5 tok for seg sammensetningen i de andre tilfelle §4 beskrev, nemlig fredsslutning, inngå og oppheve traktater, og å sende og motta representanter fra fremmede makter. På dette viset beskar han det sammensatte statsråds kompetanse til ikke å gjelde noe annet enn forholdet til fremmede makter. Etter en slik fortolkning eksisterte det etter riksakten ikke egentlig noe sammensatt statsråd som i riksaktens §5, kun det overordentlige som beskrevet i §4. Dunker omtaler det da også ganske konsekvent som ”det såkalte sammensatte statsråd”, altså som en konstruksjon som ikke er forutsatt i riksakten. Det nærmeste man kom er det overordnede statsråd som skal innkalles etter §4, altså hvis kongen ville gå til krig. Den sammensetning som er beskrevet i §5 er intet annet enn norsk eller svensk statsråd,

¹⁷¹ Indst. 1871 S. I. s.9

¹⁷² Dunker 1868, s.53

forsterket med medlemmer av det annet rikes statsråd avhengig av hvor kongen oppholdt seg.

Problemet med en slik tolkning var at denne type saker Dunker mener skal behandles som foreskrevet i §5 var forbeholdt det rent svenske ministerielle statsråd, jf. regjeringsformens §11. Dunker er klar over denne inkonsistens hans forståelse medførte, men avfeiet det med at det var en feiltakelse at Norge ikke fra først av fikk medinnflytelse i de diplomatiske saker, og at den praksis som senere utviklet seg hvor Norge ble gitt medbestemmelse i disse sakene var noe man faktisk hadde krav på etter riksakten.

I tiårene før Den annen unionskomité startet sitt arbeid, registrerte man dog en viss utvidelse av saker som man fant hensiktsmessig å behandle i fellesskap. Dette var i tråd med den svenske oppfatning om at man anså det som ønskelig at også saker som umiddelbart vedkom det ene rike, men som middelbart også kunne få betydning for det annet, fikk sin behandling i det sammensatte statsråd. Uttrykk for en slik oppfatning finner man i den svenske justisminister De Geers foredrag i det sammensatte statsråd den 9. april 1861. Dessuten ga Aschehoug uttrykk for en lignende oppfatning i sitt dissenterende votum om unionskomiteens forslag¹⁷³ når han sier at hjemmel for tidligere å behandle alle typer fellessaker, ikke bare konstitusjonelle, finnes nettopp i riksaktens §5. Med fellessaker menes altså her saker som i utgangspunktet var innbyrdes, men som kunne tenkes å få betydning også for det annet rike. Fra norsk side ønsket man derimot å begrense det sammensatte statsråds virksomhetsområde i tråd med tidligere noenlunde faste praksis, jf. den norske regjerings betenkning av 14. desember 1861.

Stattholdersaken hadde vist med all tydelighet at man trengte klare regler på hvordan saker som falt i en mellomstilling, altså ikke var rent nasjonale eller rent unionelle, skulle behandles. Fra Dunkers tolkning som innebar at kun saker som angår krig eller fred er felles etter riksakten, til Aschehougs oppfatning om at alle saker som i utgangspunktet er nasjonale, men kan ha et unionelt tilsnitt var felles, er det et temmelig stort spenn. Det er dette unionskomiteen forsøkte å finne en løsning på i kapittel III. Generelt kan det sies at forslaget gikk ganske langt i å komme den svenske oppfatning i møte.

¹⁷³ Indst. S. I. 1871 s.26

5.4.3 Likhet i antall = likhet i vekt? - § 14

Den innledende bestemmelsen i kapittelet, forslaget §14, fastslår at det unionelle statsråd skal være sammensatt av et likt antall medlemmer fra begge land, minst tre fra hvert. Dette var i tråd med forutsetningene fra den første unionskomité, og selvsagt etter den norske regjeringens ønsker. En så entydig regel skulle avhjelpe det utall tolkningsalternativer som uklarheten i riksaktens §5 hadde ført til. Omfanget tillater ikke at jeg går dypt inn i denne materien, men det er på det rene at sammensetningen av statsrådet varierte på ganske mange måter uten at noen klar praksis utviklet seg, selv om det vanligste var å følge ordningen som beskrevet i riksakten: Det sammensatte statsråd bestod av hele statsrådet i det land kongen og dermed rådet oppholdt seg, forsterket av tre medlemmer fra det annet land. Unionskomiteen ga i sin betenkning en oversikt over de forskjellige sammensetninger det kombinerte statsråd hadde hatt etter sted, sakens karakter og andre omstendigheter.¹⁷⁴ Det var nødvendig med en opprydding på dette området, og §14 likestiller formelt rikene i det kanskje mest sentrale spørsmål under revisjonsforhandlingene, nemlig styrkeforholdet i den eneste unionelle institusjon.

Grunnen til at man fra svensk side var villig til å gå inn på en slik tallmessig likestilling, må søkes i Sveriges ønske om en generell konsolidering av unionen. I dette var planene om sterke unionelle institusjoner en sentral del, og man skjønnte at skulle man få nordmennene med på noe slikt, måtte man lokke med en riksaktsbestemt likestilling i det unionelle statsråd.¹⁷⁵ Hadde man først fått gjennom dette fikk man heller diskutere sammensetningen i et unionelt parlament den dagen det unionelle statsråd hadde fått et så vidt kompetanseområde, at man innså behovet for et parlament ovenfor hvis det kunne ansvarliggjøres.¹⁷⁶

Til forskjell fra ordningen etter riksakten skulle ordningen etter forslaget være at det unionelle statsråd bestod av like mange medlemmer fra hvert rike, uavhengig av hvor kongen oppholder seg, og hvor statsrådet holdes. I utgangspunktet altså en styrking av likestillingsprinsippet i forhold til den gamle ordning som medførte at svenskene i de aller fleste tilfelle var i overtall, da kongen som regel oppholdt seg i Sverige. Sammenholder man forslaget §6 om kongens bosted og §14 ser man altså at det unionelle

¹⁷⁴ Unionskomiteens betenkning, s.11-19

¹⁷⁵ Dunker, 1868 s.90

¹⁷⁶ Jf. justisminister De Geers foredrag i det sammensatte statsråd av 9. april 1861

statsråd i likhet med det sammensatte som hovedregel vil ha sitt virke i Sveriges hovedstad. Man kan ut fra §6 om kongens påbud å ha residens i Sverige anta at det unionelle statsråd enda sjeldnere enn tidligere ville bli holdt i Christiania.

Bestemmelsen sier intet uttrykkelig om hvilke medlemmer av rikenes statsråder som skal møte i det unionelle statsråd. Det kan tenkes at dette var ment å variere fra sak til sak etter hvilket forhold som var gjenstand for behandling, men unionskomiteen har i sin betenkning ikke funnet grunn til å si noe om dette. Muligens er det også tenkt slik at kongen kunne tilkalle de rådgivere han fant det hensiktsmessig å høre råd fra, avhengig av hvilken type sak som ble foredratt. Unionskomiteen så imidlertid ut til å tenke seg at hele ordningen med å ha en norsk statsminister og to andre statsråder fast stasjonert i Stockholm skulle bortfalle:

”Kommunikasjonen mellom Rikenes Hovedsteder er allerede saa lett, at en Reise fra den ene til den anden ei er forbundet med synelig Vanskelighed”.¹⁷⁷

Dette indikerer at de møtende statsråder var ment å variere fra sak til sak.

Dunker fremholdt at selv om den tallmessige likestilling i det unionelle statsråd var ivaretatt, var dette like mye en skinnlikhet som den man har i forslaget §1. Han innrømmer at bestemmelsen på papiret tar likestillingen lengre enn riksakten, siden like mange menn fra hvert rike skulle møte selv om statsrådet ble holdt i Sverige. Men i likhet med riksakten der likestillingen teoretisk var grei nok, men ikke i praksis siden kongen nesten alltid oppholdt seg i Sverige, vil likestillingen etter det nye forslaget fortsatt være kun teoretisk, hevder Dunker. Han mener at §14 dypest sett ikke var fundert på en matematisk fordeling i den forstand at de norske statsråders råd til kongen aldri vil veie like tungt som de svenske, til tross for at antallet er det samme.¹⁷⁸ Med Sverige som det største, mektigste og folketalligste rike, vil kongen alltid måtte ta størst hensyn til sine svenske rådgivere i tilfelle der de to rikers interesser sto mot hverandre. Ved at kongen i forslaget §6 har fått påbud om å ha sin residens i Stockholm, vil han dessuten være langt mer utsatt for påvirkning av opinionen der enn i Norge. Dette har unionskomiteen og politikerne bak den vært klar over hele tiden, hevder Dunker. Meningen har vært å beholde status quo med henhold til den interne maktfordelingen. Hvis ikke dette var en forutsetning, ville Sverige aldri gått med på tallmessig

¹⁷⁷ Unionskomiteens betenkning, s.20

¹⁷⁸ Dunker, 1868 s.87

likestilling. Den svenske riksdag hadde nemlig forlangt en unionell garanti i bytte mot avskaffelsen av stattholderposten,¹⁷⁹ som foranlediget hele revisjonen. Denne garantien består nettopp i utvidelsen av det unionelle statsråds kompetanse, hevder Dunker. Dette sies også av unionskomiteen selv, om enn i mer tvetydige ordelag enn Dunker:

”At man ved at beholde det sammensatte Statsraads naaværende organisasjon, fremkalder Betenkeligheder med at utvide dets Kompetanse til alle de Tilfælde, i hvilke en felles Overveielse eller Afgjørelse maa anses hensiktsmessig, er allerede paapekt af Sveriges Justitieminister i hans Foredrag af 9. april 1861, og det er af Ham ved denne Leilighed fremsatte Antydning, Komiteen har fulgt, naar den har foreslaatt dette Statsraad sammensatt af et likt antall Medlemmer fra hvert Rike”.¹⁸⁰

Ut fra dette var det vanskelig for Aschehoug å gå direkte til angrep på det Dunker hevdet, siden han selv var blant de mest aktive i utformingen av motivene til revisjonsforslaget, det vil si nettopp den siterte betenkning. Dette gjør han da heller ikke i sitt tilsvaret til Dunker der §14 nærmest ikke nevnes. Det som sies om bestemmelsen avviser selvsagt det Dunker påstår, og benekter at styrkeforholdet mellom Norge og Sverige er så skjevt som han sier. Man måtte dessuten ikke undervurdere svenskens ønsker om å være rettskafne, og finne frem til rimelige løsninger i de enkelte tilfeller.

Aschehoug skrev derimot desto mer om §15 som mer konkret angikk det unionelle statsråds kompetanse og virkeområde. Men ved ikke å sette §§14 og 15 i sammenheng slik Dunker gjør, fornektet han indirekte at det unionelle statsråds sammensetning har sammenheng med dets virkeområde, noe som er i motstrid med det komiteen selv uttaler om §14, jf. sitatet ovenfor. Heller ikke når det kommer til stortingsdebatten tok Aschehoug til motmæle mot dette temmelig kraftige angrep fra Dunker. Uten at man kan kalle det et direkte bevis, er det i alle fall en ganske kraftig indikasjon om at det Dunker anfører faktisk er tilfelle: Situasjonen etter en eventuell gjennomføring av forslaget er ment å være som før i den forstand at Sverige har størst makt og innflytelse i det unionelle statsråd, til tross for dets tallikhet av statsråder fra hvert rike. Og om dette ikke var uttalt innad i komiteen, må man gå ut fra at dette faktisk ville være resultatet.

Heller ikke flertallet i konstitusjonskomiteen er i sitt votum overbevist om at man ved §14 har oppnådd noen reell likestilling, selv om man anerkjente at bestemmelsen er

¹⁷⁹ Skrivelse fra Den Svenske Riksdag av 2. april 1860

¹⁸⁰ Unionskomiteens betenkning s.20

et skritt i riktig retning.¹⁸¹ Den fremhever spesielt at sakene uansett ikke avgjøres ved stemmeflerhet, men ved de råd som fremkommer som kongen skal ta stilling til. Med den rådgivende betenkning det norske statsråd i Christiania skulle avgi før et sammensatt statsråd etter riksakten §5, ville således hele det norske statsråd være tilstede ved denne, selv om Sverige i selve møtet var representert ved flere. Realiteten i et slikt resonnement kan selvsagt diskuteres.

Oppsummert kan altså §14 sies å være et likestillingsmessig fremskritt i forhold til tidligere praksis, *isolert sett*. Men skal man forstå hvordan det vil arte seg i praksis, må bestemmelsen sammenholdes med andre bestemmelser i forslaget, særlig gjelder det §§6 og 18. Paragraf 6 bestemte som tidligere nevnt at kongen skal ha sin residens i Sveriges hovedstad. Dette ville føre til at det unionelle statsråd nesten utelukkende ble holdt i Sverige. Tar man også med forslagets §18 i betraktningen, som sier at alle saker i det unionelle statsråd skulle foredras av det medlem av statsrådet i hvis land statsrådet oppholder seg, uthules likestillingen ytterligere. Dette ville medføre at sakene i all hovedsak ble foredratt av svenske ministre.

Jeg vil forsøke å illustrere hvordan dette ville kunnet arte seg: Etter forslagets §15 nr.2 er det klart at saker som umiddelbart angikk kun det ene riket, men som middelbart også kunne angå det annet, kunne behandles i det unionelle statsråd. Hvis stortinget ønsket å vedta en lov som i utgangspunktet bare gjaldt norske forhold, men som kunne tenkes å virke inn på svenske forhold på et senere tidspunkt, kunne altså en slik sak komme til å havne i det unionelle statsråd. Det kan da høres rimelig ut at det er den ansvarlige norske minister som foredrar saken. Men etter §18 skulle saker foredras av departementssjefen i det land statsrådet holdes, det vil si for alle praktiske tilfelle Sverige. En svensk minister ville altså være den som foredro en nesten utelukkende norsk sak for kongen. Mer om dette nedenfor.

5.4.4 Det unionelle statsråds kompetanse og virke – et steg mot realunionen? - §§ 15, 16 og 18

Paragrafene 15, 16 og 18 behandles i fellesskap, da de alle er knyttet til det unionelle statsråds kompetanse.

¹⁸¹ Indst. S. I. 1871 s.8

Paragraf 15 omhandlet på hvilke områder kongen skulle ha kompetanse til å treffe beslutning i det unionelle statsråd om å fremme forslag til de to nasjonalforsamlinger, og var således blant de mest kontroversielle av bestemmelsene i forslaget. Paragraf 16 ga kongen kompetanse til å ta inn saker til forberedende overlegning i det unionelle statsråd, før det behandles i det enkelte rikets statsråd. Paragraf 18 tok for seg hvem som skal foredra i det unionelle statsråd. At meningsforskjellene rundt spørsmålet om det unionelle statsråds kompetanse var ganske sterke, ser man blant annet av all den plass bestemmelsen er viet både hos Dunker og Aschehoug, i stortingsinnstillingen og stortingsdebatten.

Paragraf 15 første ledd uttrykker positivt enkelte saker som i alle tilfelle skulle behandles i det unionelle statsråd. Disse er saker om forandring i eller tillegg til riksakten (litra a), andre anliggender som i følge riksakten var felles for begge riker (litra b), lovgivning som kunne finne sted i overensstemmelse med forslaget §§29 og 35, det vil si hvert av rikenes bidrag til konsulatvesen og hær (litra c), om forandring av grensen mellom rikene (litra d), og til slutt om regnskapsoppgjør mellom rikene (litra e).

Litras a og b må sies å være i overensstemmelse med forutsetningene i riksaktens §5; det var her snakk om konstitusjonelle forhold som springer ut av foreningsakten. Litra d omhandler også forhold som etter sin karakter er så nært knyttet til unionen at det var naturlig med en felles behandling. Det samme kan tilsynelatende være tilfelle for litra e, men Dunker hadde ganske kraftige innvendinger mot denne. Med det utgangspunkt at unionen var avledet fra de to selvstendige riker, og ikke at unionen var overordnet de to rikers selvstendighet, ser Dunker det som en umulighet at en unionsmyndighet skulle avgjøre tvister og stridigheter mellom rikene.¹⁸² Han anfører videre det han tidligere har sagt om ulikhet i vekt til tross for likhet i antall medlemmer i det unionelle statsråd i disfavør av Norge, som en grunn til at slike tvister ikke burde få sin avgjørelse der.

Litra c introduserte også noe nytt med sin henvisning til forslaget §§29 og 35 som respektivt omhandler rikenes andel av bidragene til det felles utenriksvesen og hær. At disse saker etter forslaget skulle undergis felles behandling var for så vidt ikke noe nytt, men en riksaktsfestet bestemmelse innebar etter motstandernes mening en utvidelse i den formelle hjemmel, som var noe annet enn den ulovfestede praksis som

¹⁸² Dunker, 1868 s.150-151

hadde utviklet seg. Jeg finner det mest hensiktsmessig å behandle dette mer inngående i drøftelsen av forslaget §§29 og 35 nedenfor, se kapittel 5.6.

Forslagets § 15 annet ledd innførte en generell bestemmelse som skulle fange opp alle forhold som man mente burde falle inn under det unionelle statsråds kompetanse, som ikke er uttrykkelig nevnt i første ledd. Dersom andre forhold enn dem som positivt hjemles i første ledd anses ”nødvendige” eller ”nyttige” for rikene å bli undergitt en felles behandling, kan dette gjøres selv om det i utgangspunktet var snakk om innbyrdes anliggender. Det samme skulle gjelde for opphevelse av, forandringer i, eller tillegg til slike bestemmelser. Men det må altså være snakk om forhold som på like vilkår er bindende for begge riker, ved at bindende kraft i det ene rike var betinget av at tilsvarende bestemmelse gjaldt i det annet. Man ønsket altså å innføre en skjønnsmessig adgang til å legge flere saker inn under det unionelle statsråd, der kriteriene var at det er enten nødvendig eller nyttig for rikene at det gjøres.

Vi er her i kjernen av unionskomiteens *raison d’être*, nemlig at man for fremtiden ønsket å unngå opprivende stridigheter som dem man hadde i forbindelse med stattholdersaken. For første gang i forslaget møter man her noe nytt; noe som ikke bare var en kodifisering av praksis - om enn kontroversiell praksis, eller avskrift av andre regelsett, men som pekte mot en faktisk utvidelse av unionen. Unionskomiteen ser selv ut til å være klar over at den med dette beveget seg ut på utrygg grunn, da de i motivene skrev at man i rikene ikke tidligere har vært tilbøyelige til å gi felles regler om forhold som rikene selv kan ta hånd om. Man understreker derfor at det fortsatt er i foreningens natur at man ikke istandbringer slike regler for deres egen skyld, men kun i de tilfelle det er noe å vinne ved å gjøre det.¹⁸³

Diskusjonen om bestemmelsen var ganske heftig, og dreiet seg i hovedsak om hva som lå i begrepet ”...gjenstander som angår begge riker” i riksaktens §5. Debatten dreiet seg altså først og fremst om hvor stor utvidelse av det unionelle eller sammensatte statsråds kompetanse riksakten hjemlet, dernest hva som var en nødvendig og hensiktsmessig utvidelse av den unionelle regjerings kompetanse.

Dunker som talsmann for motstanderne av forslaget påpeker at man med §15 annet ledd hjemler en tvilsom praksis som over noen år hadde utviklet seg uten noen

¹⁸³ Unionskomiteens betenkning s.22

som helst hjemmel i riksakten. Den ovenstående passus var kun ment å hjemle fellesbehandling av saker som angår utenrikske saker, og ikke slike innbyrdes forhold som §15 annet ledd åpner for. Både Dunker og konstitusjonskomiteen på stortinget påpekte denne usikkerhet med henhold til hva som skulle anses som saker som skulle undergis felles behandling. Det eksemplifiseres med vedtakelsen av den norske sjøfartsloven¹⁸⁴ den uenighet som oppstod når praksis etter hvert utviklet seg i den retning at også saker som i utgangspunktet kun angikk det ene rike, men middelbart også kunne vedrøre det annet rike, kom inn under det sammensatte statsråds kompetansesfære. Loven gjaldt kun norske anliggender, men hadde en bestemmelse i §38 som påla norske skip plikt til å hjembringe svensker som hadde forulykket i utlandet, på samme linje som nordmenn. Loven ble vedtatt i Norge, men det svenske statsråd ytret at loven burde ha vært behandlet i det sammensatte statsråd, siden den hadde en bestemmelse som berørte Sverige.¹⁸⁵ Dette altså til tross for at bestemmelsen var kun begunstigende for Sveriges del. Dette finner både Dunker og Konstitusjonskomiteen i 1871 høyest utidig, og bruker det som et skrekkes eksempel på hvordan Sverige, dersom forslaget vedtas, gjennom det unionelle statsråd i fremtiden kunne tenkes å søke påvirkning i rent norske anliggender.

Ved siden av at saken illustrerer uenigheten om det etter riksaktens §5 sammensatte statsråds materielle kompetanse, reiste den også spørsmålet om hvordan sammensetningen i det felles statsråd i slike tilfelle skulle være. I Sverige insisterte man på at det ikke var mulig å holde norsk-svensk statsråd i Sverige, dvs. hele det norske statsråd forsterket med tre medlemmer av det svenske statsråd, når det ble foredratt saker som i utgangspunktet var et norsk indre anliggende, men som ved at det indirekte eller middelbart vedrørte Sverige, krevde behandling i det sammensatte statsråd. Når regelen i praksis var slik at kongen stort sett bare oppholdt seg i Sverige, og det derfor var et medlem av dette lands statsråd som skulle foredra saken, ville konsekvensen være at den norske regjerings innstilling måtte sendes til Sverige i forveien, og i det sammensatte statsråd foredras av en svensk minister som tilsvarte den norske minister som i norsk statsråd ville ha foredratt saken. For saken om sjøfartslovens vedkommende, ville det altså ha artet seg slik at den svenske finansminister skulle få tilsendt den norske

¹⁸⁴ Lov av 24. mars 1860

¹⁸⁵ Jf. justisminister De Geers foredrag i det sammensatte statsråd av 9. april 1861

regjerings innstilling, og at han i svensk statsråd med de tre norske tilkalte medlemmer, skulle foredra saken for kongen. Men dette var altså et forhold man søkte avklart med forslaget §14.

Konstitusjonskomiteen påpekte videre den uklarhet som §15 annet ledd skapte i forhold til hvordan man skulle avgrense de saker som skulle undergis felles behandling. Man mente her at de tilfelle hvor saker som i utgangspunktet var innbyrdes hadde blitt brakt inn for det sammensatte statsråd, ikke hadde vært tilstrekkelige verken i antall eller i ensartet praksis, til at man kunne si at det hadde utviklet seg en presedens for dette. Når man med §15 annet ledd forsøker å beskrive nettopp den praksis som delvis har funnet sted og å lovfeste denne, antar man at dette vil gi et bredere og sikrere grunnlag for en fremtidig praksis som ikke harmonerer med den tidligere uttrykte oppfatning fra det norske statsråd om hva det sammensatte statsråds kompetanse skal omfatte.¹⁸⁶ Man konkluderer med at hvor stort virkeområde det unionelle statsråd skal ha, ikke vil bero på §15 annet ledds tanke eller motiv, men

”...på det skjønn som de som skal anvende regelen til en hver tid bruker”,

Med andre ord: Kongen og det unionelle statsråd. Sett i lys av at en av unionskomiteens hovedoppgaver var å klargjøre skillet mellom nasjonal og unionell rett, var en slik ubestemthet og skjønnsstyrt regel i et av forslagetes viktigste bestemmelser umulig å godta.

For Dunker blir det viktigste angrep mot bestemmelsen i §15 annet ledd og gang på gang understreke at riksaktens §§4 og 5 som ovenfor nevnt har en indre sammenheng, og at ”...Gjenstande som angaar begge Riker” ikke dreiet seg om noe annet enn de utenrikske saker. Ordlydens ubestemthet gjør det i seg selv umulig å tenke seg at man med riksaktens §5 mente å organisere et eget statsråd for slike saker, når man ikke engang vet hvilke saker det siktes til.¹⁸⁷ Som ytterligere bevis for denne påstand om at riksakten ikke har til hensikt å henlegge innbyrdes saker under det sammensatte statsråd, anfører Dunker novembergrunnlovens §13 om at kongen under sitt fravær fra Norge overdrar styringen av rikets indre anliggender til den norske regjering i Christiania.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Indst. S. I. 1871 s.10

¹⁸⁷ Dunker 1868, s.70

¹⁸⁸ Dunker 1868, s.78

For Aschehous vedkommende begynte han sitt forsvar av §15 annet ledd med å påpeke at unionskomiteen ikke har foreslått noe nytt. Hvis det er slik at behandling i unionelt statsråd av saker vedrørende rikenes innbyrdes anliggender gjør disse til felles anliggender, så eksisterte dette fellesskap allerede i kraft av riksaktens §5, samt 50 års urokkelig praksis.¹⁸⁹ Det første som slår en, er den meget forskjellige tolkningen av riksaktens §5 de to legger til grunn. Aschehoug er meget klar over dette, og kaller noe sarkastisk den fortolkning Dunker gir uttrykk for i sin bok for ”Advokat Dunkers *nyeste* fortolkning av den någjeldende riksakt”.¹⁹⁰ Aschehoug antyder altså at Dunker tolket §5 slik at den i sammenheng med §4 kun angår de diplomatiske saker mot bedre vitende, i den hensikt å skape et poeng i favør av seg selv. Jeg kan her ikke utelukke at Aschehoug til en viss grad har rett. Ved gjennomgang av andre kilder rundt tolkningen av §5, er det lite annet som minner om en slik forståelse som Dunker ga uttrykk for i sitt angrep på forslaget §15 annet ledd.

Fredrik Stang var heller ikke imponert, og benyttet anledningen til å kritisere Dunker: En slik forståelse er ”en individuell Vilkaarlighed som staar i Strid med baade almindelig språkbruk og sakens natur”.¹⁹¹

Aschehoug fremhevet videre at §15 annet ledd ikke skaper noen adgang til å gi felles eller gjensidige forskrifter som ikke allerede eksisterte. Dette har også sammenheng med den vidt forskjellige fortolkning av riksaktens §5 som legges til grunn. Mens Dunker altså mente at bestemmelsen hadde indre sammenheng med §4, og at det derfor kun er saker om krig og fred den omfatter, la Aschehoug til grunn at §5 måtte leses uavhengig av §4, og at passusen ”gjenstander som angår begge riker” var ment å omfatte vidt forskjellige emner, til tross for at ordlyden var lite spesifikk. Han stiller seg uforstående til Dunkers tolkning, og undrer seg dersom denne er den rette, hvorfor norske statsråder i en rekke saker som ikke er av utenriksk karakter, har innfunnet seg i det sammensatte statsråd uten at det har blitt stilt et eneste spørsmål om hvorvidt dette er forenelig med §5.

Det er altså snakk om saker som er innbyrdes, men med et unionelt tilsnitt. Fremgangsmåten hvis saken tas opp av det norske statsråd, er således at kongen lar

¹⁸⁹ Aschehoug 1870, s.64

¹⁹⁰ Aschehoug 1870, s.73

¹⁹¹ Ebbell 1871, s.176

saken foredras der, med tilkallelse av tre svenske statsråder som også har delibererende stemme, slik §5 foreskriver. Motsatt hvis saken tas opp av det svenske statsråd vedrørende en sak som i utgangspunktet gjelder Sverige, men med et unionelt tilsnitt. Problemet for Aschehoug i denne sammenheng var bare at svenskene aldri hadde gått god for en slik behandlingsmåte. Svenskene hadde tidligere uttalt at samtlige av deres statsråds medlemmer skal ha adgang til ethvert sammensatt statsråd som holdes i Stockholm, det vil si at å holde norsk-svensk sammensatt statsråd var en umulighet så lenge kongen befant seg i Stockholm, hvilket han for det aller meste gjorde. Aschehougs kommentar til dette er at det ikke er noen grunn til å tro at svenskene alltid vil holde fast ved denne oppfatning, uten å gi noen ytterligere utdypning av dette.¹⁹²

Aschehougs hovedpoeng er i stor grad å påvise at man ved forslagets §15 annet ledd først og fremst er ute etter å få en smidigere og mer lettvinnt behandling av saker som er innbyrdes, men som på ett eller annet vis kan vedrøre det annet rike. I stedet for at disse sakene skal undergis behandling i hvert enkelt rikes statsråd der samme konge er nærværende, skal representanter for hvert rike møtes i det unionelle statsråd for raskere og enklere kunne drøfte dem. Kongen skulle her fungere nærmest som en slags voldgiftsmann dersom det oppstod uenighet om bestemmelser i en forskrift eller lov som skulle vedtas. Man kan da enklere overvinne uenigheter ved at man er samlet, fremfor å sitte i hvert sitt land og utføre en masse korrespondanse, hvoretter kongen måtte møte i de respektive statsråd som enten svensk eller norsk konge. Ved en slik unionell overlegning av saken som §15 annet ledd foreskrev, ville saker av felles natur raskere kunne komme til behandling i det enkelte rikes nasjonalforsamling, og man ville på forhånd ha klargjort innholdet av dem, slik at lovene ble likelydende og likegjeldende for begge riker.

Aschehoug snakker i bevegede vendinger om en slik tanke. Og ideen er jo i seg selv god, men han synes å glemme at den forutsetter enighet om at den type fellessaker han eksemplifiserer med i utgangspunktet *skal* være gjenstand for behandling i det unionelle statsråd. Og det forutsetter like mye at man faktisk er sikker på at likestillingen i det unionelle statsråd er ivaretatt, også på flere måter enn den tallmessige. På begge punkter var Dunker og Aschehoug på full kollisjonskurs. Etter Dunkers oppfatning hørte jo alle andre saker enn de diplomatiske ikke hjemme i det unionelle

¹⁹² Aschehoug 1870, s.82

statsråd. Og dersom de mot hans formodning gjorde det, ville Norge uansett lide under at Sverige hadde den største makt i statsrådet, til tross for likheten i antall medlemmer. Det er ikke vanskelig å være enig med Dunker i at en konge som vil måtte ta hensyn til at det ene av rikene er dobbelt så folkerikt og mektig enn det andre, ikke kan være en upartisk voldgiftsmann i en slik konstellasjon.

Oppsummeringsvis er det først og fremst lite som tyder på at den svært innskrenkende tolkning av riksaktens §5 som Dunker la til grunn, og som hele hans argumentasjon støttet seg på hadde særlig stor utbredelse. Det er flere faktorer som peker i denne retning:

For det første selve ordlyden i passusen ”gjenstander som angår begge riker”. En ren bokstavfortolkning gir ingen som helst indikasjon på at det her kun er de utenrikske saker som er ment omfattet. Tvert i mot vil en ved lesing umiddelbart anta at uttrykket er ment å skulle få sin anvendelse på alle de saker som har et felles tilsnitt.

For det annet er det vanskelig å finne bevis for at riksaktens §§4 og 5 hadde en slik indre sammenheng som Dunker hevdet. Det er mer intuitivt naturlig å lese §4 som om den angår de diplomatiske anliggender, mens §5 angår alle andre felles saker. Denne forklaringen styrkes når man ser på opphavet til §§4 og 5: Paragraf 4 er hentet fra novembergrunnlovens §26, mens §5 er hentet fra novembergrunnlovens §38. At §§4 og 5 er plassert ved siden av hverandre i riksakten kan altså neppe tolkes dit hen at de har en innbyrdes sammenheng. Forklaringen er trolig ikke mer komplisert enn at ingen av bestemmelsene i novembergrunnloven som lå mellom §§26 og 38 hadde noen naturlig plass i riksakten, og dermed ikke er inntatt der. Hadde de hatt det, ville de ha funnet sin plass mellom §§4 og 5, og det ville således bli enda vanskeligere å påvise en sammenheng mellom dem.

For det tredje mangelen på historiske vitnesbyrd. Man må anta at praksis ikke hadde utviklet seg slik den gjorde dersom norske stortingsrepresentanter og statsråder etter 1815 var enige i Dunkers fortolkning. Praksis for behandling av fellessaker i unionelt statsråd var riktignok ikke meget stor, men at den i flere tilfelle hadde funnet sted og at dette skjedde til tross for at norske menn etter Dunkers mening visste at den ikke var hjemlet i riksakten, men ikke gav uttrykk for dette, gir ikke helt mening.

Konklusjonen blir at Dunker gikk noe langt i sitt forsøk på å konstruere en sammenheng mellom §§4 og 5 når han vil innsnevre det felles statsråds kompetanse

etter riksakten. Med en såpass lite spesifikk ordlyd riksaktens §5 hadde med henhold til hvilke saker som var tenkt som ”felles saker”, må man kunne si at Den annen unionskomité streng tatt ikke gikk utenfor de rammer som §5 trekker opp. At forslaget gikk et godt stykke lenger i å gi legal hjemmel til å behandle et uvisst antall saker som det tidligere ikke har vært praksis for å behandle i det unionelle statsråd, er en annen sak.

Paragraf 15 tredje ledd har bestemmelser om formen for behandling av forslag eller meddelelser til rikenes nasjonalforsamlinger som foranlediges ved beslutning fattet i det unionelle statsråd. Det bestemmes om disse at de skulle utferdiges i rikenes særskilte statsråd, for så å bli lagt frem for sitt rikes nasjonalforsamling. Dette var nok en kodifisering av den praksis, om enn begrensede praksis som hadde utviklet seg.

Paragraf 16 la inn et ytterligere forbehold om at man ikke hadde klart å fange opp alle tilfeller som kunne tenkes behandlet i det unionelle statsråd i §15. Men i motsetning til §15 skulle kongen i unionelt statsråd etter §16 ikke fatte noen beslutning. Det var kun snakk om at saker hvor det var spørsmål om anvendelse av lover i det ene rike som kan ”gi kongen anledning til å treffe forholdsregler også for det annet rike”, som kunne bringes inn i det unionelle statsråd for ”forberedende overlegninger”.

Bestemmelsen supplerer §15 annet ledd. Den er noe mer restriktiv ved at den etter ordlyden ikke ga kongen beslutningskompetanse, men samtidig mindre restriktiv ved at det ikke var noe krav om at sakene som braktes inn måtte ha gjensidighetsvirkninger i de to riker med henhold til innhold og bindende kraft.

Unionskomiteen nevner som eksempel på saker hvor bestemmelsen kan få anvendelse de tilfelle hvor lover som var felles for rikene utviklet seg forskjellig i dem.¹⁹³ Kongen kunne da med hjemmel i §16 ta opp saken i det unionelle statsråd for sammen med sine rådgivere å drøfte den, før saken kommer til avgjørelse i vedkommende rikes statsråd. Det fremheves at det unionelle statsråd slik kunne brukes som et delibererende møtested hvor man raskt og effektivt kan ordne opp i uoverensstemmelser mellom rikene. Man tilkjenner også at kongen har en viss grad av handlefrihet, og at det ikke trenger være noen rettslig nødvendighet for at han kunne ta den i bruk. Eneste unntak man har gjort eksplisitt finnes i §16 i.f., om at saker som angikk et av de

¹⁹³ Unionskomiteens betenkning s.25

enkelte rikers særskilte grunnlov ikke under noen omstendighet kunne tas opp til debatt i det unionelle statsråd. Man kan spørre seg hva som er grunnen til at grunnlovssaker var unntatt, dersom §16 kun er ment å hjemle ”forberedende overlegninger”, og ikke beslutninger. Dersom saker som kom opp for det unionelle statsråd etter §16 kun var der for å drøftes, måtte det vel være greit å drøfte også saker som angikk grunnlovsmessige forhold? Stortingets Konstitusjonskomité undrer seg ikke over dette:

”Det følger af seg selv at selv om en slik Overlegning formelt ikke fører til beslutning, saa vil det i Virkeligheden blive slik at vedkommende Saks skjebne i regelen afgjøres. Bestemmelsen i §16 er derfor en *overmaate vesentlig Uvidelse* af Omraadet for den unionelle Behandling og afgjørelse, i det den trekker innunder seg en ubestemmelig Mengde saker som hittil har været overlatt til det enkelte Lands egne Autoriteter at afgjøre.”¹⁹⁴

Man mente her at §16 er så vag i sine begrensninger at bestemmelsen var anvendbar på nær sagt hvilken som helst sak, og selv om bestemmelsen legger opp til at det kun skal finne sted en ”overlegning” av vedkommende sak, ville dette i realiteten innebære en avgjørelse som vedkommende rikes statsråd ville føle seg bundet av.

Aschehoug tok til motmæle i sitt dissenterende votum, og hevder at §16 ikke innførte noe nytt. Den var kun et alternativ til den praksis som hadde utviklet seg fra riksaktens §5.¹⁹⁵ Det interessante her er at Aschehoug trekker en parallell mellom de to bestemmelser, siden §16 etter sin ordlyd kun hjemlet ”forberedende overlegninger”, mens riksaktens §5 hjemlet beslutningskompetanse for kongen i det sammensatte statsråd. Aschehoug tilbakeviste verken i sitt dissenterende votum eller i boken sin den temmelig sterke og direkte kritikken fra flertallet i konstitusjonskomiteen om at avgjørelse i realiteten vil være fattet, i det saken blir oversendt det enkelte rikes statsråd etter forberedende overlegning etter §16. Dette tyder på at ordlyden i bestemmelsen ikke var helt dekkende for hvordan man så for seg praksis, siden Aschehoug tydeligvis ikke mente å ha ryggdekning for å tilbakevise det. Hans hovedpoeng var dog at Norge likevel vinner mer enn taper ved §16. Jeg kan igjen illustrere ved hjelp av uenigheten som oppstod ved vedtakelsen av den norske sjøfartsloven av 24. mars 1860.

Uenigheten mellom rikene bestod her som nevnt i at svenskene mente å ha krav på å bli konsultert i forkant av vedtakelsen av en særskilt norsk lov, men som hadde én bestemmelse som kunne vedrøre svenske sjøfolk, dog kun på den måte at norske sjøfolk

¹⁹⁴ Indst. S. I. 1871 s.11

¹⁹⁵ Indst. S. I. 1871 s.27

hadde lik plikt til å bringe hjem svenske forulykkede sjøfolk som norske. Altså en rent begunstigende forskrift for Sveriges del. Etter forslaget §16 ville man for fremtiden unngå denne type uenigheter, siden kongen var gitt anledning til å foreta forberedende drøftinger i det unionelle statsråd dersom det i det ene riket skulle "fattes beslutning som kan gi kongen anledning til å treffe noen forholdsregel også for det annet rike". Man ville på samme tidspunkt rydde av banen den tvil og uenighet som hersket om det kunne avholdes norsk-svensk statsråd i Sverige, siden man nå var sikret likhet i antall medlemmer og - etter Aschehous' sigende, innflytelse i det unionelle statsråd. Man slapp på norsk side altså å finne seg i at saker som i utgangspunktet var norske, men med aspekter som på en eller annen måte vedrørte Sverige, ble behandlet i svensk-norsk statsråd i Stockholm, dvs hele det svenske statsråd forsterket med den norske statsrådsavdeling der.

Igen får man inntrykk av at Aschehoug legger overdreven vekt på den tallmessige likestillingen av rikene i det unionelle statsråd. En ting er at det unionelle statsråd i alle praktiske tilfeller skulle holdes i Sverige, og mistanken om at Sverige som det mektigste og folkerikeste rike i seg selv vil oppheve denne likheten. Tar man i tillegg forslaget §18 i betraktning ser man at alle saker, bortsett fra nærmest *rent* norske anliggender som kan bringes inn i det unionelle statsråd etter §16, skal foredras av et svensk statsrådsmedlem. Bestemmelsens ordlyd tilslører dette noe ved å si at foredraget skal skje av et statsrådsmedlem fra det rike hvor kongen oppholder seg. Men sammenholdt med forslaget §6 er det klart at de norske representanter i det unionelle statsråd sjelden vil stå på listen over foredragsholdere.

For bestemmelsene om det unionelle statsråd, er det som ellers vanskelig å peke på at den ene løsningen har mer for seg enn den andre. Det er helt tydelig at både Dunker og Aschehoug ikke skriver for å overbevise hverandre, men for å vinne størst mulig oppslutning om deres politiske standpunkter. Man sitter ofte med det inntrykk at de ikke ønsker å forstå hverandre, og at man setter uenighetene på spissen fremfor å forsøke å begrense dem. Når uenighetene grunner i to nærmest forskjellige paradigmer – den prinsipielle likestilling hos Aschehoug vs. den absolutte realiserte likestilling hos Dunker, og ikke kun dreier seg om enkelte detaljer i bestemmelsene, er det ikke uproblematisk og si at det ene er feil og det andre er riktig. Historien viser i etterkant at Dunker var den som klarte å samle størst oppslutning, men dette må selvsagt sees ut fra

den historiske kontekst. Hadde forslaget blitt fremsatt noen år tidligere er det mye som tyder på at vektskålen kunne ha tippet den andre veien.

5.5 Om rikenes forhold til fremmede makter

5.5.1 Innledning – praksis frem til 1865

Bestemmelsene om de utenrikske anliggender er samlet i forslagets kapittel IV, §§20-29. Som nevnt var utenrikspolitikken et område som lenge var et rent svensk anliggende. Regjeringsformens §11 overlater alle saker vedrørende forholdet til fremmede makter til kongen, for å avgjøres på den måte ”honom lämpligast synes”. Med andre ord en ganske uinnskrenket frihet. Dette var ikke helt unaturlig tatt i betraktning Karl Johans kontinentale aner og hans kontaktnett ute i Europa. Bestemmelsen foreskrev fremgangsmåten noe mer i detalj: Utenriksministeren skulle foredra sakene for kongen i nærvær av et annet medlem av statsrådet, hvorpå kongen skulle fatte beslutning i de sammes nærvær. Selv om §11 ikke foreskrev det, ble det vanlig at hoffkansleren møtte i stedet for et av de øvrige medlemmer av statsrådet. Denne behandlingsformen fikk etter hvert navnet ”ministerielt statsråd”.

Norge gikk glipp av muligheten til å oppnå innflytelse på utenrikssakene i forbindelse med riksaktsforhandlingene i 1815. Norge hadde ikke hatt egne utenrikspolitiske organer siden før dansketiden, mens Sverige gjennom sin konge med kontinentale aner hadde et utviklet kontaktparat i Europa.¹⁹⁶ En annen forklaring går på at det norske storting ved vedtakelsen av novembergrunnloven rett og slett glemte eller overså at utenrikssakene i følge svensk forfatning hadde sin egen behandlingsmåte, og at man på dette tidspunkt gikk glipp av muligheten til å sikre seg grunnlovshjemlet adgang til å være med i avgjørelsen av disse sakene.¹⁹⁷ Antakeligvis gikk man på norsk side ut fra at novembergrunnlovens §38 som lå til grunn for riksaktens §5 ga den nødvendige hjemmel, men overså altså den svenske regjeringsforms §11, og det faktum at riksakten ikke hadde grunnlovs status i Sverige. Den norske regjerings betenkning av 14. desember 1861 vedrørende nedsettelse av Den annen unionskomité underbygger et slikt

¹⁹⁶ Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.238

¹⁹⁷ Dunker 1868, s.55-56

synspunkt. Slik sett hadde Sverige sitt på det rene når man i 1815 kunne hevde at utenrikssakene måtte være en ren svensk affære.

Protokollene fra det ministerielle statsråd ble ikke oversendt verken riksdag eller storting, og var således ikke gjenstand for noen konstitusjonell granskning. Norge hadde altså svært begrensede *formelle* påvirkningsmuligheter på mye som vedrørte utenrikspolitikk, med unntak av de tilfelle der grunnlovens §25 kom til anvendelse, altså når kongen trengte stortingets samtykke for å bruke norske styrker i angrepskrig. Den norske regjering skulle etter riksaktens §4 og novembergrunnlovens §26 også avgi sin betenkning dersom kongen ville starte krig. Men kongen var i prinsippet enerådende på dette området, jf. regjeringsformens §§11 og 13: "...på det sett som han (kongen) finner lempeligst" (§11 om utenrikssaker), og "...utføre den beslutning som han for riket nyttigst finner" (§13 om krigssaker).

Nordmenn var i prinsippet likestilt med svensker når det gjaldt ansettelse i utenriksvesenet for andre stillinger enn utenriksministeren. Men fravær av den rette sosiale status, adelskap og personlig formue sto ofte i veien for en karriere for norske menn, og Norge ble således underrepresentert også her.¹⁹⁸

Den første unionskomité la i sin innstilling av 1844 opp til en sidestilling av rikene også i utenrikspolitikken. Utenriksministeren kunne være norsk eller svensk etter kongens ønske, og han skulle stå ansvarlig overfor en jury av like mange riksdags- og stortingsmedlemmer fra hvert rike. Utgiftene til utenriksvesenet skulle avgjøres av en unionskongress med like mange medlemmer fra hvert rike. Dette var å gå for langt for alle parter.

Utviklingen etter Karl Johans død i 1844 og utover i Oscar den førstes styre på 1850-tallet, gikk i retning av en avpersonalisert kongemakt. Man hadde i embetsmannskretser i de to riker sett hvordan fred utad la grunnlag for økt handel og velstand innad, og en konge med ambisjoner om ekspansjon av unionen passet dårlig i dette bildet. Dette må antas å være noe av forklaringen på at Norge ved slutten av 1850-tallet fikk ta noe del i behandlingen av utenrikssaker. De viktigste av disse sakene ble gradvis overført fra det ministerielle til det sammensatte statsråd, og regjeringene selv bidro på denne måten å svekke kongens makt. Den norske statsminister i Stockholm, Georg Sibbern, utnyttet harmonien som rådet mellom rikene på dette tidspunktet, og fungerte i

¹⁹⁸ Bjørøgo, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.240

praksis som en norsk, assosiert utenriksminister.¹⁹⁹ Man kan således si at selv om revisjonsforslaget innførte dette formelt, var det i stor grad en kodifisering av en praksis som hadde begynt å utvikle seg. På hvilke måter den praksis som hadde utviklet seg var forskjellig fra som blir foreslått i revisjonsutkastet, er gjenstand for diskusjon i 5.5.3 nedenfor.

5.5.2 Arven fra riksakten - §§ 20-21

De to første bestemmelsene i kapitlet var omskrivninger av riksaktens §4 og den svenske regjeringsforms bestemmelser om utenrikssaker. Paragraf 20 første ledd er likelydende med riksakten §4 første ledd, og omhandler kongens rett til å begynne krig og slutte fred, inngå traktater og utnevne gesandter og konsuler. Bestemmelsens annet ledd hentet inspirasjon fra regjeringsformens §11: kongen skulle berede og behandle utenrikssakene på en slik måte som han fant tjenlig. Forslaget la altså opp til en personlig utøvelse av kongemakten i utenrikssakene, men med den viktige begrensning som følger av bestemmelsens siste punktum: Utøvelsen skal iaktta det som følger av de andre bestemmelsene i kapitlet.

Også §21 er bygget på lesten av riksakten §4. Den tilsvarende i stor grad dens annet ledd som omhandler kongens plikt til å innhente betenkninger og tilstandsberetninger for rikene dersom han ville begynne krig eller slutte fred. Han skulle derpå innkalle til et overordentlig statsråd bestående av flest mulig medlemmer av rikenes nasjonale statsråd, hvorpå disse skal avgi sine råd. Men det er til syvende og sist kongen som fatter den beslutning "han anser gagnligst for rikene", jf. §21 i.f.

5.5.3 De viktigste utenrikssakene legges til det unionelle statsråd, men det ministerielle statsråd beholdes - §§ 22-24

Bestemmelsen i §22 ble av tilhengerne av revisjonsforslaget forfektet som den store grunnen til at man i Norge burde gi forslaget sin tilslutning. Den overfører formelt de aller fleste saker vedrørende de utenrikske anliggender fra det ministerielle statsråd, der Norges deltakelse for de fleste tilfelle var uten rettslige garantier, til det unionelle stats-

¹⁹⁹ Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.305

råd der Norge skulle ha det samme antall medlemmer som Sverige. Det ministerielle statsråd er foreslått beholdt i forslaget §24, men kompetansemessig amputert. I tillegg innfører §24 til forskjell fra tidligere praksis den ordning at den norske statsminister er gitt legal adgang til å være tilstede. Dette var tidligere kun regulert ved kongelig resolusjon. Sakene som er beskrevet i §24 kan etter kongens ønske også legges frem for det unionelle statsråd.

Et av de største ankepunktene fra norsk hold overfor den da gjeldende unionelle rett – nemlig Sveriges forrang i de utenrikske saker, også i saker som direkte vedkom Norge, og at Norge gjennom stortinget ikke hadde mulighet til å føre konstitusjonell kontroll med utenriksministeren, skulle altså etter dette være ordnet på en for begge riker tilfredsstillende måte. Hvilke faktiske forskjeller medfører så §22?

Paragraf 22 nr. 1 begrenser den i §20 angitte kongens rådighet over de der nevnte utenriksaker, dvs. begynne krig og slutte fred, inngå traktater samt sende, motta og utnevne gesandter og konsuler. Disse sakene, samt saker der kongen anser det nødvendig å treffe noen forholdsregel mot fremmed makt ”av slik beskaffenhet at den med god grunn kan fryktes å lede til krig, eller sette rikenes krigsmakt eller noen del av den på krigsfot, eller heve noen del av de i §38 omtalte krigskreditiver”, skulle etter forslaget bringes inn for avgjørelse i det unionelle statsråd. Dette gjaldt selv om saken umiddelbart kun angikk ett av rikene, og var således i tråd med forutsetningene i forslaget §16. I forhold til utenrikssakene som ikke er krigssaker, presiserer altså §22 nr. 1 innholdet av §20, som i likhet med riksakten gir kongen en stor handlefrihet. Paragraf 22 nr. 2 bringer saker av utenriksk karakter som kan bli bestemmende for avgjørelse av innenrikske saker, inn for det unionelle statsråd. Man tenkte her på forhold som ikke var helt naturlige å kalle ”ministerielle” eller ”diplomatiske” saker, men som likevel hadde med forholdet til utlandet å gjøre. Unionskomiteen nevner som eksempel overenskomster med fremmede makter vedrørende kommunikasjon og transport, der disse fordret vedtakelse av lover på nasjonalt plan.²⁰⁰ Bestemmelsens nr. 3 sier at forberedende beslutninger angående de i nummer 2 omtalte saker og angående overenskomster med fremmed makt som ikke er av politisk natur også skal behandles i det unionelle statsråd. Men kongen kunne her beslutte at de i stedet skulle opp i det

²⁰⁰ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.29

ministerielle statsråd som beskrevet i §24. Paragraf 22 nr. 4 ramser så opp en rekke tilfelle som formelt tidligere var forbeholdt det ministerielle statsråd, men som nå skulle behandles i det unionelle: Ansettelse og avskjedigelse av embetsmenn i utenriksdepartementet (litra a), om ordningen av konsulatvesenet (litra b), ansettelse og avskjedigelse av konsulere (litra c), anerkjennelse av fremmede makters konsulere (litra d), tiltale mot gesandter og tjenestemenn som nevnt i forslaget §67 nr. 2.

Fra Den annen unionskomité's side fremheves betydningen av at man nå fikk en riksaktsfestet plikt for kongen til å høre begge rikers alminnelige statsråder om saker som umiddelbart angikk forholdet til utlandet.²⁰¹ Det erkjennes samtidig at den ordning man legger opp til i forslaget langt på vei allerede var innført i praksis. Ved kongelig resolusjon i 1835²⁰² ble den norske statsminister gitt adgang til det ministerielle statsråd ved diplomatiske saker som særlig angikk Norge eller som kunne få betydning for Norge. Ved nye resolusjoner året etter²⁰³ ble det bestemt at utnevnelsen av konsulere skulle finne sted i sammensatt statsråd, etter at betenkning fra den norske regjering i Christiania var innhentet. Kong Karl Johan gav enda en resolusjon i 1842²⁰⁴ som fastslo at konvensjoner og handelstraktater med fremmede land skulle ratifiseres i sammensatt statsråd. Unionskomiteen skriver selv i sin betenkning at dette førte til den sedvane at saker vedrørende forholdet til fremmede makter foredras i sammensatt statsråd.²⁰⁵ Men noen fast og ensartet praksis som i rettslig bindende former garanterte Norges medinnflytelse på utenrikssakene hadde man tross alt ikke, og forslaget imøtekom slik sett et av de viktigste norske kravene forut for revisjonsforhandlingene.

I det hele tatt var det ikke kapittelet om utenrikssakene som vakte mest diskusjon, selv om det i og for seg var viktig nok. Blant de store, prinsipielle sakene var nok kapittelet om utenrikssakene det ble tatt best i mot av skeptikerne til forslaget. Til og med Dunker er relativt edruelig i sin dom. Men han omtaler det faktum som også 1871 års konstitusjonskomité og flere av talerne i stortingsdebatten om forslaget påpekte: Forslaget ga ikke Norge mer enn hva man allerede hadde oppnådd gjennom praksis som

²⁰¹ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.27

²⁰² Resolusjon av 13. april 1835

²⁰³ Resolusjoner av 23. januar og 26. april 1836

²⁰⁴ Resolusjon av 28. mai 1842

²⁰⁵ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.11

fulgte i kjølvannet av ovennevnte resolusjoner.²⁰⁶ Dunker pekte også på at anskuelserne rundt de konstitusjonelle forhold har endret seg så mye siden det ministerielle statsråd gjennom regjeringsformens §11 ble gitt all myndighet om diplomatiske saker, at det ikke lenger er mulig å gjennomføre dem slik som foreskrevet der. Det er for nå- og fremtiden utenkelig at man i det ministerielle statsråd ville avslutte traktater eller overenskomster med fremmede makter, uten at det sammensatte statsrådet kommer på banen.

Verre er det at det ministerielle statsråd ikke er totalt avskaffet, og at det uttrykkelig nevnes i forslaget §24. Man kjenner her igjen litt av argumentasjonen som Dunker anførte også i forhold til reglene om tronfølgen, der bestemmelsene er hentet fra eller henviser til den svenske suksesjonsordningen, som var et rent svensk forfatningsdokument. Og det er her lett å være enig med Dunker. Når man skulle utarbeide et forslag til felles foreningsakt, virker det lite taktisk å opprettholde et beslutningsorgan som har sitt utspring i ren svensk forfatning, og som gjennom hele unionstiden hadde stått som et symbol på svensk supremati i forholdet mellom rikene.

Unionskomiteen har i sin betenkning ikke gått nærmere inn på hvilke saker §24 første ledd er ment å omfatte. Bestemmelsen sier selv i sitt første ledd kun at ”i andre enn de i §§21 og 22 nevnte tilfeller...” skal behandlingen foregå på den foreskrevne måte. I første ledd annet punktum sies det dog uttrykkelig at ansettelse og avskjedigelse av gesandter og andre embetsmenn i utenriksdepartementet, samt anvendelse av de til diplomatiske sakers avsatte midler, skal ligge under det ministerielle statsråd.

Begrunnelsen er at det i disse saker krever:

”...et saa fortrolig Kjennskap til de diplomatiske Forhold og Personligheter, at det ikke kan forutsettes hos andre enn Dem som stadigt følger med i de utenrikske Anliggendes Gang”²⁰⁷

Som nevnt omfatter §§21 og 22 de fleste og langt viktigste sakene. Disse bestemmelsene må antas å være uttømmende, siden alle ”andre saker” skal behandles etter §24. Hvorfor man i forslaget har ønsket så sterkt å opprettholde det ministerielle statsråd kun av ovennevnte siterte grunn, går ikke direkte frem noensteds. Men man kan kanskje gjette at det har å gjøre med kongens bruk av hemmelige agenter både hjemme og i utlandet, og at dette var noe som gjennom formelle prosesser ikke skulle komme flere

²⁰⁶ Dunker, 1868 s. 155. Se også Indst. S. I. s.12

²⁰⁷ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.34

enn nødvendig til kjenne. Det var uansett en trend på tilbakegang at kongen benyttet seg av slike nettverk på siden av det offisielle utenriksvesenet.²⁰⁸ Sikkert er det i alle fall at både Karl Johan og Oscar I helt på egen hånd opererte med slik agenter, og at Karl XV hadde ambisjoner om det, men at han ble innhentet av den konstitusjonelle utvikling.

Det virker uansett lite skjønnsomt av Den annen unionskomité å ta med denne bestemmelsen, med tanke på at forslaget måtte gjennom det norske storting. Når man gjennom §§21 og 22 overfører de diplomatiske saker til det unionelle statsråd, hadde man antakeligvis hatt mer å vinne enn å tape på å også overlate det de i §24 nevnte saker. Igjen aner man en viss pietet overfor kongemakten, og at man utad ikke ønsket å la denne stå helt ribbet for personlig makt i utenrikssakene.

Jeg har tidligere nevnt at det Dunker ikke bruker mye plass på å kritisere, bruker Aschehoug enda mindre plass på å forsvare i boken sin. Paragrafene 20-24 er så vidt jeg har kunnet se overhodet ikke kommentert i "Om Unionskomiteens Udkast". Heller ikke i hans dissenterende votum i konstitusjonskomiteens innstilling, og hans innlegg under stortingsdebatten kommer han særlig inn på disse bestemmelsene. Det er samtidig ikke helt unaturlig, hans defensive strategi tatt i betraktning. En slik holdning fra Aschehoug beskriver også formann Ludvig Daae i konstitusjonskomiteen som behandlet revisjonsforslaget, der også Aschehoug var medlem.²⁰⁹ Det viktigste ble å demme opp for de skarpeste angrepene fra Dunker.

Konstitusjonskomiteen lar seg derimot ikke overbevise av bestemmelsene om utenrikssakene. Man uttrykker tilfredshet med at de konstitusjonelle former for behandlingen av disse fastslås, men påpeker at dette må antas å ha utviklet seg på samme måte i praksis siden behandlingsformene i det ministerielle statsråd ikke var i harmoni med den konstitusjonelle utvikling og forholdet mellom rikene.²¹⁰

²⁰⁸ Se noe mer om dette i Bjørge, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 ss.244, 272 og 294

²⁰⁹ Daae 1871, bd. 1 s.464

²¹⁰ Indst. S. I. s.12

5.5.4 Utenriksministeren skal fortsatt være svensk, nordmenn gis formell adgang til andre poster i utenriksdepartementet - §§ 23, 26, 27 og 28

For å ta det grunnleggende først: Bestemmelsen i forslaget §27 bestemmer at ”Sveriges utenriksminister vedblir som hittil å være sjef for utenriksdepartementet, samt å påse og ivareta begge de forente rikers utenrikske anliggender”. Ordet ”vedblir” røper i seg selv hva den forhenværende praksis hadde vært: Nordmenn hadde vært avstengt fra å inneha den høyeste stilling i utenriksdepartementet. Så lenge utenrikspolitikken ble utøvet med hjemmel i et svensk forfatningsdokument, regjeringsformens §§11 og 12, var det utenkelig å besette embetet med en nordmann. I likhet med forslaget §6 om kongens residens, ble bestemmelsen av motstanderne av forslaget oppfattet som et brudd på likestillingsprinsippet. Igjen ser man konflikten mellom tilhengerne av den prinsipielle likestilling, og tilhengerne av den absolutte likestilling mellom rikene.

Forslaget av 1844 fra Den første unionskomité tok den absolutte likestilling på alvor også i dette henseende, og i dette forslaget §§43 og 44 er utenriksministeren tenkt som en felles minister som kunne være både norsk og svensk, men uten å være medlem av noen av rikenes nasjonale statsråd. Han skulle utnevnes i sammensatt statsråd, og være ansvarlig overfor en jury bestående av seks medlemmer fra hvert rike, dersom han ble satt under anklage for handlinger begått i tjeneste. Anklagekompetansen skulle utøves særskilt av hvert rike, og var lagt til det organ som det enkelte rikes grunnlov tilla anklagemakten; Riksretten for Norges vedkommende.

Den annen unionskomité mente en slik løsning ikke ville være mulig uten eksistensen av en eller annen form for unionell representasjon, slik forslaget fra Den første unionskomité legger opp til:

”... naar det ikke gies noen for Rikene fælles Forsamling, som har Rett ikke bare til at sætte Udenriksministeren under Anklage, men ogsaa til at kontrollere Ledelsen af de Diplomatiske Anliggender ved hvilket som helst konstitutionsmæssigt Middel, samt at bevilge de til denne Styrelse nødvendige Udgifter, bliver det umuligt at gjøre Udenriksministeren til en for bægge Riker fælles Embedsmann.”²¹¹

Følgen av at utenriksministeren skulle være svensk embetsmann, var at han kun ville være ansvarlig overfor svensk rett. Dette medfører igjen at det vil være en umulighet at han utnevnes i det unionelle statsråd. En løsning der kongen valgte en utenriksminister som både kunne være svensk eller norsk mann ville heller ikke være forenlig med at

²¹¹ Unionskomiteens betenkning, 1867, s.33

utenriksministeren skulle være medlem av det svenske men ikke det norske statsråd.²¹² For det fåtall av saker som fortsatt skulle behandles i det ministerielle statsråd etter §24, er Norges interesse ivaretatt ved at statsministeren formelt var gitt møterett her. Også protokollene fra de ministerielle statsråd kunne fordres forelagt storting og riksdag med samme begrensninger som følger av §68 annet ledd. Man erkjenner fra komiteens side at §27 innebar et brudd på likestillingsprinsippet, men at man i fravær av et unionell folkerepresentasjon overfor hvis en felles minister kunne ansvarliggjøres, var dette den mest hensiktsmessige løsningen. Oppsummert sies at det ikke betyr så mye for Norge om man ikke har rettslig adgang til å kreve en norsk utenriksminister, så lenge man i det unionelle statsråd var likestilt med Sverige og hadde rettslige garantier for at Norges interesser ble ivaretatt.

For å kompensere for det åpenbare brudd på det absolutte likestillingsprinsipp i §27, ga §28 formell adgang for nordmenn til å inneha alle øvrige embetsposter innen utenriksvesenet. Dette innebar en legal hjemmel på et område som det allerede eksisterte en praksis for at nordmenn kunne ha slike stillinger. Innvendingen som var blitt reist fra svensk side hadde utgangspunkt i regjeringsformens §28, som sa at kongen skulle utnevne ”innfødte svenske menn” til embeter og tjenester innen riket. Man tok i betraktning at regjeringsformen ble til før unionen kom i stand, og tolket derfor ovennevnte passus utvidende til også å inkludere norske embetsmenn.

For Dunker er denne kompensasjonen ikke overraskende utilstrekkelig. Norge taper mer enn man vinner, og Norges stilling i unionen blir dårligere med disse bestemmelsene enn den var uten dem.²¹³ Argumentasjonen ligner på dem som ble anført mot forslaget §6: Ved å låse en rettstilstand gjennom å ta den med i en ny riksakt, ville man erkjenne og vedta at Norge er i en underordnet stilling i forhold til Sverige. Man bandt seg også rettslig til en ordning som det på et eventuelt senere tidspunkt ville være svært vanskelig å forandre på, siden en forandring av foreningsakten etter forslaget §71 annet ledd kun kunne skje etter samtykke fra kongen og begge riker. Han viser til at riksakten ikke uttrykkelig hjemler en kun svensk utenriksminister, på samme måte som den ikke uttrykkelig hjemler at kongen skal bo i Sverige, selv om det enkelte steder følger forutsetningsvis.

²¹² Unionskomiteens betenkning, 1867, s.33

²¹³ Dunker, 1868 s.34

Utfordringen er å komme med en løsning på dette spørsmålet som alle kan enes om, og Dunker erkjenner at dette ikke er enkelt. Han skisserer to løsninger: Enten ved at utenriksministeren er en fellesminister som var medlem av både den norske og svenske regjering og ansvarlig overfor begge rikers nasjonalforsamlinger. Eller at utenriksministeren ikke var medlem av noen av regjeringene og heller ikke ansvarlig overfor noen av rikenes nasjonalforsamlinger, men kun overfor et unionsparlament som må opprettes til dette bruk, og intet annet. Den første løsning kunne ikke godtas av Sverige, og den annen løsning kunne ikke godtas av Norge. Man fryktet at en unionell folkerepresentasjon ville tilrive seg mer makt på bekostning av rikenes nasjonalforsamlinger.

Aschehoug avviser Dunkers påstand om at den bestående praksis med svensk utenriksminister aldri har vært legal, og underbygger dette med at 17. mai grunnloven hadde en §33 som viste at Norge skulle ha et utenriksdepartement med en egen sjef. Denne bestemmelsen falt bort etter unionsforhandlingene med Sverige i 1814, og Aschehoug mener at tanken da var at Norge ikke skulle ha sitt eget utenriksdepartement, og at Sverige ved sin utenriksminister skulle besørge Norges utenrikske anliggende. Dette er en nærliggende tanke. Det var lite som tilsa at Norge var tiltenkt et eget utenriksvesen ved unionsinngåelsen. Selv om 17. mai-grunnloven inneholdt klare forutsetninger om et selvstendig norsk utenriksdepartement, hadde ikke Christian Fredrik rukket å utnevne noen utenriksminister, eller stable på bena et departement med diplomati- og konsulatvesen.²¹⁴ På denne bakgrunn kan man lure på hva Dunker mente var alternativet til et svensk supremati i utenrikssaker, selv om riksakten ikke inneholder uttrykkelige bestemmelser om at dette var ment å skulle være tilfelle. Aschehoug går også langt i å antyde at Dunker argumenterer mot bedre vitende:

”...Paastanden bliver kun en Lek med Ord. Intet er sikrere enn at det ved den norske grunnlovs Istandbringelse var Mening at Udenriksministeren (den svenske) skulde overta en slik Funksjon”²¹⁵

Konstitusjonskomiteen sier om §28 at den fastslår noe som allerede var vunnet ved sedvane, og som ikke krevde noen unionell bestemmelse for å bestå. Man kritiserer deretter den norske del av unionskomiteen for å ha gått med på §27 som sementerer tilstanden med at utenriksministeren skulle være svensk. Dette stred mot den norske

²¹⁴ Bjørgero, Rian og Kaartvedt 1995, bd. 1 s.237

²¹⁵ Aschehoug 1871, s.168

regjerings anbefaling i betenkning av 14. desember 1861, som gikk ut på å la saken være som den var inntil videre.²¹⁶

Også under stortingsdebatten var stemningen negativ til en kodifisering av den praksis som hadde utviklet seg. Hele debatten er egentlig ikke så veldig interessant – man vet at uenigheten ligger i om man på den ene side er tilhenger av den absolutte likestilling mellom rikene, slik at §27 blir et dramatisk brudd på dette prinsippet, eller om man på den annen side var fornøyd med at den prinsipielle likestilling mellom rikene var ivaretatt. Hører man til sistnevnte, blir en slik løsning §27 oppstiller ikke mer enn en praktisk løsning på et spørsmål som ikke kunne la seg løse på annen måte, uten at man i samme hånd vending vedtok å etablere et unionsparlament.

Hvilke praktiske konsekvenser ville det så føre med seg at utenriksministeren alltid skulle være en svensk mann? Forslaget byr selv på noen svar i §§23 og 26. Den førstnevnte bestemmelse dreier seg om foredraget av saker som angikk forholdet til fremmed makt. Disse skulle i de aller fleste tilfeller foredras av utenriksministeren. Det eneste unntak gjaldt for saker hvor spørsmålet

”...umiddelbart vedkommer kun det ene af Rikene og ikke er af politisk Natur eller paa annen maade af en slik beskaffenhed at Beslutningen kan faa indflydelse paa de forente Rikers politiske stilling”.

Slike saker skulle foredras som om de hadde vært å behandle i vedkommende rikes særskilte statsråd, altså ved den statsråd som saken vanligvis ville sortere under. Unntaket er tilsynelatende svært snevert, og det er umiddelbart vanskelig å forstå hvilke saker det siktes til. Man kan tenke seg handelsavtaler mellom kun ett av rikene og en fremmed makt, men også dette kan sies å være ”politisk”, avhengig av hvor bred en definisjon av dette begrepet.

Den annen unionskomité nevner ikke bestemmelsen med et ord i sin betenkning, og heller ikke i resten av debatten er den viet noen oppmerksomhet. Dette skyldtes nok at det er en ren praktisk, og ikke prinsipiell bestemmelse. Generelt ville nok følgen av bestemmelsen bli at den svenske utenriksministeren i praksis hadde monopol på forberedelse og foredrag av disse sakene. Samtidig må man ha i bakhodet at §17 gjelder også her, slik at betenkning fra den norske regjering, i likhet med den svenske, skulle

²¹⁶ Indst. S. I. s.13

innhentes før sakens behandling. Etter bestemmelsens annet ledd kunne saken forberedes av et annet departement dersom den naturlig sorterte derunder. Foredraget var likevel forbeholdt utenriksministeren.

Bestemmelsen i §26 sier kort at alle henvendelser til fremmed makt eller rikenes gesandter i utlandet uten hensyn til sakens karakter skulle skje ved utenriksministeren. Heller ikke denne bestemmelsen omtales i unionskomiteens betenkning, eller var særlig fremme i debatten. Det var for så vidt også naturlig at §§23 og 26 havnet i skyggen av §27. Den sistnevnte bestemmelse utgjorde jo basis for de andre. Av en eller annen grunn er bestemmelsen om utenriksministerens nasjonalitet plassert etter bestemmelsene om hans kompetanse. Jeg ser ikke bort fra at dette er gjort av taktiske hensyn, men kan ikke vise til noe konkret som underbygger dette.

Bestemmelsene i §§23 og 26 var verken unaturlige eller kontroversielle dersom utenriksministeren kunne ha vært av både svensk og norsk nasjonalitet. Men ved å lese dem med bevissthet om at det alltid er en svensk statsråd som skal stå for henvendelser til fremmede makter, og som alltid skal legge saken frem for kongen i det unionelle statsråd, kan man med rette påstå at spørsmålet om utenriksministerens nasjonalitet dreiet seg om mer enn skillet mellom absolutt og prinsipiell likestilling mellom rikene. Ved at norske statsråder og embetsmenn for øvrig formelt var avskåret fra å gjøre offisielle henvendelser til fremmede makter, tror jeg man trygt kan si at dette ville bidra til at Sverige utad fremsto som den overlegne part i unionen. En naturlig konsekvens av dette blir igjen at alle henvendelser fra fremmede makter ville skje til Stockholm. Når bindende bestemmelser på denne måten får et meget konstaterbart uttrykk i forhold til hvordan unionen betraktes fra utsiden, har man etter min mening passert grensen for hva man kan kalle ”prinsipiell likestilling”, og kritikken fremstår som berettiget.

5.5.5 Beskjæringer i stortingets og riksdagens bevillingsrett - §§ 29, 34 og 35

I følgende kapittel velger jeg å behandle ovennevnte bestemmelser i fellesskap til tross for at de finnes i to forskjellige kapitler i forslaget, henholdsvis kapittel IV om rikenes forhold til fremmede makter, og kapittel V om forsvarsvesenet. Grunnen er at de reiste samme problemstilling, nemlig hvordan rikenes nasjonalforsamlinger, og mer spesifikt disses bevillingsrett berøres av bestemmelsene. Det skulle som nevnt være opp til

kongen i unionelt statsråd å avgjøre i saker om slik felles lovgivning som kan finne sted i overensstemmelse med disse bestemmelsene.

Bestemmelsen i §29 innførte nok en kodifisering av en praksis som hadde utviklet seg, men som det for så vidt var fornuftig å få lovfestet. Utgiftene til de diplomatiske anliggender skulle fordeles mellom rikene etter folkemengde. For underhold av konsulatvesenet spesifikt skulle også "handelsflåtens drektighet" og størrelsen av rikenes vareomsetning med utlandet tas i betraktning. Bevillingen hadde foregått på den måte at kongen redegjorde overfor riksdag og storting hvor mye penger som trengtes til de angitte formål, hvorpå dette ble vurdert og hvert rike skulle bevilge en andel som sto i forhold til dets folkemengde. Detaljstyringen var her liten. Kongen fikk en pengesekk hvis anvendelse ble overlatt til ham personlig. Det ble ført regnskap som hvert år skulle revideres i begge riker, men noen kontinuerlig oppfølging av de økonomiske anliggender hadde man ikke.²¹⁷ Hensiktsmessigheten av pengebruken var altså ikke gjenstand for særlig grundig kontroll. Det sies uttrykkelig i bestemmelsens siste punktum at det ikke gjøres noe inngrep i nasjonalforsamlingenes rett til løpende å bedømme utgiftenes nødvendighet. Sagt på en annen måte er man ikke bundet av forrige stortingsbevillinger.

Paragraf 29 annet ledd var mer kontroversiell, da det her sies at det ved felles lover kunne fastsettes hvor stort årlig beløp hvert av rikene pliktet å sette av til de diplomatiske anliggender. Dette skulle dog kun gjøres "hvis det anses fornødent", og annet ledd var således ikke i direkte motstrid med siste punktum i første ledd. Det er her henvisningen fra §15 første ledd litra c kommer inn. Man foreslo altså ved felles lov å fastsette en viss minstesum som skulle gå til underhold av utenriksvesenet. Man fryktet selvsagt fra parlamentarisk hold at man her kom stortingets og riksdagens bevillingsrett etter novembergrunnlovens §75 for nær, ved å låse fremtidige bevillinger i kraft av §29 annet ledd.

Det samme var tilfellet for §35, og her var betenkelighetene enda større siden første ledd ikke levnet noe valg: "Ved felles lov fastsettes hvor stor andel av folke- mengden hvert rikes hær minst bør utgjøre". Forslaget forutsatte altså at det skulle vedtas en tilleggslov som for fremtiden beskar stortingets rett etter novembergrunnlovens §25 til å disponere over Norges forsvarsvesen.

²¹⁷ Unionskomiteens betenkning, 1867 s.35

Det er med det første ikke helt lett å forstå hva unionskomiteen har tenkt. I forslaget §34 sies nemlig at ”det påligger rikene... å underholde en etter folkemengden avpasset hær”, og i annet ledd ”at det tilkommer rikenes nasjonalrepresentasjoner å bevilge de fornødne midler”, uten at det nevnes noe om en felles lov. Dette er altså i samsvar med novembergrunnlovens §25. Forslagets §35 virker da på grunn av sin plassering etter §34 tenkt som et supplement som nærmere presiserer hvordan §34 er tenkt anvendt, men samtidig innebærer en innskrenkning i stortingets makt i forhold til grunnlovens §25. Dette uthuler ordlyden i §34 annet ledd ganske kraftig.

Dette påpekes også av stortingets konstitusjonskomité, og man stiller spørsmål om det norske storting eller den svenske riksdag noensinne vil være villig til å beskjære sin egen makt på denne måten.²¹⁸ Aschehoug utdyper unionskomiteens synspunkt noe i sitt dissenterende votum i konstitusjonskomiteen:

”Det de nye Bestemmelsene i §§29 og 35 indeholder er, at det om disse Gjenstande, uafhængig af de Grenser de særlige Grundlove maatte oppstille for den lovgivende Makt og Kongens Sanksjonsmyndighed, skal kunne gis Lov som ikke igjen kunne hæves uden Samtykke af begge Rikers Nationalforsamlinger og Kongen”²¹⁹

Stort klarere kunne det av Aschehoug i 1871 års orddrakt neppe sies: man vil ved §§29 og 35 binde opp stortingets og riksdagens bevillinger til minstebeløp, og disse bindingene kunne ikke oppheves uten samtykke, ikke bare fra det annet rikes nasjonalforsamling, men også fra kongen! Man kan vel vanskelig forestille seg at kongen frivillig ville gå med på å innskrenke sin egen makt på det området som den personlige kongemakten fortsatt hadde en viss betydning, ved å samtykke i en nedskjæring av de minstekrav som §§29 og 35 trekker opp.

Dunker berørte merkelig nok overhodet ikke disse bestemmelsene. Kanskje fordi han selv hadde ministerambisjoner? Kanskje forutså han at parlamentarikerne selv ville ta seg av kritikken mot dem, og la inn sitt skyts andre steder? Stortinget lot da heller ikke vente på seg. Jeg har allerede nevnt innstillingen fra konstitusjonskomiteen, og stortingsdebatten om forslaget dreier mye rundt stortingets egen rolle etter forslaget. Særlig Ketil Motzfeldt og Johan Sverdrup hadde innlegg som i sterke ordelag advarer mot å inngå på en slik innskrenkning av stortingets bevillingsmyndighet.²²⁰

²¹⁸ Indst. S. I. s.15

²¹⁹ Indst. S. I. s.26

²²⁰ Se for eksempel Stortingstidende 1871 s.358 flg. og s.376 flg.

6 Den hypotetiske union – hva om forslaget hadde blitt vedtatt?

6.1 Innledning

I det følgende kapittelet vil jeg forsøke å samle trådene fra kapittel 5, og å gi en fremstilling av hvordan unionen og forholdet mellom rikene *kunne* ha utviklet seg dersom forslaget fra den annen unionskomité hadde blitt vedtatt av de to rikers nasjonalforsamlinger. Det må understrekes at en slik hypotetisk fremstilling ikke er noen eksakt vitenskap, og at de slutninger jeg trekker er resultatet av hva jeg anser som sannsynlige utfall.

Jeg finner det hensiktsmessig å dele kapittelet i fire: 1) Hvordan forslaget påvirker nasjonalforsamlingene, 2) hvordan kongens makt blir etter forslaget, 3) hvordan det er trolig at det unionelle statsråd ville utvikle seg, og hvor sannsynlig det er at det ville føre med seg et unionsparlament, og 4) er det grunn til å tro at forslaget ville ha ivaretatt den forespeilede likestilling mellom rikene.

6.2 Forslagets innvirkning på stortingets og riksdagens makt

Man fryktet fra parlamentarisk hold at de enkelte av forslagets bestemmelser ville forringe stortingets makt. Ved at forslaget aldri ble satt ut i livet er det vanskelig å peke på om en slik frykt var begrunnet, men enkelte ting er det lett å være enig i.

Først og fremst de i avsnitt 5.5.5 ovenfor drøftede bestemmelser i §§29 og 35, som direkte fratru nasjonalforsamlingene deres bevillingsrett på svært viktige områder. I tillegg kan man peke på faktorer som indirekte kan tenkes å påvirke maktfordelingen over tid, ved at de tillegger det unionelle statsråd en langt større betydning enn det sammensatte statsråd noensinne hadde, og på den måten skaper et vakuum som unions-tilhengere på sikt ville tette igjen med et unionsparlament:

For det første de generelle bestemmelser i forslagets §§15 og 16, som er omtalt i 5.4.4 ovenfor. Ved sin lite konkrete form, åpner de for en utvidelse av det unionelle statsråds materielle kompetanse i forhold til de saker som tidligere hadde fått sin behandling i det sammensatte statsråd.

For det annet det unionelle statsråd form og fasthet. Ved at formene for fellesbehandling i forslaget §§14, 17, 18 og 19 sikres en notoritet og rettslig sikkert grunnlag som det ikke hadde hatt tidligere, kan man anta at dette ytterligere kunne føre til økt bruk av det unionelle statsråd i forhold til det sammensatte statsråd.

Som nevnt inngriper ikke disse bestemmelsene direkte i nasjonalforsamlingenes kompetanse, men all den tid de tillegger det unionelle statsråd en større betydning, er det trolig at behovet for en felles bevilgende og felleslovgivende forsamling ville melde seg. Både motstandere og tilhengere av forslaget var i realiteten enig i dette, men brukte det selvsagt på forskjellige måter i argumentasjonen. Jeg har allerede gjengitt den svenske statsminister De Geer som gjennom flere uttalelser uttrykte at revisjonsforslaget var å betrakte som en skritt på veien mot en enda tettere union som også skulle romme et unionsparlament.²²¹ Dette må kunne kalles den svenske oppfatning. Til og med den norgesvennlige riksdagsmann Rydin, uttalte på riksdagen i 1869 at:

”Dette Skritt er det første som må tas for at fremkalle en konstitusjonell og parlamentarisk Forening... Når [det unionelle] Statsrådets organisasjon er skjedd, kommer Unionsparlamentet af sig selv”.

Fra motstanderne av forslaget ble bildet av et unionsparlament tegnet som en trussel mot Norges selvstendighet. Johan Sverdrup gikk så langt som å påstå at en vedtakelse av forslaget ville innebære et brudd på grunnlovens §112; ”Et brudd mot denne grunnlovs prinsipper”.²²² Sverdrup sier også:

”Hvis man vedtar §§15 og 16 i det foreliggende Forslag, vil [det unionelle statsråd] faa et overordentlig stort Virkefelt, udstrakt i alle Retninger og med ubestemt begrænsning, som gaar saa vidt at jeg ikke skjønner at det ikke kunne opptas som Program for et Fællesministerium og et Fællesparlament”.²²³

Det er lite tvilsomt at Sverdrup her frykter for stortingets fremtid, og antakeligvis med god grunn. Historien viser for andre tilfellers vedkommende at når nye institusjoner vedtas, både i nasjonal og unionell sammenheng, har de en tendens til å ekspandere sitt virkeområde og kompetanse, snarere enn det motsatte.

Oppsummeringsvis beskjæres nasjonalforsamlingenes makt direkte gjennom §§29 og 35 på to viktige områder, nemlig bevillinger til forsvarsvesenet og til de

²²¹ Se særlig protokoller fra sammensatt statsråd av 12. september 1968, inntatt i St.forh. 1868-69, s.20

²²² Stortingstidende 1871 s.378

²²³ Stortingstidende 1871 s.373

diplomatiske anliggender. Om det er reell grunn til å tro at disses makt ytterligere beskjæres indirekte gjennom utvidelse av det unionelle statsråds kompetanse, slik at et unionsparlament på sikt ville vise seg nødvendig, er vanskelig å si noe sikkert om. Sikkert er det i alle fall at dette var et mål i Sverige og blant enkelte i Norge.

6.3 Kongens stilling

Når de to rikers forfatninger flere steder sier at den utøvende makt er hos kongen og lignende, må vi huske at dette var ment bokstavelig på den tiden det ble skrevet. Fra 1820-årenes kongedominerte regjeringsform foregikk det en gradvis utvikling mot statsrådsdominerte regjeringer frem mot revisjonen på 1860-tallet. Det ble etterhvert stadig sjeldnere at kongen traff avgjørelser uten å ha rådført seg med statsrådene, avgjørelser i strid med den norske regjerings innstilling ble mindre vanlig, og kongens rolle som initiativtaker ble mindre. Etter Karl Johans tid ble også utnevning av nye statsråder i minskende grad et kongelig anliggende, selv om det finnes unntak, jf. særlig Birch-Reichenwald som ble direkte utnevnt av Carl XV.²²⁴ Forandringene som fant sted skjedde uten endringer i grunnlovene, og kan antakeligvis sies å ha sammenheng med sterke personligheter i de svenske og norske statsråd, kombinert med mindre ambisiøse kongepersonligheter etter Karl Johan.

I hvilken retning trakk så forslaget med henhold til kongens personlige makt? Forslaget måtte tåle en del kritikk for at det tilla kongen en fortsatt stor personlig makt. Denne kritikken har jeg ikke helt lett for å forstå. I forhold til forslaget §8 som tilsynelatende gir kongen stor personlig makt, har jeg allerede fastslått i avsnitt 5.3.2 ovenfor at denne bestemmelsen neppe ville få stor praktisk betydning. Det var også motstandere og tilhengere av forslaget i sin tid enige om. Kanskje man syntes at forslaget tillegger kongen for mye makt i ordlyden da det fortsatt benevner ”kongen” der det i konteksten menes ”kongen i statsråd”. Eller kanskje man tenkte på at det ministerielle statsråd er foreslått beholdt i §24, og at man var redd kongen fortsatt skulle ha stor personlig makt i de sakene som der er omtalt.

Dette kan etter min mening ikke være fyllestgjørende for å hevde at kongen gjennom forslaget tillegges stor personlig makt. Man har helt klart tatt hensyn til den

²²⁴ Eckhoff 1964, s.181

endring i praksis som hadde funnet sted fra 1814, og selv om man sier ”kongen” der man mener ”kongen i statsråd”, visste man antakeligvis at dette ikke tillot kongen personlig makt. En slik ordlyd brukes jo også ved nye grunnlovsbestemmelser i dag.

Et utslag av en blanding av tradisjonelitet i ordlyd og mer moderne former for statsstyre ser man også i kapitlet om rikenes forhold til fremmede makter. Den innledende bestemmelsen §20 første ledd, sier at ”Kongen” fremdeles har avgjørelseskompetanse på de fleste utenrikske anliggende. I annet ledd sies det så at kongen lar berede og behandle disse sakene på en slik måte han finner tjenlig, men med iakttagelse av hva som bestemmes i de påfølgende bestemmelser. Disse bestemmelsene innebærer faktisk sett en kraftig innskrenkning av den personlige kongemakt. Når det gjelder det snev av personlig makt kongen fortsatt har etter §24 som opprettholder det ministerielle statsråd, er det liten grunn til å tro at dette ville forbli en varig løsning. Antakeligvis opprettholdt man det ministerielle statsråd for ikke å gi kongen en følelse av å stå helt ribbet tilbake, slik at han lettere kunne godta forslaget. Min antagelse er at også sakene som skulle behandles ministerielt etter §24 ville overføres til det unionelle statsråd ettersom den konstitusjonelle utvikling gikk sin gang, og kongens makt ble stadig mer avpersonifisert. Historiens gang på dette området ville neppe latt seg forsinke av en vedtakelse av forslaget.

6.4 Det unionelle statsråd – et skritt nærmere unionsparlamentet?

Det var særlig to ting som aktualiserte spørsmålet om hvorvidt et unionsparlament ville bli en naturlig konsekvens av forslaget. Det ene var forslaget §27 om at utenriksministeren skulle være svensk mann. Det annet var den generelle utvidelse av det unionelle statsråds kompetanse i forhold til dets kompetanse etter riksaktens §5, som var en betingelse fra svensk side for å gå med på tallmessig likestilling i det unionelle statsråd. Begge reiser spørsmål om ansvarligheten for medlemmene av det unionelle statsråd, og i hvilken grad dette vil nødvendiggjøre en unionsrepresentasjon.

Utenriksministerposten var av disse det som skapte mest hodebry. To løsninger på problemet var fremme i diskusjonen i forkant av stortingsbehandlingen: Enten at den svenske utenriksminister ble ansvarlig direkte overfor det norske storting, eller at man i riksakts form opprettet et unionsparlament overfor hvilket både en norsk og en svensk

utenriksminister kunne ansvarliggjøres. Det første alternativet var uaktuelt for svenskene, det andre likedan for nordmennene.

Spørsmålet om et unionsparlament avhang egentlig kun av en ting: Nordmennenes tilfredshet med en vedtakelse av forslaget med en ordning der man ikke kunne ansvarliggjøre en svensk utenriksminister. Utgangspunktet for å gjette noe om dette må først og fremst bli dreiningen av den politiske opinion i årene rundt behandlingen av forslaget. Som nevnt hadde denne utviklet seg på en måte som på mange måter gjorde et tettere politisk og rettslig samarbeid med Sverige usannsynlig. Gitt at forslaget hadde gått gjennom stortinget i 1871, og at forutsetningene fra svensk side om at forslaget var å anse som et steg på veien mot et unionsparlament, kan man spekulere i om et åpent brudd mellom rikene kunne ha kommet på et tidligere tidspunkt enn 1905.

Jeg våger å påstå at en av grunnene til at unionen ikke sprakk før 1905 var nettopp fraværet av en tettere rettslig binding av den art som forslaget representerte, som for den voksende del av unionsskeptiske nordmenn synliggjorde gapet mellom de to rikers oppfatning av unionen. En vedtakelse av forslaget kombinert med datidens politiske klima ville ha vært sprengstoff i unionens allerede voksende sprekker. Forsøk på å revidere et vedtatt forslag noen år senere med tanke på å finne en løsning på utenriksministerspørsmålet ville med stor sannsynlighet ført til en åpen splittelse da Sverige aldri kunne gå med på en løsning der utenriksministeren ble konstitusjonelt ansvarlig overfor norsk rett.

Det andre forhold, det unionelle statsråds utvidede kompetanse var ikke direkte fremme i diskusjonen om et eventuelt unionsparlament i forkant av stortingsbehandlingen, men slik jeg ser det også dette et forhold som aktualiserer spørsmålet. Medlemmene av det unionelle statsråd skulle ikke være faste, men variere fra sak til sak og hentes fra hvert rikets særskilte regjering. De tok med seg den konstitusjonelle ansvarligheten overfor sine respektive nasjonalforsamlinger inn i det unionelle statsråd. Å gå fra en mer eller mindre sporadisk anvendelse av det kombinerte statsråd, der tre medlemmer av det annet rikets statsråd ble tilkalt for å ivareta sine interesser på et snevert saksområde, til å opprette et permanent fellesministerium med kompetanse på et uoversiktlig antall områder, er unektelig et ganske stort skritt. Ordningen etter forslaget ville innebære at det unionelle statsråd måtte forholde seg til to regjeringer og to nasjonalforsamlinger, hver med sine forskjellige behandlingsformer og til tider forskjellige agendaer. Er det trolig at en slik ordning over tid ville kunne fungere tilfredsstillende? Nei, mener

i særlig grad Johan Sverdrup under debatten i stortinget, og hevder at det uunngåelig vil føre med seg et unionsparlament.²²⁵ Dersom kongen og et fellesministerium skal kunne virke ledende i alle de anliggender det i forslaget er satt til, vil en fellesrepresentasjon være nødvendig. Ellers vil det unionelle statsråd aldri få den tillit blant folket, den nødvendig kraft utad, og ikke minst den mulighet for parlamentarisk kontroll det ville være avhengig av. Dette er ikke så vanskelig å være enig i. Gitt de lite spesifikke bestemmelsene i forslagets §§15-2 og 16 og det uttalte svenske mål om et fellesparlament, også blant norgesvennlige svensker, kan man gjette at nødvendigheten av en slik institusjon ville melde seg. Men spørsmålet er igjen hvor langt man ville ha kommet i forsøket på å etablere det med den rådende stemning.

Summen av disse to forholdene tilsier at man raskt ville få en temmelig kaotisk situasjon dersom forslaget hadde gått gjennom i stortinget. De to rikene hadde allerede i noen år beveget seg i forskjellige retninger med henhold til en rettslig og konstitusjonell utbygging av unionen: Sverige hadde fra Den annen unionskomité startet sine forhandlinger et uttalt ønske om et unionsparlament, Norge hadde et uttalt ønske om ikke å ha det. Fra Sverige hevdet man etter at forslaget var offentliggjort at det er et steg på veien mot en slik institusjon, og bruker dette som et argument for forslaget, mens norske tilhengere av forslaget hevder at forslaget utmerket kan leve et liv uten et unionsparlament, til tross for at de antakeligvis håpet med svenskene at dette ville bli konsekvensen. De norske motstandere av forslaget er på sin side enige med de svenske tilhengere av forslaget: Ja, konsekvensen vil bli et unionsparlament, men bruker dette som et argument mot forslaget. Gitt en slik situasjon, ville et eventuelt senere forslag om et fellesparlament neppe ha kommet lenger enn til smijernsporten utenfor stortinget, under forutsetning av at dets opprettelse krevde stortingets samtykke. Igjen konkluderer jeg med at forslagets hypotetiske vedtakelse ville ha tilført unionen alvorligere skade enn den forkastelse som fant sted, spekulativt med det resultat at unionen ville ha sprukket på et tidligere tidspunkt enn 1905.

²²⁵ Stortingstidende 1871 s.371.

6.5 Hva med likestillingen mellom rikene?

Likestilling har som Dunker og Aschehoug illustrerte både en absolutt og en prinsipiell side. Prinsipielt var Norge gjennom forslaget §14 likestilt med Sverige i det unionelle statsråd. Snakker man i absolutte termer var Norge ikke likestilt med Sverige på de områder hvor det var vanskelig å få til en slik likestilling. Paragrafene 6 og 27 er de mest åpenbare eksemplene. Disse to bestemmelsene var likevel fremme i diskusjonen først og fremst fordi de var velegnet som ammunisjon for motstanderne av forslaget, og lett åpnet for å si at Norges likestilling ikke var tilstrekkelig ivaretatt.

Etter min mening pirket diskusjonen rundt likestillingen kun i overflaten av hva som kunne bli de faktiske følger av en vedtakelse av forslaget. De indirekte følgene, av hvilke jeg presenterer et utvalg nedenfor, ville på sikt innebære langt mer graverende brudd på både en prinsipiell og absolutt realisert likestilling enn det jeg har funnet spor av i litteraturen rundt forslaget.

For det første var forslaget §26 merkelig nok fraværende i diskusjon. Bestemmelsen sier at alle henvendelser av enhver beskaffenhet til fremmede makter og til gesandter i utlandet skal skje ved utenriksministeren. Overfor de norske og svenske gesandter ville ikke dette bety stort. Men at Norge ved grunnlov skulle være avskåret fra å rette offisielle henvendelser til fremmede makter, må sies å være ganske dramatisk for hva slags bilde man dannet seg av forholdet rikene i mellom ute i verden. Man kan anta at dette ville ha en selvforsterkende effekt: Sverige fikk ved å ha monopol på kontakt med omverdenen, bekreftet sin følelse av å være primus inter pares hver gang korrespondanse til og fra fremmede makter skulle formidles til lillebror Norge. Om det syntes uholdbart på den tiden, kan man tenke seg hvordan det på et senere tidspunkt kunne ha blitt, i en verden hvor politikk og handel ikke mange tiår senere skulle kreve kontakt mellom stater av et helt annet omfang.

For det annet ble sammenhengen mellom §6 og kapitel III om det unionelle statsråd lite fremhevet, selv om Dunker berører problemet. All den tid kongen ved lov skulle ha sin residens i Sveriges hovedstad, ville det unionelle statsråd ha sitt permanente sete her. Og da blir plutselig ikke forslaget §14 om likestilling i antall medlemmer så viktig lenger. Kongen såvel som de svenske og norske medlemmer av statsrådet ville være utsatt for press og påvirkninger, ikke bare fra opinionen i Sverige men vel så mye fra riksdagspolitikere som satt nærmere beslutningstakerne enn de

norske parlamentarikere. Det må være dette Dunker tenker på når han sier at man ikke kan legge en matematisk beregning til grunn for hva som er likestilling i det unionelle statsråd, så lenge Sverige er et dobbelt så mektig og folkerikt land, og at kongen vil måtte ta hensyn til dette.

For det tredje ville kongens plassering i Stockholm sammen med det unionelle statsråd medføre at alle offisielle besøk fra utlandet ville komme dit. Dette ville ytterligere bidra til å marginalisere bildet man fikk utenfra av Norge som selvstendig rike, med innbyrdes jevnlighet og i sideordnet stilling med Sverige, slik ordlyden i forslaget §1 statuerer.

I forbindelse med et unionsparlament ville Norge etter forslaget ordlyd i §1 heller ikke kunne kreve tallmessig likestilling her. Jeg velger å ikke drøfte dette nærmere, da jeg som ovenfor nevnt anser det som usannsynlig at man noensinne ville ha kommet til et stadie hvor man dette kunne realiseres.

I sum er min antakelse at en vedtakelse av forslaget i likestillingsøyemed ville satt Norge i en dårligere stilling enn hva man kunne kreve ut fra riksakten, og den praksis som utviklet seg på grunnlag av denne. De mest åpenbare brudd på den absolutte likestilling som man finner i §§6 og 27 ville etterhvert overskygges av de mer indirekte følger.

6.6 Oppsummering – forslaget fall som et vendepunkt for unionen

”Kimen til unionens oppløsning lå i dens inngåelse”, har vært et refreng brukt som forklaringsfaktor for stadig dalende unionell entusiasme i Norge jo nærmere 1905 man kom.²²⁶ Med dette mener man at Kiel-traktaten la grunnlaget for en uenighet om unionens rettslige grunnlag gav Sverige den forrang man der mente å være berettiget til, eller om den gav Norge de rettigheter man her mente å ha krav på. Denne uenigheten varte unionstiden ut, og var til sist med på å sprengte hele unionen. Forklaringen gir etter min mening kun et grovkornet bilde, og forklarer ikke den harmoni og tilnærming som fant sted innenfor lengre perioder, blant annet på 1850-60-tallet. Tiden var preget av en positiv holdning til en rettslig utbygging av unionen, og det er trolig denne følelsen av

²²⁶ Se eks. Erik Rudeng i Eliæson og Bjørk (red.), 2000 s.7

velvilje unionskomiteens medlemmer tok med seg inn i forhandlingene, dog uten helt å være i stand til å fange opp de signaler i opinionen som etterhvert gikk i motsatt retning. Forslagsteksten ble dermed for ambisiøst i 1871, men ville ikke nødvendigvis ha vært det i 1865. Det er i denne sammenheng interessant å konstatere som en motvekt til den overfor refererte forklaring, at Kiel-traktaten verken fra norsk eller svensk side ble brukt som argument for eller i mot forslaget.

I denne forbindelse er det nærliggende å tenke seg et annet utfall av stortingets behandling av forslaget dersom en begivenhet som innføringen av årlige stortings-sesjoner hadde funnet sted bare et par år tidligere. Man var da fremdeles inne i en tilnæringsvennlig fase, og samtidig ville det ikke ha gått hele fire år fra forslags-teksten ble publisert i 1867 til det kom opp til behandling i stortinget i 1871. Dette ville ha gitt Dunker og øvrige motstandere av forslaget mindre tid til å la sin kritikk sige inn i folks bevissthet. Men vedtakelse eller ei: Den politiske venstredreiningen ville ikke ha latt seg stoppe, og igjen kan det spekuleres i om en vedtakelse i kombinasjon med den politiske radikaleringen ville ha sprengt unionen på et tidligere tidspunkt enn 1905.

Kom høna eller egget først? Eller med andre ord: hadde stemningen i disfavør av en rettslig utbygging av unionen snudd såpass mye i forkant av at forslaget ble publisert i 1867, slik at det var dødsdømt nærmest uavhengig av dets innhold? Eller var forslaget med dets bestemmelser en utløsende faktor som gav motstanderne den ammunisjon de trengte for å forsegle enhver utbygging av unionen? Min konklusjon heller mest mot det siste, og at revisjonsforslagets forkastelse markerte begynnelsen på slutten for unionen. Selv om den tilnæringsvennlige holdningen hadde begynt å endre seg allerede før 1867, er enkelte av bestemmelsene i forslaget utvilsomt egnet til å helle vann på mølla.

For representantene på 1871 års storting gikk forslaget i flere henseende for langt til at man ville "kjøbslaa om Nationens første og dyrebareste Anliggender" som Johan Sverdrup sa, med henblikk på Norges selvstendighet og frihet.

7 Kilder

7.1 Litteratur

Andenæs, Johs. (1998). *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg. Oslo: Tano Aschehoug, 1998. – 477 s. ISBN 82-518-3647-6

Andenæs, Mads (1989). *Grunnloven vår*. 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1989. – 196 s. ISBN 82-00-02738-4

Andgren, Sigfrid (1948). *Den svensk-norske unionen 1814-1905*. Sigfrid Andgren, Arne Bergsgård. I: Omstridda spørsmål i Nordens historia, s. 125-222. Helsingfors: Föreningarna Norden, 1950.

Aschehoug, Torkel H. (1891). *Norges nuværende Statsforfatning*. Christiania: P.T. Mallings Boghandels Forlag, 1891. – 2 bind, 1036 s.

Aschehoug, Torkel H. (1870). *Om Unionskomiteens Utkast. Avtrykk av en rekke artikler i Morgenbladet*. Christiania: P.T. Mallings Boghandels Forlag, 1870. – 267 s.

Bergsgård, Arne (1932). *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1932. – 579 s.

Bjørge, Narve, Øystein Rian og Alf Kaartvedt (1995). *Norsk utenrikspolitikks historie*. Oslo: Universitetsforlaget, 1995. – 415 s. – ISBN 82-00-22393-5

Blomqvist, Theodor (1917). *Den första Unionskomitten*. Lund: Carl Bloms Boktryckeri, 1917. – 395 s.

Boe, Erik (1993). *Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære*. Oslo: Tano, 1993. – 328 s. – ISBN 82-518-2945-3

De Geer, Louis (1892). *Minnen I – II*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag. 1892.
- 281 + 300 s.

De Geer, Louis (1929) *Ur Louis de Geers brevsamling*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag. 1929. – 383 s.

Dunker, Bernhard (1860). *Flyveblad om Stattholderposten*. Christiania: Johan Dahls Forlag, 1860. – 71 s.

Dunker, Bernhard (1866). *Om Revision af Foreningsakten mellem Sverige og Norge*. København: Gyldendalske Boghandel, 1866. – 221 s.

Dunker, Bernhard (1868). *Om Revision af Foreningsakten mellem Sverige og Norge – Anden Del*. København: Gyldendalske Boghandel, 1868. – 232 s.

Dunker, Bernhard (1957). *Breve til A.F. Krieger*. Samlet og utgitt av Øyvind Anker. Oslo: J.W. Cappelens Forlag, 1957. – 256 s.

Daae, Ludvig (1871). *Politiske dagbøker og minner*. Oslo: Den norske historiske forening, 1934. – 525 s.

Ebbell, J. (1871). *Om Unionsforslagets betydning for Norge*. Christiania. P.T. Mallings Forlagsboghandel, 1871. – 274 s.

Eckhoff, Torstein (1971). *Rettskildelære*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2001. – 413 s. ISBN 82-518-3988-2

Eckhoff, Torstein (1964). *Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814-1964*. Oslo: Tidsskrift for rettsvitenskap, s. 171-231.

Eliæson, Sven og Ragnar Björk (Red.) (2000). *Union og secession*. Stockholm: Carlsson Bokförlag, 2000. – 336 s. ISBN 91-7203-920-5

Ibsen, Sigurd (1887). *Unionen*. Fagerstrand: Johan Sørensens Forlag. 1887. – 195 s.

Jensen, Magnus (1963). *Norges historie*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 1963. – 211 s.

Hjelm, Andreas (1927). *Christian Birch-Reichenwald og ministerkrisen i 1861*. Oslo: Avhandling fra Universitetets historiske seminar; 6:3, s. 206-343

Kaartvedt, Alf (Red.) (1956). *Fredrik Stang og Georg Sibbern. Den politiske korrespondanse mellom Fredrik Stang og Georg Sibbern 1862-1871*. Oslo: Norsk historisk kjeldeskrift-institutt, 1956-1990. – 6 bind

Krieger, Andreas Frederik (1867). *B. Dunker: Om Revision af Foreningsacten mellem Sverige og Norge. En Anmeldelse*. København: Louis Kleins Bogtrykkeri. 1867. – 76 s.

Lilienberg, G.R. (1877). *Sveriges Grundlagar och s.k. konstitutionella Stadgar*. Stockholm: P.A. Norstedt&Söners Förlag. 1877. – 271 s.

Lindstøl, Tallak (1892). *Stortingrepresentanter og Suppleanter 1814-1891. Bilag til femte del av Stortingsforhandlingene 1892*. Kristiania: Tønsbergs Bogtrykkeri, 1892. – 255 s.

Ljungman, Aksel Vilhelm (1901). *Schematisk Översikt öfver de olika slagen af Statsråd enligt de Svensk-Norska Unionsförfatningarna*. Gøteborg: 1901. – 2 s.

Morgenstjerne, Bredo (1897). *Den unionelle Ret*. Kristiania: Steenske Forlagsboghandel. 1897. – 138 s.

Motzfeldt, Ketil (1908). *Dagbøker 1854-1889*. Christiania: Nordisk Forlag, 1908

Mykland, Knut (Red.) (1979). *Norges historie*. Oslo: J.W. Cappelen, 1979. – 534 s. – ISBN 82-02-03443-4

- Nansen, Fridtjof (1905). *Norway and the Union with Sweden*. London: MacMillan&Co Ltd. 1905. – 96 s.
- Ræder, Ole Munch (1841). *Den norske Statsforfatnings Historie og Væsen*. København: Andr. Fred. Høsts forlag. 1841. – 229 s.
- Seip, Anne Lise (1975). *Vitenskap og virkelighet: Sosiale, økonomiske og politiske teorier hos T.H. Aschehoug 1845 til 1882*. Oslo: Gyldendal, 1975. – 277 s. ISBN 82-05-08173-5
- Seip, Jens Arup (1965). *Et regime foran undergangen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 1965. – 245 s.
- Seip, Jens Arup (1971). *Ole Jacob Broch og hans samtid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 1971. – 806 s. – ISBN 82-05-00401-3
- Seip, Jens Arup (1974). *Utsikt over Norges historie*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 1997. – 220 + 283 s. – ISBN 82-05-25300-5
- Stang, Fredrik (1943). *Stattholdersak og unionsstrid. 1856-1862*. Oslo: H. Aschehoug & Co. 1943. – 463 s.
- Svare, Bjarne (1950). *Fredrik Stang*. Oslo: Aschehoug. 1950. 391 + 579 s.
- Terjesen, Bjørn (2001). *Vi skiltes i fred*. Oslo: Universitetsforlaget 2001. 213 s. ISBN 82-15-00078-9
- Østvedt, Einar (1940). *Bernhard Dunker: Juristen, politikerens og kulturmennesket*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. 1940. – 222 s.

7.2 Offentlige publikasjoner

Betenkning fra unionskomiteen (1867) *Underdanigst Betenkning angaaende Revisjon af Foreningsakten mellem Norge og Sverige*. Christiania. 1867

Innstilling fra Konstitusjonskomiteen angående den kongelige proposisjon til foreningsakt mellom Norge og Sverige. St.forh. 1871, bind 6, Indst. S. I.

Det kongelige forslag til ny foreningsakt. Dets behandling ved den svenske riksdag i 1869, oversatt til norsk. Kristiania: Alb. Cammermeyers forlag. 1871. – 63 s.

Riksdagens protokoll 1869

Stortingsforhandlinger 1862-63 nr. 1

Stortingsforhandlinger 1865-66 nr. 14

8 Vedlegg

1. Riksakten av 1815 mellom Sverige og Norge
2. Den kongelige proposisjon til foreningsakt mellom Sverige og Norge av 1867