

Den norske grunnlova av 1814 var mellom dei siste av ei rekke

Moderat revolusjon



Ola Mestad

MED ANDRE ORD

Å lage ein konstitusjon er å omskape eit samfunn. Det skjedde i Noreg i 1814. For å forstå kva som skjedde, må ein sjå mange element i samanheng. Det skal vi prøve på her. Idehistorisk var ikkje den norske grunnlova spesiell. Den var ei av svært mange i den store konstitusjonelle perioden frå den amerikanske sjølvstendeerklæringa i 1776 via den franske revolusjonen i 1789, og som enda med Wienkongressen og reaksjonens siger i 1815. Men til skilnad frå svært mange konstitusjonar blei den norske ståande.

I detaljane har den likevel si spesifikke utforming. I statsretten er det ofte dei som avgjer. Utforminga er prega av at eidsvollsmennene kjende godt og valde medvite mellom ulike løysingar som var komne til uttrykk i den internasjonale bølga. Med endringane hausten 1814 på grunn av den påtvinga unionen med Sverige vart grunnlova ståande gjennom 1800-talet. Unionen med Sverige galvaniserte den norske grunnlova.

I tillegg blei den ståande fordi den på viktige punkt treffe ei heldig maktfordeling mellom sterk kongemakt og potensielt sterkare folkeforsamling. Den gav rom for ei demokratisk parlamentarisk utvikling som seinare tider oppfatta som riktig. Utan at det var intensjonen.

Kva var opplegget for det nye samfunnet? Politisk braut grunnlova prinsipielt med einveldet, der kongen kunne avgjere alle spørsmål. Grunnlova er prega av folkesuverenitet på to måtar. Den fastset at Noreg er «et frit, uafhængigt og udeleligt Rige», altså at Noreg er suverent. For det andre kan endringar av grunnlova berre skje ved vedtak av Stortinget utan medverknad frå kongen. Og berre etter at folket hadde valt eit nytt storting. Grunnlova var ingen kontrakt mellom konge og folk.

Grunnlova er òg prega av eit maktfordelingsprinsipp. Sam-

FAKTA

Den norske grunnlova:

■ I 1814 vart den norske grunnlova vedtatt på Eidsvoll.

■ Grunnlova var del i ei bølge radikale konstitusjonar i tida etter den amerikanske sjølvstendeerklæringa i 1776, skriv Ola Mestad.

■ Mestad peiker på at allereie frå starten av var eidsvollsmennene tydelege på at folkesuverenitet var viktigare enn maktfordeling.

■ Også likskapsprinsipper var viktige i lova, mellom anna forbod mot ny adel og krav om allmenn verneplikt.

■ Samla sett var Stortinget mektig med dei kompetansane som var tildelt i grunnlova. Stemmeretten var samstundes vid – omtrent 45 prosent av alle menn over 25 år, skriv Mestad.

Forfattaren:

■ Ola Mestad er professor dr. juris. og leiar av Forseringskomiteen for grunnlovsjubileet.

tida såg det som eit vilkår for individuell fridom. Denne maktfordelinga er funksjonell og underordna folkesuvereniteten. Det er feil når ein gjerne seier at dette var Charles Montesquieus teori om maktfordeling. Hos han er ingen av statsmaktene underordna dei andre. På Eidsvoll hadde dei som skapte lova eit klart blikk for tilhøvet mellom folkesuverenitets- og maktfordelingsprinsippet. Eirik Holmøyvik har no overtydande i si doktoravhandling vist dette, som venstremannen Hagbard Berner alt hevda i ei avhandling frå 1878.

Grunnlova bar òg preg av eit likskapsprinsipp som låg under forbodet mot ny adel og kravet om allmenn verneplikt. I forlenginga av dette tok ein uomstridd inn slike menneskerettar som kunne vere operative rettsreglar.

Samfunnet skulle ikkje heilt omformast. Den totalitære tradisjonen frå einveldet vart særleg ført i vidare i statskyrkjeordninga.

Forholdet til den nye kongemakta var eit gjennomgåande strids-tema. Skulle lover kunne vedtakast av nasjonalforsamlinga utan vetorett frå den utøvande makta? Ordninga vart at kongen kunne leggje ned veto to gonger, mot lovvedtak i to påfølgjande storting. Tredje gong laut kongen bøye seg. Også i lovgivinga fekk folkeforsamlinga siste ordet. På Riksforsamlinga hadde mange ønskt endå meir redusert veto-rett. At Stortinget hadde det



endelege ordet, kom på spissen i 1821 då det for tredje gong vedtok å oppheve eksisterande adelskap. Kongen valde då å sanksjonere så det ikkje kom tydeleg fram at lover kunne vedtakast utan hans medverknad.

Inni Stortinget var det òg ei maktfordeling. For lovvedtak etablerte Riksforsamlinga ei tokammerordning med Odels-ting og Lagting som varte ved til 2009. Eittkammersystem samsvarte best med krava frå den franske revolusjon. Tokammer-

ikkje revolusjonære grunnlover i tida 1776–1815.

Næringsgrunnlov



ILLUSTRASJON: KNUIT LØVÅS, KNUGUNN@ONLINE.NO

ordning var likevel velkjend. USA hadde ei sterk slik ordning med representanthuset og senatet i kongressen. Johan Gunder Adler og Christian Magnus Falsen bygde sitt utkast på USA.

Noreg valde eit såkalt kvasi-tokammersystem der begge kammera var basert på det same stortingsvalet. Lagtinget vart

ikkje overhus. Og fleirtalet i Riksforsamlinga kortslo tida jamvel denne ordninga. Dei fastsette at ved usemje mellom kammera kunne Stortinget i plenum ved tredje runde vedta lover med to tredjedelars fleirtal. Lagtinget fekk altså ikkje ha veto. Denne voteringa viser òg at skiljelinjene på Eidsvoll gjekk på ulike måtar. Leiarane for både sjølvstende- og unionspartiet, Christian Magnus Falsen og Herman Wedel Jarlsberg, stod samla og tapte mot dei meir radikale.

Ikkje berre lover trengst når ein skal styre eit samfunn. Den statlege finansmakta blir ofte oversett i diskusjonar om grunnlova, men kan vere vel så viktig som lovgiving. Lite kan den utøvande makta utøve utan pengar til løner og investeringar. Og borgarane kan dirigerast med skattlegging og tilskot.

Kva vart fastsett i grunnlova om statsfinansane? Stortingsmakta vart stor, og Stortinget kunne gå i detalj. Grunnsetninga at «Folket bør ene have Ret til at beskatte sig, gennem sine Repræsentanter» blei gjennomført, utan kongeleg veto. Likeins fekk Stortinget løyvsrätten til «Stats-Udgifterne». Det gjaldt òg løyvingar til hoffet og statsgasjar. Heller ikkje låne på statens rekning kunne kongen gjere utan stortingsvedtak.

Samla sett var Stortinget mektig med dei kompetansane som var tildelt i grunnlova. Det er påfallande når stemmeretten samstundes var så vid – omtrent 45 prosent av alle menn over 25 år. Ved internasjonale samanlikningar av demokratiseringsgrad er det viktig både å sjå på stemmerett og den makta som er tillagt det folkevalde organet.

Kva førte organiseringa av Stortinget til for den politiske debatten? Eit grunnleggjande brot med einveldet blei at det nye Stortinget var eit ope forum. Forhandlingane skulle haldast for opne dører og representantane kunne ikkje «drages til Ansvar for deres der yttrede Meninger». Dette førte til open politisk debatt mellom representantar frå ulike samfunnsskassar midt i hovudstaden med ei veldig kulturell endring av offentlegheita. Debattar vart referert i aviser og kommentert i flygeblad.

Men kongemakta var heller ikkje utan kompetansar. Den fekk ei sterk sjølvstendig stilling mellom anna med initiativrett til lovgiving, rett til å gi provisoriske anordningar og utsetjande veto og få spesifikke restriksjonar på den utøvande makta. Provisoriske anordningar, mellombels lovgiving, var viktig i eit system

der Stortinget berre møtte kvart tredje år.

For det som tradisjonelt vart oppfatta som politikk, utanrikspolitikken, var det ingen restriksjonar for kongen, men inngåtte traktatar skulle leggjast fram for Stortinget. Eidsvollgrunnlova føresette òg ein eigen utanriksminister. Det vart annleis med unionen.

1800-talet er i Europa og USA eit hundreår for økonomisk fridom. Meir enn andre grunnlover inneheldt 1814-grunnlova òg ein økonomisk konstitusjon. Næringsfridom vart fastsett i ein eigen regel: «Nye og bestandige Indskrænkninger i Næringsfriheden bør ikke tilstedes nogen for Fremtiden.» Dette var ein freistnad på å etablere eit grunnprinsipp for samfunnsøkonomien. Einveldet hadde vore eit gjennomført privilegsamfunn med einerettar og monopol på handel og sagbruk og så vidare. Det mest revolusjonære framlegget om oppheving av alle eksisterande privileg vart likevel ikkje

«Politisk braut grunnlova prinsipielt med einveldet»

vedtatt. Oppheving skjedde ved skrittvis framrykking mot midten av hundreåret.

Ein stad gjekk grensa. Marknadsfridom for omsetning av jord ville Riksforsamlinga ikkje ha. I staden vart det vedtatt grunnlovsforbod mot oppheving av odelsretten. Dette var viktigare enn ein skulle tru. Eigeomsretten til jord var sentral i ein jordbruksøkonomi. Før 1814 hadde odelsretten vore kritisert som umoderne og ikkje i tråd med naturrettslege og liberalistiske krav. I grunnlova vart den i staden forsterka. Dette må ha hatt sterk innverknad på den seinare økonomiske utviklinga. Odelsrett er ein løysingsrett for slekta og dermed ei sterk avgrensing for omsetninga av jord. Å hindre framveksten av ein open marknad for jord ville hindre jordoppsamling.

Vart hovuddraga i 17. mai-grunnlova ståande etter tapet mot Sverige? Det overordentlege stortinget hausten 1814 som vedtok unionen, vedtok både endringar som var nødvendige for å etablere den og føresegnar til vern for Noreg mot Sverige og mot kongen. Unionen var svært avgrensa. Berre forsvars- og utanrikspolitikken var felles. I tillegg var same person både svensk konge og norsk konge.

Til dei nødvendige endringane høyrde reglar om visekonge eller statthaldar i Christiania, om særskild statsrådsavdeling hos kongen i Stockholm med norsk statsminister og to andre statsråder, om situasjonen når kongen dør, og, viktig, stryking av paragrafen om den norske utanriksministeren.

Til verneføresegnene høyrde krav om regjeringsbehandling av krigserklæring, om bruken av norske troppar, om bruk av norsk språk i ulike samanhengar (omgrepet norsk språk vart skapt her) og fleire viktige reglar for å skilje norske statsfinansar frå dei svenske: Den norske statskassa skulle bli i Noreg og berre brukast til «Norges Tarv», den norske stat var berre ansvarleg for den norske statsgjelda, Noreg skulle ha eigen nasjonalbank og sjølvstendig pengevesen (Sverige skulle ikkje økonomisk kunne tene på unionen), og på symbolnivået kom ein regel om norsk flagg.

Bortsett frå utanrikspolitikken og militæret gjaldt ingen av endringane sentrale spørsmål i grunnlova, som veto ved grunnlovsendring eller plenarvedtak eller absolutt veto ved vanlege lover og maktfordelinga elles.

Den radikale karakteren av grunnlova blir tydeleg demonstrert av Karl Johans utspel i 1821 om å endre fleire sentrale punkt. Han gjorde framlegg om absolutt veto ved lovvedtak, kongeleg rett til å oppløyse Stortinget, rett til å gi alle embetsmenn unntatt dommarar avskjed, rett til å utnemne presidentane i Storting, Odelsting og Lagting, innføring av kongeleg tiltalerett ved og endra samansetning av (den politiserte) Riksrätten, og rett til å tildele arveleg adelskap. Stortinget forkasta alt. Og heldt deretter til 1905 stort sett fast ved den vedtatte grunnlova.

Unionen styrkte Stortinget som organ og grunnlova og Stortinget som symbol fordi Noreg stod utan eigen nasjonalt samlande konge. Grunnlova blei det permanente nasjonale symbol på same måten som i USA.

Den norske grunnlova var den siste revolusjonsgrunnlov. Den var ikkje skriven i ein revolusjonær situasjon. Også derfor kunne den vere såpass avvegd mellom kongemakt og nasjonalforsamling. Den er prega av knapp utforming, utan verdiparagrafar, men juridisk praktisk. Den omskapte samfunnet og gav rom for vidare omskaping. Utforminga gjorde den òg omtolkbar. Og den hadde ei høveleg overvekt for folkeforsamlinga sett frå demokratisk ettertid.

Ola Mestad