

Grunnloven fra mai til november i 1814: Internasjonale dimensjoner

Dag Michalsen

Grunnlovshistorien som en internasjonal historie

At den norske grunnlovshistorien etter 1814 er en historie som har gått fra det nasjonale til det globale, er en vanlig forestilling, som del av politikens og rettens omfattende internasjonalisering de siste tiårene. Men så enkelt er det selvsagt ikke. Grunnloven av 1814 – både i sin tilkomst og sitt umiddelbare virke etter 1814 – hadde mange internasjonale trekk. Det rettslige regimet som overhodet gjorde Grunnloven mulig i 1814, og som formet dens rettslige karakter, var helt ut internasjonalt. Dagens vidt drevne globaliserte rettslige tilstand kan lett forlede en til å tro at fortiden var annerledes. Men de lange linjers historie tilsier nok ikke at det går fra det nasjonale til det globale, men at historien snarere består av ulike nasjonale og internasjonale blandingsforhold. Likevel er det selvfølgelig riktig å si at dagens samfunn har etablert overnasjonale rettsordninger som langt overgår det som fantes i 1814. Men samtidig er det viktig å peke på at det var internasjonale mekanismer av forskjellig slag som var avgjørende for bakgrunn, forløp og resultat av 1814-historien i Norge.

I det følgende vil jeg løfte frem seks forhold som var med på å konstituere Grunnlovens internasjonale karakter. Slik vil jeg vise at Grunnloven ikke

bare kan forklares ut fra interne politiske og sosiale prosesser, men også eksterne. Dette er selvsagt ikke nytt. Det ligger i den berømte formuleringen om at Grunnloven av 1814 uttrykte en frihet som var gitt «oss» som «gave» fra omverden.¹ Men hva som mer presist var gaven, og hvordan den ble gitt, må selvfølgelig stadig refortolkes i lys av ny forskning. Og dette bidragets særlig formål er å vise enkelte rettslige aspekter ved denne – om man vil – gavehandlingen.

Grunnloven i 1814 mellom geopolittikk, regionale interesser og statsdannelse

Den første internasjonale dimensjonen er den mest opplagte og mest omtalte; den norske Grunnloven var i 1814 først og fremst et direkte resultat av internasjonale hendelser, av krig og fred, av internasjonale traktater og komplekst diplomati. Kieltraktaten av 14. januar 1814 mellom kongene av Danmark-Norge og Sverige bestemte som kjent at Norge skulle overføres fra kongen av Danmark-Norge til kongen av Sverige.² Denne traktaten var fremtvunget av alliansesystemet i Napoleonskrigenes siste del, særlig fra 1812 av, og var en direkte utløper av den nye geopolitiske orden som var i ferd med å dannes da, og som skulle bli det postnapoleonske Europa.³

Men selv om nye geopolitiske forhold var en absolutt forutsetning for forløpet i 1814, måtte selvsagt aktører handle da forutsetningene oppstod. Elitegrupper i Norge forsøkte vinteren 1814 som vi vet å forhindre realiseringen av Kieltraktatens bestemmelse om å overføre Norge fra det danske eneveldet til det konstitusjonelle Sverige (som hadde fått ny forfatning i 1809). Kongens stattholder og arveprins Christian Frederik brukte den inngåtte Kieltraktaten til å mobilisere et opprør mot overføringen fra Danmark til Sverige. At Christian Frederik primært var styrt av dynastiske interesser synes opplagt – det dreide seg på lang sikt om å bevare Norge for fellesmonarkiet på en eller annen måte. For å oppnå dette formålet

1 Se Steen 1951: 275–286 for oppsummeringen med et internasjonalt perspektiv. For videre diskusjon, se Seip 1974: 18 og Lunden 1992: 37–41.

2 Se det vide perspektivet hos Stråht 2005: 47–106.

3 Schroeder 1994: 445–516.

måtte han inngå kompromisset med den norske eliten ved å erklære Norges selvstendighet, noe som altså var i strid med Kieltraktaten. Og den eneste måten å erklære selvstendighet på, med håp om at dette skulle få rettslige konsekvenser, var å vedta en grunnlov. I all hovedsak tok aktørene det for gitt at de norske selvstendighetshandlingene våren 1814 – rettet mot konsekvensene av Kieltraktaten – var å forhindre at Norge ble overført fra Danmark til Sverige. Men å rette all kritikk mot Kieltraktaten var nok også et spill for galleriet, for uten Kieltraktaten fantes det overhodet ikke rettslig grunnlag for Norge til å bli trukket ut av det danske eneveldet. Norske elitegrupper ville altså i realiteten ha den ene delen av Kieltraktaten, nemlig bestemmelsen om at Norge skulle ut av eneveldet, men ikke den andre, nemlig overføringen til det da konstitusjonelle Sverige.

At Norge kom ut av det danske eneveldet, skyldtes politisk sett utelukkende den svenske kronprinsen Karl Johans politikk fra 1812.⁴ I samforstand med tsar Alexander 1 godtok Karl Johan tapet av Finland til Russland.⁵ Samtidig koblet Karl Johan seg til den nye alliansen mellom Russland og Storbritannia rettet mot Napoleon. Slik solgte Karl Johan sin store plan om et skandinavisk område i form av en union mellom Sverige og Norge som stormaktenes betaling for å få Sverige med i sluttkampene mot Napoleon. Hvis ikke Karl Johan hadde gjort dette diplomatiske fremstøtet i en situasjon der Russland og Storbritannia nærmet seg hverandre for å finne frem til koalisjonsplaner overfor Napoleon, ville Norge utvilsomt ha forblitt en del av det danske eneveldet. Det var altså dette grepet – å trekke Norge ut av det danske eneveldet – som var den første grunnleggende forutsetning for å skape en egen politisk enhet av Norge.

Den andre grunnleggende forutsetning var at Sverige ikke okkuperte Norge for å oppnå sitt mål om å overta Norge fra Danmark.⁶ Etter slaget ved Leipzig i 1813 gikk Karl Johan nordover for å få Norge ut av Danmark. Som kjent tvang han den danske Frederik 6. til å gi fra seg Norge, ikke ved å hærta Norge, men ved å okkupere Holstein, under sterk russisk støtte. På grunnlag av Kieltraktaten forlot dansk administrasjon Norge, men ingen svensk kom i stedet, noe som ville ha vært den normale prosedyre hvis

4 Grunnleggende, Weibull 1957.

5 Se fra finsk perspektiv, Björne 2014: 105–156.

6 Se fra et folkerettslig ståsted allerede Aubert 1897: 69–90.

Sverige hadde okkupert det som var målet, nemlig Norge. Dette fysiske maktvakuemet ga mulighet for det norske grunnlovsarbeidet fra februar av, og så lenge Karl Johan var opptatt med krig og politikk på kontinentet. Det kan ikke herske tvil om at de norske selvstendighetshandlingene fra februar av var i strid med stormaktenes interesser, og slik sett i strid med internasjonal traktatrett.

At Christian Frederik tok initiativ til en norsk statsdannelse og – da han ble tvunget til det – til å lage en norsk forfatning, kan også ha vært ønsket om en selvstendig norsk stat. Men mest sannsynlig handlet han samtidig i danske eneveldeinteresser – eller sagt mer spisst: Hos Christian Frederik dreide det seg om en *instrumentell konstitusjonalisme*, skapt først og fremst av eneveldets dynastiske behov. Selvfølgelig fantes det frykt i Norge for hva unionen med Sverige kunne medføre, men samtidig må det minnes om at Karl Johan systematisk gjennom fire år hadde lovet Norge en fri forfatning i union.⁷ Fra de norske aktørers side dreide det seg om nasjonal uavhengighet som jo seiret på Eidsvoll under navnet av Selvstendigheitspartiet. Men viktige deler av eliten ville som kjent umiddelbart akseptere en uunnngåelig union med Sverige. Unionspartiet minnet om at Sverige vedvarende hadde lovet Norge helt andre og bedre vilkår for en union enn det Norge noen gang hadde hatt under det danske eneveldet. Konsekvent å overse dette forholdet var – og er – uttrykk for en danifisering av forståelsen av 1814, der Sverige ble (ja, faktisk stadig blir) konstruert som Norges fiende, og ikke nettopp det eneveldet som Kieltraktaten brakte Norge ut av.⁸ Helt selvstendig var det aldri snakk om at Norge kunne bli i 1814. Til det hadde de allierte stormaktene, særlig Russland og Storbritannia, traktatforpliktet seg for tydelig overfor Sverige og overfor hverandre.

Å vedta en forfatning i 1814 var altså ikke bare en nasjonal handling; det var like mye en internasjonal handling. Da Riksforsamlingen på Eidsvoll vedtok 17. mai-forfatningen, var dette i strid med stormaktenes interesser slik dette var nedfelt i Kieltraktaten og andre tilhørende internasjonale avtaler. Europa stod foran en ny organisering som skulle besegles på kongressen i Wien, som startet tidlig på høsten 1814. Der ble det lagt til grunn

7 Se inngående Hemstad 2014b: 46–51.

8 Se den grunnleggende drøftelsen hos Nordhagen Ottosen 2012: 435 flg.

at Norge skulle knyttes til Sverige og derigjennom også til den europeiske allianseorden basert på internasjonal traktatrett. Derfor oppfattet stormaktene eidsvollsgrunnloven som å være i strid med det internasjonale samfunnets normeringer.

Denne problemstillingen ble ytterligere skjerpet i internasjonale fora fordi Sverige med grunn kunne spørre: Hadde Danmark hatt noe med tilkomsten av eidsvollsgrunnloven å gjøre, og hadde den danske kongemakten følgelig bevisst handlet i strid med Kieltraktaten? Dette var gjenstand for omfattende diplomatiske diskusjoner (som jeg kommer tilbake til), der Sverige selvfølgelig fremholdt at den sentrale personen i det norske opprøret var den danske arveprinsen: Eidsvollsgrunnlovens sentrale person og norsk konge fra og med 17. mai 1814 var, som alle visste, den danske arveprinsen. Stormaktene sendte kommisjonærer til Danmark og Norge på sommeren 1814 for å finne ut av det som i England het «the Norwegian rebellion», men dette ledet ikke til endringer i deres sentrale anliggende; Norge skulle i union med Sverige.⁹

Slik ble den norske Grunnloven skapt som en *geopolitisk normativ fortetning* i et intenst internasjonalt klima etter nær 25 års kontinuerlig krig. Og: Grunnloven skulle komme til å bli del av den internasjonale normative orden som Wienerkongressen instituerte i 1814–1815. Alt dette leder frem til mitt hovedpoeng, nemlig at Grunnloven også var en *internasjonal normativ handling*. Som internasjonal handling må Grunnloven av 1814 sees i lys av det konglomerat av normer som kom til i løpet av revolusjons- og Napoleonskrigene. Og dette leder meg til mitt andre tema.

Grunnloven og napoleons- og wienerkongress-tidens nye internasjonale normkonglomerat

Mitt neste hovedpoeng er dette: Grunnloven ble skrevet inn i et Europa preget av en høy grad av internasjonalisert rett, av et sammensatt normkonglomerat. Med internasjonalisert rett mener jeg her ikke bare folkerett, men rett hvis innhold ble standardisert eller utformet over store geografiske områder. Standardiseringen bygde da dels på en stormakts eller flere stormakters poli-

9 Se kildegrunnlaget, Nielsen 1895: 65–66.

tisk-rettslige normeringer, som så i større eller mindre grad ble gjennomført i de enkelte land eller territorier. Av særlig betydning var Napoleons mange reguleringer. De hadde dels form av normeringer som omfattet de delene av Europa han kontrollerte direkte og indirekte (som Danmark-Norge), dels var det reguleringer han initierte overfor ulike stater. I løpet av sine år ved makten sørget han for over 30 forfatninger rundt om i Europa.¹⁰

Den økonomiske bakgrunnen for dannelsen av staten Norge i 1814 var mer enn vanskelig. Bakgrunnen for dette var følgene av handelsblokadene som rådet mellom Frankrike og England under siste delen av krigen. Da Napoleon etter flere slag kontrollerte hele Kontinental-Europa fra rundt 1806, satte han i verk den såkalte *kontinentalblokaden* mot England for å tvinge landet til et militært oppgjør, eller i hvert fall å bringe landet i konkurs. Gjennom en hel rekke internasjonale beslutninger i årene 1806 og 1807 normerte Napoleon i realiteten hele Europas økonomiske politikk med nye, skarpe merkantilistiske dreininger. Formålet var å hindre England i å selge varer. Mot dette kom de like viktige motbeslutninger fra den britiske regjeringen.¹¹

Å reorganisere et helt kontinents handelssystem, som både skulle tjene økonomiske og militære hensikter, førte etter hvert med seg et overveldende antall rettslige, militære, administrative, sosiale og økonomiske tiltak. Dette ledet igjen til fortløpende akutte dilemmaer om hva som kunne eksporteres eller importeres. Likeledes førte det til noen tilsiktede, med oftest utilsiktede, virkninger i økonomien. Samlet strukturerte denne napoleonske normmengden alle lands økonomiske lovgivning. Napoleons fortløpende traktater og de mange forfatninger han fikk vedtatt over store deler av kontinentet, skapte nye normative bånd i Europa av stor virkning og betydning. Overhodet fantes det i Napoleons styre en tendens til å gi militær og administrativ makt en tydelig normativ mening.

Danmark med Norge var blitt tvunget til å slutte seg til Napoleons kontinentalblokade ved en særskilt traktat med Frankrike 31. oktober 1807.¹²

10 For de rundt 30 napoleonske forfatninger rundt om i Europa, se oversiktlig Fenske 2001: 186–211. Se videre Grab 2003 for en gjennomgang av napoleonkontrollerte områder.

11 Fortsatt viktig Heckscher 1918: kap II og III md skarp kritikk av kontinentalblokaden økonomiske konsekvenser. Mer positivt innstilt er Ellis 1981: del III.

12 Tønnessen 1955: 21–36.

I dens artikkel 6 forpliktet Danmark seg til å gjennomføre en rekke forordninger. Det ble blant annet bestemt at det skulle opprettes en kommisjon som skulle håndheve forordningens bestemmelser, og at kommisjonen institusjonelt skulle kobles til den nye regjeringskommisjonen som skulle styre Norge i Københavns sted og som også hadde det overordnede ansvaret for de lokale priserettene. Slik fikk reglementet for kaperfart av 14. september 1807 – som jo først var resultat av krigen med Storbritannia – en fornyet rettslig internasjonal forankring ved å bli bundet til Napoleons rettslig-økonomiske regimer. Denne gigantiske blokaden avstedkom en sammensatt normativ struktur som strakk seg over store deler av Europa og videre til de oversjøiske koloniene. Derved oppstod det i løpet av Napoleonskrigene nye suverenitetsordninger i Europa, ordninger som gjorde det mulig å lovregulere nokså likeartet over større deler av Europa, og da særlig innenfor det napoleonske regimet og dets mange vasallstater og allierte.¹³

Grunnloven ble nettopp til på denne tiden da Europas maktstrukturer gjorde det mulig å lage normordninger som dekket store områder. At dette skjedde i krig og okkupasjonslignende tilstander er opplagt, men historisk er det interessante at disse politiske prosessene skjedde med så omfattende og tydelige normative grep som de gjorde.

Grunnloven og betydningen av internasjonal debatt og propaganda rundt 1814

En tredje viktig strukturell dimensjon som Grunnlovens internasjonale karakter må sees i lys av, er den omfattende internasjonale debatt og propaganda som pågikk om forfatningsrettslige temaer i tiårene rundt 1800.¹⁴ Debatter om forfatninger og statsdannelser og unionelle relasjoner var sentrale temaer i en europeisk offentlighet. Dette foregikk under ulike betingelser, som under Napoleons sterkt kontrollerte offentlighet, eller i den noe mer åpne britiske. Et særlig tema er debatten i det britiske parlamentet i 1813 og 1814 om Norges rettslige stilling, som gjenlød i utallige avisartikler og pamfletter. Det var en offentlig opinion som tvang den britiske regjeringen

13 Woolf 1991: 83–132.

14 Dette er et generelt perspektiv hos Vick 2014.

til å ta stilling til om de hadde folkeretten på sin side i avtalen med Sverige, som lå til grunn for Kieltraktaten.¹⁵

Et annet eksempel er debattene om folkeretten og kontinentalblokaden. Alle som argumenterte rundt blokade og motblokade, påberopte seg folkeretten, noe som ofte var det viktigste eller eneste legale argumentet for overhodet å gjøre slike drastiske inngrep i andre lands eiendom og handel. For Frankrike og dets allierte var den engelske sjøblokaden i strid med prinsippet om fritt hav, fri handel og annet. For Storbritannia var blokkering av handel et uttrykk for det samme. Men folkerettsteori var ikke entydig på dette området, og hva som var den rette tolkningen av reglene om blokade, var usikkert og som oftest formet av maktrelasjoner. Det sentrale her er imidlertid dette: De offentlige opinioner som ble fremtvunget, generert av blokadepolitikken, dets koblinger til nye statsdannelser, til forfatningsmodeller og til internasjonal økonomisk politikk – alt dette gjorde folkeretten til et større tema i europeisk offentlighet enn tidligere. Dette skulle bli intensivert under Wienerkongressen 1814–1815. At folkerett og rettslige temaer var så viktige der, har å gjøre med erfaringene fra de umiddelbare forutgående årene.¹⁶ Nettopp en krig som omfattet så mange stater og aktører, muliggjorde internasjonaliserte debatter om normative ordninger som forfatning, slik som den norske av 1814.

Grunnloven som internasjonal rettssjanger og de internasjonale forfatningsmodellene

En sentral internasjonal dimensjon ved Grunnloven er den globale forfatningsbevegelsen.¹⁷ Da Riksforsamlingen skrev Grunnloven av 1814 – eller da det overordentlige Stortinget skrev novembergrunnloven – var det resultat av en rekke internasjonale, standardiserte skjemaer: naturrettslitteraturen, debatter om forfatningsordninger og ikke minst den omfattende forfatningspraksisen som fantes i perioden inntil 1814. En moderne grunnlov – som den norske av 1814 – ble så å si oppfunnet i tiårene rundt

¹⁵ Grunnleggende Hemstad (red.) 2014a.

¹⁶ Vick 2014: 292–320.

¹⁷ De følgende avsnittene bygger på Michalsen 2011: 289–295.

1800. I denne dramatiske tiden full av krig, opprør og unntakstilstander ble forfatningen altså oppfunnet som et nytt rettslig og politisk instrument.¹⁸

Den historiske bakgrunnen er velkjent. I 1776, samme år som den amerikanske uavhengighetserklæringen kom, begynte de 13 tidligere britiske koloniene å erklære seg som selvstendige stater og vedta egne forfatninger. I 1787 kom den føderale amerikanske grunnloven. Den første franske forfatningen etter revolusjonen ble vedtatt i 1791; deretter kom det nye i 1793, 1795, 1799, 1804 og 1814. Som følge av Napoleons nyordning av Europa ble det skapt stater, og det ble vedtatt nye forfatninger på løpende bånd, enten det var innenfor etablerte statsdannelser, som Sverige i 1809, eller nye, som Norge i 1814. Under det som ofte går under navnet restaurasjonen (som startet rundt 1815) ble forfatningene mer autoritære og monarkiske, men skrevne forfatninger var nå blitt den rettslige og politiske standardformen for organisering av statsmakt. Det samme gjaldt for den fundamentale reguleringen av forholdet mellom stat og borgere. Denne utviklingen var ikke bare forbeholdt Europa og Nord-Amerika. Fra 1811 av ble en rekke stater i Latin-Amerika uavhengige fra europeisk styre med mange nye forfatninger som følge. Også enkelte land i Asia og Afrika ga seg selv forfatninger. Hvis man tar med alle vedtatte, ikke-vedtatte og opphevede forfatninger, er det tale om opp mot 800 forfatninger i løpet av under hundre år. Dette veldige antallet gjør den moderne forfatningshistorien til en sentral global historie. Med tanke på den selvfølge som forfatningsformen senere har fått i organiseringen av den moderne staten, representerer det moderne forfatningsbegrepet en av de mest vellykkede rettslige innovasjoner i historien.

Men hva var det som kjennetegnet dette moderne forfatningsbegrepet som slo gjennom fra 1776? Det kan her skilles mellom forfatningsteoretiske og forfatningsmaterielle egenskaper. Med det første siktes det til forfatningens form og virkemåte. Det andre sikter til det materielle innholdet av forfatningene, slik som folkesuverenitetsprinsippet, maktfordeling, kongens vetorett og domstolens uavhengighet. Disse fellestrekkene peker på noe sentralt; selv om de mange hundre forfatningene ble brukt i forskjellige stater og kulturer, og selv om de politiske og historiske forholdene var svært forskjellige, fantes det likevel en høy grad av universalitet ved forfatningene

18 Om forholdet mellom unntakstilstand og forfatning, Michalsen 2013:kap 1.

etter 1776. Selvfølgelig varierte flere forfatninger i detaljer, men ikke mer enn at man kjente igjen en forfatning som forfatning, enten den var vedtatt i Virginia (1776), i Frankrike (på 1790-tallet), på Haiti (1804), i Norge (1814) eller i Liberia (1820). Disse likhetstrekkene hadde en dobbelt bakgrunn. Det ene var at forfatningstanken skapte en sterk forestilling om hvordan en forfatning skulle utformes, og hva den skulle inneholde. Det andre var at enkelte forfatninger snart ble modeller for svært mange andre, og slik sett bidro de til standardisering av forfatningene rundt om i verden. De fremste modellene før 1814 var forfatningene for Massachusetts fra 1780, den amerikanske føderale fra 1787, de franske fra 1791 og 1793, den bataviske (nederlandske) fra 1795 og den spanske fra 1812.

Mitt poeng er altså at Grunnloven av 1814 inngikk i et internasjonalt – ja, globalt – nettverk av forfatninger. At de maktet å skrive Grunnloven på Eidsvoll i løpet av tre uker og i Christiania på høsten, skyldtes først og fremst at de brukte en internasjonal form med et langt på vei gitt materielt innhold.

Grunnlovgivernes forhold til internasjonal politikk våren og høsten 1814

Min femte dimensjon dreier seg om Riksforsamlingens egne erfaringer fra og forventninger til internasjonal politikk, og betydningen av dette for utformingen av Grunnloven. Å skrive en grunnlov i 1814 var å tolke sitt lands utenrikspolitiske situasjon. De fleste grunnlovgivende forsamlinger i Europa og Latin-Amerika i perioden var like mye opptatt av utenrikspolitikk som innenrikspolitikk – og de to temaene hang uansett nøye sammen. Det var krig og utenrikspolitisk relaterte unntakstilstander som oftest hadde foranlediget en ny forfatning rundt om i verden i tiårene rundt 1800, som i Norge i 1814. Denne strukturelle situasjonen formet den grunnlovgivende prosessen.

På Eidsvoll fikk flertallet i selvstendighetspartiet drevet gjennom at det ikke skulle diskuteres utenrikspolitikk. Å diskutere utenrikspolitikk ville ha ført til at man måtte ta standpunkt til unionspartiets syn, nemlig at Riksforsamlingen ikke hadde et *internasjonalt mandat* til å lage en grunnlov. Og langt på vei var dette riktig. På Eidsvoll var de alle klar over at hele

grunnlovsprosjektet hang sammen med de utenrikspolitiske konjunkturer – det vil si utfallet av Napoleonskrigene. Men her viser også Eidsvolls selvstendighetsparadoks seg. På den ene side ville de sette til side Kieltraktaten, som var påtvunget dem av stormaktene, men som nettopp var det rettslige instrumentet som overhodet hadde gjort det mulig å sitte på Eidsvoll i første omgang. Det var gjennom den traktaten den danske kongen var blitt tvunget til å oppgi Norge, og gi suvereniteten tilbake til det norske folk. Men på den annen side burde Riksforsamlingen like mye frykte for en ny seier for Napoleon (som da for øvrig reelt sett var nokså usannsynlig, men det var vanskelig å vite sikkert på Eidsvoll). Dette ville bare ha ført til at København på nytt hadde fått kontroll over Norge. Da de på Eidsvoll 1. mai fikk vite at Napoleon hadde abdisert, gikk det et støkk gjennom forsamlingen. Egentlig burde de ha vært fornøyde, hvis da ikke ideen var – som mange i Sverige sa – at Grunnloven var en snedig måte å koble seg tilbake til Danmark på gjennom valget av Christian Frederik som konge.¹⁹ Men også en høy grad av nasjonal realitetsjern idealisme kunne gjøre seg gjeldende, som Jonas Reins berømte tale under finansdebatten på Eidsvoll (som ikke hadde stort med finanser å gjøre):

Europas Øine ere Hæftede paa os, de offentlige Tidende der tale med høi Beundring om den ædle Beslutning, vi have fattet. O lader os dog ikke bedække vort Navn med Skjendsel lader os ikke blive til Spot og Latter for de mange Folkeslag, der have lidt saa Meget og saa skrækkeligt for at naae det Klenodie vi have i Hænde. Her gives Mænd iblandt os der true med at forlade Fædrelandet saa fremt det bliver frit. Bort med Dem lad Dem længe nok flye det Land hvis uægte Sønner de ere, kun at de vilde gjøre os den Tjeneste, at fortie fra hvilket Land de uddroge.²⁰

Men hvordan var det ekstraordinære Stortingets blikk på internasjonal politikk da eidsvollsgrunnloven ble forhandlet frem til novembergrunnloven? Utvilsomt hadde den norske eliten vært gjennom en realitetsorientering fra våren til høsten 1814. Stormaktsutsendingene hadde fortalt den

19 Järta 1814.

20 Riksforsamlingens Forhandlinger 1914: 357.

norske regjeringen at union med Sverige var uunngåelig. Den påfølgende krigen med Sverige på sommeren viste med all tydelighet at Norge ikke hadde militær makt til å forsvare noen form for selvstendighet. Wienerkongressens samling fra september av hadde vist styrken i stormaktenes politikk, som nå skulle sanksjoneres i omfattende traktater.

Men ikke bare Stortinget kjente presset. Det samme gjorde Karl Johan, som måtte få unionen med Norge i orden før Wienerkongressen varte for lenge og der uforutsigbare konstellasjoner lett kunne oppstå til fordel for Danmark.²¹ Hvis det kom til konflikter mellom Russland og de andre stormaktene, kunne dette bli farlig for Karl Johans norgespolitikk, som først og fremst bygde på hans avtale med tsaren. Derfor var det i Karl Johans interesse at det var fremdrift i forhandlingene om revisjon av Grunnloven i oktober, og at dette skjedde i samforstand med stormaktene. Kongressen fulgte nøye med på hva som skjedde i nord. Uten Stortingets valg av den svenske kongen til norsk konge ville ikke Russland ratifisere sin separate fredstraktat med Danmark, en ratifisering som ville avslutte nord-arméens okkupasjon av Holstein.²² Det samme gjaldt flere av Kieltraktatens bestemmelser om territorielle eierskifter som følge av at Danmark hadde fått svensk Pommern i kompensasjon for tapet av Norge. Dette ville kunne involvere flere av de tyske statene som var sentrale aktører på kongressen. Slik hang en rekke europeiske territorielle og politiske forhold intimt sammen med Stortingets vedtakelse av novembergrunnloven og det samtidige kongevalget.

Grunnloven av 1814 som appell til det internasjonale samfunn og folkets selvbestemmelsesrett

Disse temaene hang nært sammen med spørsmålet om hvorvidt det å vedta en forfatning innebar en appell til det internasjonale samfunnet om å akseptere Norge på grunnlag av prinsippet om folkets selvbestemmelsesrett, eller i alle fall på grunnlag av Grunnlovens konstituering av en norsk nasjon.

21 Weibull 1957.

22 Nørregaard 1948: 47–70.

Folkenes selvbestemmelsesrett i sin radikale demokratiske forstand var utformet under den franske revolusjon som et nytt grunnlag for folkeretten, i polemisk opposisjon til fyrstenes folkerett. Som det het programmatisk: «Folkesuvereniteten er ikke bundet av tyranners traktater.»²³ Begrepet hang utvilsomt sammen med folkesuverenitetsprinsippet, som forankret statens suverenitet i «folket», ikke hos monarken.

Men å tro at all tale om «folket» nødvendigvis innebar at oppfatningen av folket fulgte av folkesuverenitetsprinsippet i en radikal demokratisk forstand, er ikke treffende. Som Ola Mestad har vist i sin studie av notabelmøtet på Eidsvoll i februar 1814, var det slett ikke det radikale franske folkesuverenitetsprinsippet som beveget den tilstedeværende norske elite til å kreve at prins Christian Frederik måtte bygge på en ny vedtatt forfatning for å bli akseptert som norsk monark.²⁴ Snarere var det eneveldets egen logikk som krevde denne rettslige handlingen; nå når enevoldskongen hadde gitt suvereniteten tilbake til det norske folket gjennom Kieltraktaten – og derved løst det norske folk fra sin troskapsed fra 1661 – hadde «folket», etter eneveldets egen statsrett, rett til å velge en ny suveren konge. Det er i denne sammenhengen at prinsens krav om å bli konge i kraft av arveretten, ble avvist. Om det gjaldt mer eller mindre eneveldige stater eller mer eller mindre konstitusjonelle stater, fungerte «folket» som en sentral markør for statens rettslige grunnlag av enhver suverenitetssuksesjon. I Norge i 1814 var derfor notabelmøtets beslutning om å erklære seg selvstendig basert på et rettsgrunnlag som fulgte av det danske eneveldets statshandlinger, og ikke basert på folkesuverenitetsprinsippet. Derimot var eidsvollsgrunnloven, som ble vedtatt et par måneder senere, basert på en variant av folkesuverenitetsprinsippet, for så vidt som Norge ga seg selv rett til å vedta en grunnlov.

Oppfatninger om «folket» eller folkets selvbestemmelsesrett hadde mange former rundt 1800, ikke bare i en radikal demokratisk versjon, men like meget i en mer konservativ versjon. Dette kom klart til uttrykk på kongressen i Wien.²⁵ Selv om de sentrale aktørene aktivt motarbeidet radikale demokratiske løsninger, betød ikke dette nødvendigvis at kongressen bare anerkjente det monarkiske prinsipp uten hensyntaken til folkets eller nasjo-

23 Se generelt Armitage 2013: 191–232 og Neff 2014: 205–219.

24 Mestad 2014: 1 flg.

25 Vick 2014: 233–277.

ners uttrykte interesser. Tvert imot. Gjennom hele Wienerkongressen løp det en kontinuerlig interesseavveining mellom monarkisk-legitimistiske og liberal-konservative konstitusjonelle holdninger. Og ofte vant de siste frem, noe som viste seg i de mange konstitusjoner som ble anerkjent. Dette kom også til uttrykk i den berømte artikkelen i traktaten om Det tyske forbund, der man innskrev prinsippet om at forfatninger skulle være det ordinære statsuttrykk for de mange tyske stater. Denne konstitusjonelle dimensjonen ved Wienerkongressen er ofte blitt oversett.

Det er i dette sammensatte politiske og rettslige landskapet at den norske Grunnloven av 1814 må forstås. I 1814 var det å vedta en forfatning del av det internasjonale folkerettslige språk om å erklære selvstendighet, uten at dette nødvendigvis ble koblet til den franske revolusjonens begrep om selvbestemmelsesrett. I løpet av Napoleonskrigene og kongressen i Wien var dette prinsippet på mange måter blitt forvandlet til et folkerettslig prinsipp. Det betød at en ny stat ikke ensidig kunne erklære sin selvstendighet, det kunne bare skje som del av det internasjonale samfunnets forhandlinger og anerkjennelser. Imidlertid er også dette viktig: Rundt 1800 var nettopp det å vedta en forfatning den mest aksepterte rettslige form for å erklære seg som folk med selvbestemmelse. Men dette var bare den ene siden av saken. For det å vedta en forfatning ensidig kunne folkerettslig bare forstås som en *appell* til det internasjonale samfunn – hvilket i praksis da som nå betød stormaktene. Norge kunne bare bli til *staten* Norge ved å bli anerkjent av andre. Alene kunne ikke dette oppnås. Slik var Grunnloven av mai 1814 bare et forgjeves rop, for ingen stat anerkjente Norge da. Men så snart den norske forfatningen ble koblet til de internasjonale forhandlingsprosessene i 1814–1815, ble Norge sammen med Sverige anerkjent i den form stormaktene hadde bestemt. Nettopp stormaktenes besøk i Norge på sommeren 1814 viste en påtakelig lydhørhet overfor Norges interesser, noe som også kom til uttrykk senere. Slik ble Grunnloven av 1814 vevet inn i internasjonal politikk og rett. Dermed ble Grunnloven ikke bare en nasjonal hendelse, men også en internasjonal normativ handling som det internasjonale samfunnet forholdt seg til. Slik var forfatninger uttrykk for en nasjons legitime ønske, som imidlertid stormaktene måtte samordne med mange andres legitime ønsker. Statens indre anliggende var nettopp ikke bare et indre anliggende.

Grunnloven i et nytt internasjonalt kongresssystem etter 1814

Som jeg har gjort rede for så langt, ble Kieltraktaten, det norske grunnlovsarbeidet og den nye norsk-svenske unionen del av den internasjonale rettsordenen og det politiske systemet fra 1814–1815. Dette gjaldt både generelt og helt konkret. Det følgende dreier seg om det konkrete: Mellom 1815 og 1823 stod tolkningen av Kieltraktaten i sentrum for en langvarig konflikt mellom Sverige og Norge på den ene siden og Danmark på den andre. Kieltraktaten bestemte at ved atskillelsen skulle den dansk-norske fellesgjelden fordeles mellom Danmark og Norge. For Norge var dette en stor utgift på et tidspunkt da staten hadde lite midler.²⁶ Danmark – som også var på fallittens rand etter krigene – ville selvsagt ha oppfylt denne delen av Kieltraktaten. Karl Johans posisjon var at Sverige-Norge ikke burde oppfylle denne forpliktelsen fordi Danmark ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i henhold til Kieltraktaten. Det primære argumentet var Karl Johans påstand om at Danmark hadde stått bak Norges opprør mot Kieltraktaten, og følgelig hadde ikke danskekongen oppfylt traktaten. Sverige hadde jo vært tvunget til å gå til krig for å få oppfylt avtalen. Også andre deler av avtalen, som Sveriges overføring av svensk Pommern, ble utsatt. Danmark påstod selvfølgelig at de slett ikke hadde initiert den norske motstanden. Av stor betydning var også stormaktsutsendingene som hadde vært i Norge sommeren 1814 og undersøkt saken, og som mente at det ikke var ført tilstrekkelig bevis for at Danmark stod bak opprøret.

Uten stormaktenes mellomkomst ville det vært umulig å løse spørsmålet. Og uten stormaktenes ønske om et fredelig Europa ville det lett ha kommet til krig mellom Sverige og Danmark, en krig Sverige sikkert hadde vunnet. Gjennom Wienerkongressen hadde stormaktene søkt å skape et stabilt Europa, hvis karakter var resultatet av det omfattende traktatverket som var oppstått 1814–1815. Dette fantes selvfølgelig mange dragkamper mellom stormaktene. I den dansk-norske gjeldssaken tenderte Russland til å holde med Sverige, mens England holdt med Danmark, særlig fordi England la stor vekt på prinsippet om at traktater skulle overholdes etter

26 Sejersted 2001: 37–42.

ordlyden. I de langvarige forhandlingene som kom ut av konflikten, spilte stormaktskommisærenes rapport fra sommeren 1814 en viktig rolle fordi den ble ansett som et slags rettslig bevis som alle partene måtte godta. Siden kravet om at traktatene måtte holdes stod så sentralt, satte det Sveriges (og Norges) holdning i et slags vanry fordi det her kunne forstås som en flagrant manglende traktatoppfyllelse fra Sverige-Norge (om enn Sverige mente at den manglende oppfyllelsen heller lå hos Danmark).

Til slutt kom saken på bordet under kongressen i Aachen i 1818, som var det første kongressmøtet etter Wien. Nyere forskning fremhever at Wienerkongressen og det påfølgende kongresssystemet representerte et vendepunkt idet dette innledet et nytt internasjonalt sikkerhetssystem basert på det som er kalt legalt hegemoni.²⁷ Det som skjedde i Wien, var en ny rettslig form for løsning av internasjonale konflikter fordi stormaktene initierte nye saksbehandlingsregler og materiell rett som bygde på traktaters overholdelse, i hvert fall de traktatene som var inngått under kontroll av stormaktene. Stormaktene mente at de hadde rett til å organisere Europas statssystem på grunnlag av deres felles oppfatninger, som igjen var resultat av en rekke forhandlinger som var kommet til uttrykk offentlig i flere sentrale dokumenter. Disse forhandlingene var svært sammensatte og tidvis ugjennomsiktige. Men når stormaktene var enige, oppstod etter deres syn et felles mandat til å handle på vegne av alle i Europa, også om det skulle innebære væpnet intervensjon. Dette synet kom til uttrykk på mange måter, som da den britiske utenriksminister Castlereagh karakteriserte dette internasjonale beslutningssystemet som jevngodt med å gi stormaktene som helhet «the efficiency and almost simplicity of a single state».²⁸

Det var dette stormaktsystemet som arbeidet aktivt for gjennomføringen av Kieltraktaten og dens bestemmelse om den dansk-norske gjeldsdelingen. Som det heter i protokollen fra Aachenmøtet:

The Conference has not only recognized the right and even obligation for the allies to intervene in the dispute between Denmark and Sweden, but it has also determined the mode it deems appropriate to give to this intervention, by appro-

27 Simpson 2004: 91–115.

28 I brev til statsminister Liverpool av 20.10 1818, sitert etter Simpson 2004: 114.

ving the project with a collective statement addressed from the four Courts to the Court of Sweden.²⁹

Dette gikk så langt at stormaktene antydte at hvis Sverige fortsatte å bryte traktaten, ville stormaktene vurdere å bryte de diplomatiske forbindelsene med Sverige og i så fall la Norge gå tilbake til Danmark. Kanskje har kong Karl Johan (fra 1818) – som ble rammet av dette stormaktsystemet – litt rett når han i brevet til tsaren sammenlignet stormakts beslutning i Aachen med Napoleons suverenitetsutøvelse i tiåret før.³⁰ Det han med rette antydte, var at det fantes en kontinuitet i de måtene som internasjonal suverenitet ble skapt på under Napoleons regime, og over i det nye kongresssystemet. Fra vårt ståsted ser vi at kongresssystemet nok ligner mer på dagens moderne system, fordi det da som nå krevdes enighet mellom alle eller de fleste stormaktene for å handle legitimt. Slik kan det hevdes at det etter Wienerkongressen oppstod en slags overnasjonal rettslig orden.

Gjennom den internasjonale politiske prosessen fra 1814 til 1818 ble den norske Grunnlovens internasjonale rolle forankret. Dette skjedde i diplomatiske, konstitusjonelle og politiske former. Grunnloven var skapt internasjonalt, både som følge av forfatningens internasjonale sjanger og forfatningens betydning som et internasjonalt rettslig instrument. Det var geopolitiske prosesser som krig og fredsslutninger som sikret dens tilkomst i 1814 og fortsatte eksistens etter 1814 (i motsetning til svært mange andre forfatninger som forsvant stille ut av historien mellom 1791 til 1815). Og etter 1814/1815 – i et nytt Europa med mindre toleranse overfor radikal folkesuverenitet – overlevde Grunnloven, dels fordi den i novembergrunnlovens form sikret unionen med Sverige, og dels fordi den heller ikke utgjorde en trussel mot den nye europeiske stabilitetsorden. Slik har Grunnloven av i dag blitt et av de få levende beviser for den moderne forfatningsformens lange linjer tilbake til tiårene rundt 1800.

29 Attached to Protocol sub nr. 31 of 12 9bre(sic?), 1818./To Count de Fiquelmont/The Emperors envoy to His Majesty the King of Sweden/Aix-la-Chapelle, 14 November 1818. Jeg takker Karin Schneider (Wien/Innsbruck) for å ha sendt kopier av de ennå upubliserte protokollene fra kongressen i Aachen. Oversettelsen er mine.

30 Om Karl Johans brevhistorie med tsaren i 1818, se Nørregaard 1960: 70–73.

Kilder og litteratur

- Armitage, D. (2013). *Foundations of Modern International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aubert, L.M.B. (1897). *Norges folkeretslige Stilling*. Kristiania: Malling.
- Björne, L. (2014). *Hotet från Öster. Drag i finsk och även norsk konstitutionell historia fram till 1809/1814*. Oslo: Akademisk Publiserings.
- Ellis, G. (1981). *Napoleon's Continental Blocade. The Case of Alsace*. Oxford: Clarendon Press.
- Fenske, H. (2001). *Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert*. Paderborn: Schöningh.
- Fure, E. (2013). *Eidsvoll 1814. Hvordan Grunnloven ble til*. Oslo: Dreier.
- Grab, A. (2003). *Napoleon and the Transformation of Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Heckscher, E. (1918). *Kontinentalsystemet : den stora handelsspärrningen för hundra år sedan : en ekonomisk-historisk studie*. Stockholm: Norstedt.
- Hemstad, R. (red.) (2014a). «Like a Herd of Cattle». *Parliamentary and Public Debates Regarding the Cession of Norway, 1813–1814*. Oslo: Akademisk Publiserings.
- Hemstad, R. (2014b). *Propagandakrig. Kampen om Norge i Norden og Europa 1812–1814*. Oslo: Novus.
- Järta, H. (1814). *Sändebref till Herr von Holten. Af en svensk*. Stockholm: Fr. Cederborgh.
- Lunden, K. (1992). *Norsk grålysning*. Oslo: Det norske samlaget.
- Mestad, O. (2014). «Suvereniteten tilbakegitt det norske folk ved Kieltraktaten : det oversedde natur- og statsrettsgrunnlaget for norsk sjølvstende og grunnlov i 1814». *Historisk Tidsskrift* 2014, s. 1 flg.
- Michalsen, D. (2011). *Rett. En internasjonal historie*. Oslo: Pax.
- Michalsen, D. (red.) (2013). *Unntakstilstand og forfatning. Brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett*. Oslo: Pax.
- Neff, S. (2014). *Justice among Nations. A History of International Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nielsen, Y. (1895). Aktstykker vedkommede Stormagternes Mission til Kjøbenhavn og Christiania i Aaret 1814. *Videnskabselskabets Skrifter*.
- Nordhagen Ottosen, M. (2012). *Popular Responses to Unpopular Wars. Resistance, Collaboration and Experiences in Norwegian Borderlands, 1807–1814*. Oslo: Faculty of Humanities, University of Oslo.
- Nørregaard, G. (1948). *Danmark og Wienerkongressen 1814–15*. København : Gyldendalske Boghandel.
- Nørregaard, G. (1960). *Efterkrigsår i dansk udenrigspolitik 1815–24*. København: Gyldendalske Boghandel.
- Riksforsamlingens Forhandlinger. 1 ste Del. Protokoller med Bilag og tillæg. Kristiania: Grøndahl & Søns Boktrykkeri.

- Schroeder, P. (1994). *The Transformation of European Politics 1763–1848*. Oxford: Clarendon Press.
- Seip, J.A. (1974). *Utsikt over Norges historie 1*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Sejersted, F. (2001). *Den vanskelige frihet. Norge 1814–1850*. Oslo: Pax forlag.
- Simpson, G. (2004). *Great Powers and Outlaw States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steen, S. (1951). *1814*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag.
- Stråht, B. (2005). *Union och demokrati. De Förenade rikena Sverige-Norge 1814–1905*. Nora: Nya Doxa.
- Tønnessen, J.N. (1955). *Kaperfart og skipsfart 1807–1814*. Oslo: Cappelen.
- Vick, B. (2014). *The Congress of Vienna. Power and Politics after Napoleon*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Weibull, J. (1957). *Carl Johan och Norge 1810–1814. Unionsplanerna och deras förverkligande*. Lund: Gleerups.
- Wolf, S. (1991). *Napoleon's Integration of Europe*. London: Routledge.