

STORTINGET OG UNIONEN 1814-1905

Av Roald Berg¹

Innledning

Den 20. oktober 1814 besluttet Stortinget mot bare 5 stemmer «At Norge skal, som et selvstændigt rige, forenes med Sverige under een konge, men under overholdelse af dets grundlov med de til rigets held og i anledning af dets forening med Sverige, nødvendige forandringer» (Heiberg 1906:42). Deretter ble det innledet forhandlinger med Sveriges utsendinger om disse forandringene i landets grunnlov, den som var blitt til på Eidsvoll i mai samme år. Den 4. november vedtok Stortinget den forandrede grunnlov og valgte samme dag den svenske kong Carl 13. til Norges konge og dermed Carl Johan til kronprins. Slik kom foreningen i stand.

Prinsippvedtaket den 20. oktober og kongevalget den 4. november var innledning og avslutning på siste akt i et drama som tok til i Kiel i januar 1814. Der hadde stormaktene overført Norge fra den danske til den svenske konge. Det hadde utløst opprør i Norge. Eidsvollsfor-samlingen hadde vedtatt sin grunnlov og valgt Christian Frederik til Norges konge den 17. mai. Eidsvollsmennene hadde følgelig forandret forutsetningene for Kieltraktaten på to måter: Norge var blitt et selvstendig kongedømme. Dette kongedømmet hvilte på folkesuverenitetens prinsipp, ikke på eneveldets. Sverige hadde gått til krig for å tvinge kongedømmet Norge inn i den foreningen som var vedtatt i Kiel. Etter et par ukers krigshandlinger tilbød Carl Johan våpenhvile. Christian Frederik gav opp og abdiserte.

Våpenhvileavtalen den 14. august – Mossekonvensjonen – inneholdt imidlertid den passus at kong Christian Frederik skulle overgi sin makt «i Nationens Hænder» og at Stortinget deretter skulle medvirke til «begge Rigers Forening» (Andenæs 2001:162f). I og med disse formuleringene fikk Norge beholde sin grunnlov basert på folkesuverenitet og maktdeling mellom kongen, regjeringen og Stortinget. Norge fikk forbli en selvstendig stat. Den norsk-svenske union ble dermed et kongefelleskap av to stater med indre selvstyre.

Årene etter 1814 var i unionshistorisk forstand preget av en dragkamp mellom de norske statsmaktene – kongen, regjeringen og Stortinget – om makten over samfunnsutviklingen. Kongemakten forsøkte å styrke sin posisjon, mens Stortinget og den norske regjering

1. Det vises generelt til forfatterens bidrag i bokverkene Norsk utenrikspolitikk historie og Norsk forsvarshistorie (Berg 1995 og 2001). Stor er gjelden til Alf Kaartvedt og Rolf Danielsen, som har ansvaret for unionstiden i jubileumsverket Stortingets historie (Kaartvedt 1964 og Danielsen 1964) samt til Kaartvedts framstilling av unionsperioden i Norsk utenrikspolitikk historie (Kaartvedt 1995).

forsvarte seg med Grunnloven. Men fordi unionen var et kongefelleskap, fikk maktkampen mellom kongen og Stortinget preg av en norsk-svensk strid om forholdet mellom Norge og Sverige i unionen, i siste instans om Norges selvstendighet i en union som begynte som en tvangsunion.

Unionen og Stortinget 1814

Fra svensk synsvinkel innebar avtalen i Kiel «en länge önskad utvidging av Sveriges naturliga gränser», som det het da den svenske konge ratifiserte denne avtalen (Weibull 1957:229). De nye realitetene som Eidsvollsmennene hadde skapt den 17. mai innebar ikke at han oppgav å skape det som kronprins Carl Johan omtalte som en skandinavisk «øy-stat», en stat beskyttet av hav på tre sider og av villmarken i Finnmark på den fjerde. Carl Johans visjon var «la fusion des deux peuples» både før og etter Mossekonvensjonen. Innkallingen av Stortinget høsten 1814 anså han som første skritt for å få denne fusjonen i stand (Berg 2001:16).

Det ekstraordinære («overordentlige») Stortinget høsten 1814 bestod av 79 representanter. Hele 50 var embetsmenn. Bare én av unionstilhengerne fra Eidsvoll i mai, grev Wedel, ble valgt til å møte. Selvstendighetspartiet på Eidsvoll var derimot rikelig representert med lederskikkelser som Christie, Collett, Diriks, Krogh og Motzfeldt. Bare representantene fra Bergen møtte med det bundne mandat ikke å gå med på «svensk overherskap» (Steen 1951:232 ff).

Stortingets oppgave var å tilpasse Grunnloven til unionen høsten 1814. Representantene var imidlertid klar over at det langsiktige svenske målet var en realunion under svensk ledelse, ikke den løsere personalunion mellom to stater, som Stortinget ble bedt om å gå med på ved å forandre enkelte detaljer i Grunnloven slik at et kongefelleskap ble konstitusjonelt mulig. Det første representantene hadde å gjøre, var å ta stilling til om de godvillig skulle medvirke til å få unionen i stand.

Det stod 15 000 okkupasjonssoldater i Smålenene. 600 norske soldater var i krigsfangenskap i Sverige (Ericson 2000, Øy 1991). En stortingskomité som ble nedsatt for å vurdere mulighetene for å gjenoppta kampene, konkluderte på denne bakgrunn med at det var nytteløst. Den 20. oktober gjorde derfor Stortinget sitt prinsippvedtak om unionsinngåelsen.

Så begynte forhandlingene med Carl Johans utsendinger om tilpassingen av Grunnloven til unionen.

De svenske forhandlerne godtok Grunnlovens bærende prinsipp om maktfordeling: statens styresmakter skulle ha gjensidig kontroll med

at ingen part ble for sterk og fikk dominere på de andres bekostning (Larsson 1999). Den reviderte grunnloven av 4. november videreførte derfor prinsippet om balansering mellom den lovgivende og bevilgende statsmakt, den utøvende og den dømmende makt. Stortinget skulle fastsette lover og skatter og kontrollere statsstyret. Regjeringen hadde den utøvende myndighet. Kongen sørget for det heles vel.

Kongen hadde et særskilt ansvar for spørsmål om statens sikkerhet og forholdet til fremmede stater. Det var spørsmål som, ifølge tidens politiske tenkning, ikke egnet seg til diskusjon med folkeforsamlinger, men som måtte behandles konfidensielt i en liten, lukket krets. Først når det ble tale om å finansiere krigføring, ble parlamentene involvert. Liknende bestemmelser i Maigrunnloven om kongens personlige kommandomyndighet over landets krigsmakt ble videreført i den reviderte grunnloven i november i modifisert form. Den nye kongemakten – som altså var felles med den svenske – fikk ikke beholde den frie disposisjonsretten over hele den norske krigsmakten. Den reviderte grunnloven hadde nemlig en bestemmelse om at visse deler av krigsmakten utelukkende kunne anvendes i militære operasjoner innenfor landets grenser (§ 25). Så ble det opp til Stortinget som bevilgende myndighet å bestemme forholdet mellom dette nasjonal-territoriale norske forsvaret og de deler av militærapparatet som kunne inngå i det unionelle fellesforsvaret utenfor Norge.

Sveriges forhandlere forlangte at Grunnloven ble komplettert med en paragraf som gav kongen rett til å utnevne en svensk mann til generalguvernør i Norge: sivil og militær øverstkommanderende i kongens fravær. Stortingsmennene visste naturligvis at dette nye embetet svarte til de «forna generalguvernörerna i Pommern», som en svensk statsrettsekspert skrev senere (Reuterskiöld 1893:99), med andre ord at generalguvernøren i Norge skulle styre den norske provinsen slik andre svenske provinser var underlagt militær kommando, og slik legge grunnen for en senere integrert realunion. Stortinget avviste derfor å skrive inn i Grunnloven at Norge skulle styres av en svensk generalguvernør.

Stortinget gikk imidlertid med på å innføre et stattholderembete i Grunnloven (§§ 13 og 14), et embete som kunne besettes med en norsk eller svensk mann. Stattholderen skulle være formann i den norske regjering under kongens fravær og øverstkommanderende i den norske krigsmakten. Slik fikk nå Sverige den kontrollinstans som skulle være utgangspunkt for utvidelsen av det norsk-svenske kongefelleskapet til en integrert union. Fra første dag ble da også stattholderembetet oppfattet som et lydriketegn.

Av praktiske grunner forlangte de svenske forhandlerne at Grunnloven måtte pålegge statsministeren i kongens norske råd «stedse» å befinne seg hos kongen, det vil som regel si i Stockholm, sammen med to andre statsråder (§ 15). Derved ble den norske regjering splittet

i to avdelinger, en i Christiania og en i Stockholm. De tre norske statsrådene som befant seg i Stockholm hadde sete og stemmerett i det svenske statsråd når saker som angikk begge riker ble behandlet (§ 38); dette var det såkalte sammensatte statsråd.

Kongemakten ble svekket under forhandlingene mellom Stortinget og Sverige høsten 1814. Regjeringen i Christiania ble snart relativt selvstendig på grunn av det mangelfulle kommunikasjonsvesenet.

Men også svenskens ønske om å harmonisere den norske konstitusjonen med den svenske med sikte på senere unionell integrasjon, var med på å svekke kongemakten. Eidsvoll-grunnlovens bestemmelse om at kongen hadde rett til å begynne krig og slutte fred (§ 26) fikk nemlig et svært viktig tillegg etter mønster av den svenske grunnloven. Før kongen besluttet å begynne krig, skulle han «meddele Regjeringen i Norge sine Tanker, og indhente dens Betænkning», het det i den reviderte grunnloven i november. Christian Frederiks grunnlov i mai hadde ikke lagt slike begrensninger på kongemaktens selvstendige ansvar for krig og fred.

Utformingen av utenrikspolitikken for øvrig var i prinsippet unndratt fra de norske statsmaktenes innflytelse. Forholdet til fremmede stater var kongens personlige myndighetsområde. Men kongen kunne velge å ta det såkalte ministerielle statsråd, bestående av kongen, utenriksministeren og – som regel – hoffkansleren, med på råd i utenrikssakene, altså to svenske statsråder.² På utenrikspolitikken område var det altså ingen norsk statsråd som var forpliktet til «at gjøre kraftige Forestillinger», slik Grunnloven befalte, dersom kongens beslutninger streid mot rikets lover (§ 30). Derfor hadde heller ikke Stortinget mulighet til å rettsforfølge noen ansvarlig person med riksrett i utenrikspolitiske saker, slik den samme grunnlovsbestemmelsen foreskrev på politikkenes øvrige områder.

Kong Christian Frederik hadde ikke opprettet noe utenriksdepartement. Heller ikke etter unionsinngåelsen hadde Norge noen utenriksstat. Forholdet til fremmede makter sorterte administrativt under et svensk regjeringskontor helt til 1905 med den nevnte «utrikesminister» i spissen, altså en svensk statsråd med konstitusjonelt ansvar overfor Riksdagen. Det innebar at den personlige kongemakten på utenrikspolitikken område var prisgitt endringer i maktfordelingen mellom kongemakten og folkemakten i Sverige etter 1814, mens utviklingen av maktforholdene i norsk politikk ikke ville påvirke kongemakten på dette området – iallfall ikke i prinsippet. I Carl Johans tid var det nå ingen nevneverdig forskjell på de to land på utenrikspolitikken område. Stort sett *alle* utenrikspolitiske spørsmål ble i praksis unndratt statsrådsbehandling – uten at det gjorde Stortinget mindre fortørnet, når dette var til skade for norske interesser, som vi skal se.

2. Fra 1840 ble hoffkansleren erstattet med den svenske justisministeren i dette statsrådet.

Stortinget fikk inn i Grunnloven den helt nye bestemmelsen at alle norske saker skulle framstilles i statsrådet «i det norske Sprog» (§ 33). Historikeren Øystein Sørensen har karakterisert denne bestemmelsen som et språklig kupp med tanke på at det ikke fantes noe norsk skriftspråk før langt ut på 1800-tallet. Det var et ledd i Stortingets beredskap mot forsvenskning. Men samtidig var det også et uttrykk for vaksomhet mot alt som kunne smake av dansk innflytelse (Sørensen 2004:66). Den kulturelle og anti-danske nasjonalismen her til lands kan med andre ord tidfestes til 4. november 1814, den dato da Stortinget vedtok den reviderte grunnloven og dermed la grunnen under den politiske nasjonalismen mot Sverige.

Kongevalget den 4. november var mer preget av plikt, enn av høytid. 48 av de 79 representantene valgte kong Carl 13. til Norges konge. 23 valgte og erkjente ham; mens åtte dikterte som sitt votum at de utelukkende erkjente ham. De fleste var utvilsomt enige i Hedmark-representantenes valgprogram, «at Landet kun i *den yderste Nød* forbinder sig med Sverrig» (Andgren & Bergsgård 1950:151 f).

I 1815 ble unionens felles institusjoner – kongemakten og bestemmelser om prosedyre ved tronledighet – avtaleregulert i Riks-akten «imellem Norges Riges Storthing og Sveriges Stænder» (Andenæs 2001:185). Den var nødvendig fordi den svenske Riksdagen ikke godtok å endre Sveriges grunnlov slik at den passet til unionen, mens Stortinget vedtok at Riksakten skulle behandles som grunnlov.

Grunnlovskonservatisme og likhetskrav 1815–1844

Historikeren Knut Mykland minner om at begivenhetene i 1814 har en internasjonalt kontekst. Perioden fra 1770 til 1815 er preget av store politiske og sosiale omveltninger både i og utenfor Europa. Enevoldsfyrster ble avløst av konstitusjonelle kongedømmer eller republikker mange steder. Grunnloven var en av mange. Bare den norske og den amerikanske har overlevd reaksjonstiden etter Napoleonskrigene (Mykland 1989:19). Men mange steder forsøkte fyrstene å erobre tilbake den makt som var gått tapt til konstitusjonelle folkeforsamlinger. Slik var det også i Norge.

De første årene etter 1814 var Carl Johan rett nok avventende. Men etter at kong Carl 13. døde i 1818 og han rykket opp på sine to troner, satte han inn noen konstitusjonelle stormangrep for å svekke Grunnloven og Stortingets makt og styrke kongemakten og dermed komme i gang med sitt program – «fusion des deux peuples». I 1821 serverte han en stor pakke av endringsforslag i Stortinget etter at han først hadde samlet svenske og norske militære skremmestyrker i hovedstaden. Peter Motzfeldt, som nå var statsråd i Armédepartementet, var betenkt over

den muligheten at «Militæret [...] faar det Indfald at bruge Magten». «Skeer noget saadant Skridt af de Militære, saa er det igrunden ren Revolution» (Berg 2001:63 f).

Carl Johans revisjonsforsøk i 1821 bestod først og fremst av et krav om at kongemakten skulle ha absolutt veto (Kaartvedt 1964:251 ff). Ifølge den aktuelle grunnlovsbestemmelsen (§ 79) kunne kongen blokkere en lov som var vedtatt i identisk form av inntil to storting ved å nekte å sanksjonere den. «Men bliver den ogsaa af det tredie ordentlige Storting [...] atter antagen [...], saa vorden den Lov, om end Kongens Sanction ikke paafølger [...]». Denne begrensningen ville kongen ha bort slik at den norske statsforfatning kom mer på linje med den svenske, og slik at kongemakten fikk absolutt vetorett i lovsaker.

I tillegg krevde kongen grunnlovsendringer som ville gi ham større frihet til å styre ved hjelp av midlertidige vedtak mens Stortinget ikke satt samlet. Han ville opprette en ny norsk adel etter at Stortinget hadde avskaffet den gamle. Han krevde rett til å utnevne stortingspresidenter og til å avsette embetsmennene. Og han foreslo blant annet nye grunnlovsbestemmelser som ville svekke riksrettsvåpenet.

Statsrådene hadde ikke rett til å møte i Stortinget. Stortinget satt dessuten ikke sammen mer enn noen uker hvert tredje år, mens kongemaktens regjeringmaskineri var i kontinuerlig drift. Derfor var både de eksisterende begrensningene i kongens myndighet til å styre ved provisoriske anordninger (§ 17) og kongens forslag om å begrense riksretten, avgjørende spørsmål for Stortinget. Trussel om eller bruk av riksrett var Stortingets viktigste verktøy for å tvinge gjennom konstitusjonell ansvarlighet, og det var et hyppig brukt virkemiddel i maktkamper mellom Stortinget og kongemakten i Carl Johans regjeringstid.

Stortinget avviste alle de kongelige grunnlovsforslagene. Det samme gjentok seg i 1824. Deretter ser det ut til at kongen gav opp sine angrep på Grunnloven – med ett unntak. Forslaget om absolutt veto gjentok han til sin død. Stortinget nektet konsekvent. Begrunnelsen var alltid den samme: Grunnloven skulle ikke forandres. Dette postulatet var kjernen i Stortingets grunnlovskonservatisme, slik for eksempel Carl Valentin Falsen formulerte det i 1818: «[E]thvert Skridt, der endog blot tilsynelatende sigter til en Forandring eller Ophævelse af de Forhold mellem begge Folk, som Constitutionen hjemler, [...] er i mine Øine farligt for Friheden» (Andgren & Bergsgård 1950:162). Grunnloven ble gjort til et forsvarsmiddel mot enhver endring av fordelingen av myndighet mellom statsmaktene. Det innebar, som historikeren Rolf Danielsen peker på, en konsolidering av både det norske demokratiet og den norske selvstendigheten. For styrking av kongemakten var det samme som en tettere union, fordi kongen var det eneste som forente (Danielsen & Hovland 1991:185). Grunnlovskonservatismen var en nei-politikk til alle forandringer – store som små – fordi status quo

ble ansett som det sikreste sperremiddel mot en unionell integrasjon, amalgamasjon, som man kalte det med en blanding av frykt og forakt.

Stortingets status quo-politikk fikk imidlertid indirekte støtte både fra Sverige og fra stormaktene i 1820-årene. Riksdagsmennene i Stockholm bifalt ikke kong Carl Johans krav om styrking av den norske kongemakten med tanke på faren for smitte over grensen. Det er generelt sett lett å overse at Carl Johans kamptid med Stortinget i 1820-årene hadde en parallell i en minst like hard maktkamp mellom ham og hans svenske statsråder. Heller ikke stormaktene støttet uten videre maktkampen med Stortinget. Fyrst Metternich og hans likemenn var nemlig opptatt av å bevare den nye europeiske maktbalansen som de hadde konstruert på fredskonferansen etter Napoleonskrigene, ikke bringe den i fare ved å la Carl Johan få endre maktforholdene i Norden. Derfor fikk han nei da han sonderte stormaktene om å få bruke makt mot Stortinget – både i 1821 og i 1828.

Stortingets grunnlovskonservative status quo-politikk var vellykket. Grunnloven ble konsolidert som det udiskutable fundamentet for Norges status i unionen både i svensk og norsk bevissthet. Rett nok var det aldri forenlig med Carl Johans gemytt å godta 17. mai-feiringen av Grunnloven. De mer eller mindre demonstrative markeringene av dagen gremmet ham stadig. Men bare én gang, i 1829, førte kongens velkjente ilske til at overivrige militære myndigheter kommanderte kavaleriet til å slå ned det som ble oppfattet som folkeoppløp til dagens ære, det såkalte «torgslaget». Det ble til gjengjeld et vendepunkt i stattholderembetets, unionens og grunnlovsdagens historie. De norske offiserene veltet skylden for den militære voldsomheten mot sivile grunnlovsentusiaster over på den svenske stattholderen, som var den nominelle øverstkommanderende. Resultatet var for det første at stattholderembetets legitimitet ble undergravid. For det andre ble de norske militære som greide å distansere seg fra «torgslaget», stående igjen som norske patrioter og fikk derfor rettet opp det dubiøse ryktet de hadde pådratt seg i Stortinget – som bevilget midler også til krigsvesenet – i 1821 (Berg 2003a). I løpet av 1830-årene revurderte kongehuset litt etter litt sin aversjon mot grunnlovsdagen og la til side den gamle gremmelsen over at nordmennene ikke ville ta 4. november til sin nasjonale høytidsdag i stedet for 17. mai (Hemstad 2004).

Grunnlovskonservatismen ble etter hvert supplert av offensive norske krav om likestilling med Sverige – «Reciprocitet» – som krigsråd Flor sa i Stortinget i 1818 (Reuterskiöld 1893:86). Alt som kunne minne om at unionen bestod av det større Sverige og det lille Norge, skulle fjernes fra de forente rikers symboler.

Likestillingskravene ble presentert av Stortinget i 1836, det året da kongen oppløste Stortinget i sinne, blant annet over 17. mai-feiringen. Første seier ble feiret som flaggets «befrielse».

Handelsflåten seilte under svensk flagg i de fjerne kystfarvann sør for Kap Finisterre – av bekvemmelighetsgrunner, kan man fristes til å si. Den fattige norske stat så seg nemlig ikke råd til å betale de drøye bestikkelsene til sjørøverstatene i det sørlige Middelhavet, som skulle til for å holde kaperne unna. Rederne gav heller sine skipsførere ordre om å søke ly under svensk flagg, og gjorde opp for denne beskyttelsen med mindre norske bidrag til den svenske konvoikassen. Men etter at Frankrike hadde erobret Algerie i 1830 og brakt sjørøveriet under kontroll, var det ikke lenger noen grunn til at norske handelsskip skulle forkles som svenske.

I 1836 foreslo derfor representantene Sørensen, Holst, Foss og Rye at det norske handelsflagg fikk vaie på alle hav som et synlig bevis på landets uavhengighet. Dessuten krevde de at riksvåpenet, myntvesenet, de statlige segl samt kongens titulatur måtte forandres slik at alle kunne se at de to land var like i vekt og rang. Norge måtte videre få adgang til de utenrikspolitiske beslutningsorganene. Konstitusjonskomiteen, som fikk forslaget til behandling, forlangte en fullstendig revisjon av unionsforholdet slik at «alle Misforhold og Ubestemtheder» kunne fjernes (Haffner 1925:169).

Herman Foss utarbeidet innstillingen om flaggets «befrielse» i løpet av en natt i januar 1837. (Det var dette han ble takket for av Wergeland med diktet «Hvil deg borger, det er fortjent».) Og Stortinget ble bønhørt. Den 11. april 1838 hevet Carl Johan forbudet mot å bruke det norske flagg sør for Kapp Finisterre. Dette ble feiret som en nasjonal seier. I 1844 fullendte kong Oscar 1. flaggets «befrielse» ved at orlogsflagget heretter skulle være identisk med handelsflagget. Både det norske og det svenske flagget fikk et unionsmerke innsydd øverst nær stangen, den såkalte sildesalaten, som tegn på den fullkomne likestillingen. Slik forble det inntil Stortinget tok bort «sildesalaten» fra handelsflagget i 1898. Orlogsflagget ble ikke helt «rent», som man sa, før i 1905.

Den 30. januar 1839 utnevnte kongen en norsk-svensk unionskomité med mandat å avgi betenkning om de øvrige norske klagene over misbruk av nasjonale symboler og om fordelingen av felleskostnadene til utenriksstyret og unionsforsvaret. I 1843 ble mandatet utvidet til å omfatte en revisjon av hele Riksakten. Komiteens forslag forelå i 1844. Det gikk ut på omfattende endringer i unionen med sikte på norsk-svensk jevnbyrdighet og integrasjon. Og det til tross for at både Falsen og Foss var medlemmer i denne såkalt første unionskomitéen.

Unionskomitéen foreslo nemlig at de forente rikene fikk en felles utenriksminister – norsk eller svensk etter kongens frie valg – ansvarlig ikke overfor Stortinget og Riksdagen, men overfor en jury av like mange riksdags- og stortingsmenn. En norsk-svensk unionskongress skulle avgjøre fordelingen av kostnadene til det felles utenriksstyret. Det skulle opprettes en militær minimumsstyrke til fellesforsvaret.

Forslaget viser, slik historikeren Alf Kaartvedt har påpekt, i hvor stor grad framtrede norske politikere i 1840-årene var villige til å overføre suverenitet til unionen i bytte mot politisk innflytelse (Kaartvedt 1995:273). Men det var dødfødt.

Kongen sa stopp fordi reell likestilling mellom hans to kongeriker kunne utfordre Riksdagen og fordi kongemakten ikke kunne akseptere noen form for parlamentarisering av utenrikspolitikken. På norsk side ble forslaget lagt i en skuff med den bemerkning at så langt det var mulig, burde de to land få «ordne sine egne anliggender».³ Først i 1860 ble forslaget gravd fram igjen, og da var det for sent å tenke på at Stortinget skulle avgi selvstyre til en union som utfordret norsk nasjonalisme.

Selv om resultatet av unionskomiteens utredninger om økt norsk innflytelse i utenrikspolitikken ikke ble til noe, må vi spørre hvorfor nettopp dette politiske feltet ble forsøkt reformert i 1840-årene. Ifølge Grunnloven var jo utenriks- og sikkerhetspolitikken kongens domene. Stortinget var heller ikke synderlig interessert i utenrikspolitiske spørsmål, snarere tvert imot. Nikolai Wergeland hadde uttalt på Eidsvoll i 1814 at Norges sikkerhet var tilstrekkelig garantert av den geografiske avstanden til kontinentet, som fulgte av landets beliggenhet i «en hyperboræisk Afkrog af Kloden» (Riste 1989:63). Stortinget hadde intet annet ønske enn å være «galleriet i det store verdensteater», som en avis skrev i 1875 (Seip 1981:33). En aktiv politikk på dette området kunne ikke annet enn skade, het det gjerne i Norge helt fram til 1905, da Norges første utenriksminister, Jørgen Løvland, stilte opp det mål for utenrikspolitikken å holde landet «udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer, som kan drage os ind i krigsventyr sammen med nogle af de europæiske krigerstater» (Berg 1995:53).

På utenrikspolitikken område manøvrerte kongemakten støtt og sikkert i Foss og Falsens tid både overfor stormaktene og i forhold til nabolandene, åpenbart med suksess for de norske interesser. Under forhandlingene med Danmark om fordelingen av den felles norsk-danske statsgjelden, hadde Carl Johan for eksempel prutet ned Danmarks krav til 1/3 av rentene av den opprinnelige fellesgjelden for den perioden da forhandlingene pågikk (Bjørn & Due-Nielsen:41). Da Stortinget helst ville vri seg unna også dette beløpet, tvang Carl Johan pengene på bordet i 1821. Dermed stivet han opp Stortingets selvstendighetsfølelse. Fem år senere, i 1826, ble endelig den siste del av Norges landgrense avklart under Carl Johans myndige ledelse og ved hjelp av hans gode forhold til tsaren.

Også i handels- og forsyningspolitikken hadde Norge nytte av unionen. Riktignok har Alf Kaartvedt vist at det ikke var fullt norsk-

3. Den norske regjering støttet imidlertid unionskomiteens forslag om felles utenriksminister og unionskongens frie disposisjonsrett over unionens krigsmakt (Kaartvedt 1995:273).

svensk interessefellesskap i tollpolitikken (Kaartvedt 1995:260 ff). Men hans kollega Francis Sejersted har minnet om hvordan den norske handelsflåten fikk drahjelp av unionen generelt – som i Middelhavet – og Sverige spesielt. Oppsvinget etter 1820 begynte nemlig med at de norske seilskuterederne kom seg inn på det svenske tømmereksporthandelsmarkedet som befraktere på England. Dermed ble handelsflåten befridd for de trange rammene rundt det lille norske markedet. Norge svingte seg opp som verdensmarkedets befraktere med utgangspunkt i de svenske skogsbrukene (Sejersted 1987:65 ff). Dertil var unionen i de 72 årene mellom 1825 og 1897 et økonomisk fellesmarked til stor glede for det norske næringslivet. Vi kan derfor undre oss over om Stortingets fokusering på likhet på utenrikspolitikken område mest var en form for symbolsk likhetsmøye med begrenset praktisk interesse. Det var imidlertid ikke tilfelle.

I 1820-årene kom det for en dag at landet slett ikke var velsignet med så stor isolerthet at det kunne spare seg for å ha en utenrikspolitikk. I 1816 ble nemlig noen engelske smuglere arrestert ved Bodø. De britiske myndighetene reagerte i velkjent stil overfor fattige småstater med å kreve erstatning for den norske stats angivelige trakassering av britiske borgere. Den svenske utenriksminister gikk med på kravet. Den norske statskassen fikk regningen. Denne lille historien ble til en dominerende og fast bestanddel i de norske kollektive erindringer på 1800-tallet. De britisk-svenske overgrepene ble spikret aktivt fast i den nasjonale bevissthet av et samlet korps av politikere, publisister, arkivarer og historikere.

I politikken midte satt den norske regjerings forhandler i 1820-årene, daværende regjeringssekretær Poul Christian Holst, som statsråd helt fram til 1848. Under Bodøsaken var han blitt hundset og hånet av engelske og svenske diplomater og advokater. Og det glemte han ikke. Stortinget bidrog til den nasjonale memoreringen av Bodøsaken da stortingsarkivar Poul Holst i 1827 fikk i oppdrag å forfatte en beretning om saken. Den boken skal ha vært folkelesning i generasjoner. Den konservative historikeren Yngvar Nielsen gav sitt bidrag til sakraliseringen av det kombinerte Englands- og Sverige-hatet som vokste ut av Bodøsaken i flere avhandlinger, den siste så sent som i 1894. I tillegg kom dikterne – fra Wergeland med «Den engelske Lods» i 1844 til Ibsen med «Terje Vigen» i 1862 (Berg 2003b og Hoff 1964:445f). Det hersket kort og godt tverrpolitisk enighet om at Bodøsaken viste hvor utsatt et lite land var i en verden av arrogante stormakter, hvor elendig den svenske utenriksminister hadde representert de norske interessene, og endelig hvor viktig det derfor var at den norske regjering fikk delta i den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. Som vanlig gikk her Stortinget foran.

I 1827 bad Protokollkomiteen Stortinget overveie å kreve egne

norske diplomater. I 1830 hevdet Jonas Anton Hielm at det var grunnlovsstridig å la de norske diplomatiske saker bli behandlet «ved en svensk minister». Han krevde i stedet at de felles diplomatiske saker ble overført til det sammensatte norsk-svenske statsråd samt at norske konsuler måtte utnevnes i norsk statsråd. I 1834 foreslo den norske regjering som kompromiss at Norge fikk delta i kretsen av kongens rådgivere når utenriksaker av norsk interesse ble behandlet. Kongen kom Hielm, regjeringen og Stortinget i møte et stykke på vei da han i 1835 besluttet at den norske statsminister ved kongens hoff i Stockholm skulle delta i saksbehandlingen av utenrikspolitikken sammen med kongen, utenriksministeren og hoffkansleren. Året etter ble konsulatutnevnelser flyttet fra det ministerielle til det sammensatte statsråd. Dette var de eneste garantier som kongemakten gav i unionstiden når det gjaldt behandlingen av de utenrikske saker. Kanskje var dette også det viktigste resultatet av den likhetsstedighet som den første unionskomité i 1844 videreførte med sine vidtgående krav om fellesskap og likeverd på bakgrunn av de nasjonale ydmykelsene under Bodøsaken.

Stattholderstrid og minimumsunionisme 1844–1870

De vel 25 årene mellom Carl Johans avgang i 1844 og startskuddet for kampen om parlamentarismen i 1871 var preget av relativ unionell idyll og harmonisk samfunnsmodernisering under embetsmennenes ledelse. Det er for eksempel symptomatisk for samarbeidsånden i embetsmannsstaten at den gamle opposisjonsleder Herman Foss ble kallet direkte fra Stortinget til kongens råd i 1845. Det var den samme Foss som ti år tidligere hadde fått vedtatt at embetsmennene skulle slutte å møte i Stortinget i embetsuniformer. Slik bidrog han til å tone ned forskjellen mellom dem og bonderepresentantene, og dermed til en fellesnasjonal identitetsbygging (Storsveen 2004:415).

Kanskje var både Foss' kall til kongens bord og avuniformeringen av embetsmennene på Stortinget to små uttrykk for at det gamle stands-samfunnet var på vikende front i forhold til det moderne industri- og kommunikasjonssamfunnet. I hvert fall er det betegnende at Foss gikk direkte fra Stortinget til det pengeslukende marinedepartement. Det var et forvarsel om hvordan Stortinget på basis av sin bevilgningsrett ått seg inn på regjeringens og kongemaktens domene. Det skjedde omtrent samtidig med at Riksdagen steg for steg tiltok seg makt på kongens bekostning. På svensk side skjedde imidlertid vingeklippingen av kongemakten på en særlig brutal måte da kongen måtte gå fra sitt ord til Stortinget fordi Riksdagen ikke hadde gitt sitt klarsignal på forhånd. Det var den berømte stattholderstridens reelle innhold – iallfall i begynnelsen. Resultatet ble en politisk likvidasjon og kongemaktens

unionelle havari.

Stattholderembetet var som nevnt blitt presset inn i Grunnloven av Sverige høsten 1814 i den hensikt å beherske Norge. Etter at den svenske innehaveren av dette embetet hadde fått skylden for overspillet under «torgslaget» i 1829, var embetet blitt så kompromittert at det ble holdt ledig helt til en nordmann, grev Wedel, gikk inn i det i 1836. Hans etterfølger var Løvenskiold. Da han omsider gikk ut av tiden i 1856, ble stattholdersaken eksplosiv fordi etterfølgerspørsmålet ble klønete håndtert av kongemakten og fordi det kom opp like etter at kongemakten hadde gått på noen avgjørende nederlag overfor en forent front av norske og svenske aristokrater, blant dem nettopp Løvenskiold.

Den avgjørende nedgangen for den personlige norske og svenske kongemakten i unionstiden ble innledet av at kong Oscar 1. ville manipulere sine to land inn i Krimkrigen (1853-56). Stattholder Severin Løvenskiold var en av dem som protesterte: «Mig vitterlig har [...] Rusland ikke foranlediget, end mindre provoceret Krig» (Berg 2001:156). Den norske og den svenske eliten forente sine krefter for å stagge kongemaktens krigslyst. Og det greide de. Det ble ingen krig – like lite denne gang som da kongemakten blottet sine martialske tilbøyeligheter under de to dansk-tyske krigene, 1848-51 og 1864.

Da Løvenskiold døde, ville kong Oscar 1. etterkomme et gammelt norsk krav om å unnlate å sende en ny stattholder til Norge og i stedet la nordmennene få en visekonge i sin hovedstad. Han utnevnte kronprinsen. Denne gikk til oppgaven med liv og lyst med det mål endelig å få til i det minste en norsk-svensk militær unionell integrasjon, blant annet ved å utnevne norske offiserer som delte hans syn. Han spurte imidlertid ikke den norske regjering om råd før han rekrutterte sine nye militære medarbeidere. Førstestatsråd Vogt, som rykket opp som regjeringens formann etter Løvenskiolds frafall, ble tusjert over slik å bli ignorert som kongelig rådgiver. Kronprinsen svarte med å avskjedige ham. Det var ikke så urimelig. Kongemakten hadde personlig kommandomyndighet over krigsmakten. Og om Vogt er det sagt at «[h]ans uendelig tørre saklighet og uvilje mot enhver endring i landets statsrettslige stilling, gjorde at Kronprins Carl var ute av stand til å samarbeide med ham». Jørgen Herman Vogt hadde tjenestegjort som statsråd i nærmere 30 år. Han var selve personifiseringen av den strengt konservative, hederlige norske embetsstand. Han arbeidet nøye, jevnt og sakte. Han var 72 år da han fikk gå i pensjon (Debes 1950:91).

I Vogts sted utnevnte kronprisregenten Christian Birch Reichenwald til førstestatsråd. Birch var født i 1814 – født inn i unionen, altså. Han var moderat reformvennlig, nasjonalsinnet, skandinavist og unionsvennlig, full av kraft og arbeidslyst. Og han var kronprinsens venn.

Stortinget hadde krevd opphevelse av stattholderembetet om igjen og om igjen, sist i 1854 og 1857, hver gang med det resultat at kongen

nektet sanksjon (Heiberg 1906:47). Det var snakk om et grunnlovsvedtak, så her stoppet ikke kongens vetomulighet ved et tredje gangs vedtak. Da kronprinsen rykket opp som konge – Carl 15. – i juli 1859, fikk han imidlertid det råd av sin nære medarbeider, Birch, å sanksjonere et tredje stortingsvedtak om opphevelsen av stattholderembetet for å berede grunnen til mer tillitsfulle unionsforhold. De var begge ivrige etter å rydde unna stattholderembetet som var et politisk hinder for en tettere union og lot Stortinget få vite det. Den 9. desember 1859 vedtok Stortinget mot bare to stemmer å oppheve stattholderposten og bevilge gasje til en statsministerpost i den norske regjerings Christiania-avdeling i stedet.

Men kongens imøtekommenhet på norsk side utløste nærmest opprør blant politikerne i broderlandet fordi han hadde handlet som en gammeldags enevoldskonge og gått forbi sine svenske rådgivere både i regjeringen og Riksdagen i et spørsmål som angikk Sverige og ikke bare Norge: om unionen og de unionelle institusjoner. I ridderhuset – Riksdagens adelsavdeling – forlangte grev Anckarsvärd revisjon av Riksakten slik at man nå fikk formalisert det angivelig selvinnlysende faktum at Sverige var unionens lederstat. En annen riksdagsmann, Dalmann, fikk vedtatt at den norske grunnlovsbestemmelsen om stattholderposten var et unionsvilkår som ikke kunne endres uten etter svensk samtykke. En riksdagkomité krevde revisjon av «unionstraktaterne, hvortil henregnedes [...] Norges grundlov». Følgelig måtte spørsmålet om sanksjon av stortingsvedtaket om stattholderembetet behandles i sammensatt statsråd, ikke i norsk (Heiberg 1906:47). Det kravet ble kongen tvunget til å etterkomme. Dermed måtte han si nei til den sanksjon han hadde forespeilet Birch da stortingsvedtaket ble behandlet i det sammensatte statsråd den 4. april. Det sendte Birch i det politiske dødsriket. Kongemakten var sterkt kvistet. Stortingsmann Ludvig Daae skrev i sin dagbok: «Spiren til unionens oppløsning er utsådd» (Keilhau 1931:229). Den politiske eskalering som fulgte i Stortinget, viser ingen rettlinjet vei til unionsoppløsning. Men den parkerte Carl Johans visjon om «la fusion des deux peuples» på historiens skraphaug for godt. Heretter tok Stortinget mål av seg til å utforme rammen for unionen – det vil si begrense den. Ironisk nok var det et resultat av det samme mål som den svenske Riksdagen hadde i forholdet til kongemakten, nemlig å binde kongemakten konstitusjonelt og sette bom for ethvert kongelig soloutspill.

Den 23. april besvarte Stortinget Riksdagens påstander om at stattholderposten var et fellesanliggende under det sammensatte statsråds ansvarsområde. Konklusjonen var en tverr avvisning av ethvert krav om svensk medvirkning i stattholdersaken eller et hvilket som helst annet norsk grunnlovsspørsmål som ikke uttrykkelig var nevnt i Riksakten. Stortinget konstaterte at «det ikke er Sveriges, ikke unionens, men

Norges konge, til hvem det ved Norges grundlov er henlagt at beskikke statholder». Stortinget slo fast Norges «egenraadighed i alle anliggender, der ikke er betegnede som unionelle [...]» Og: «Det norske folk, der holder fast ved unionen, saaledes som den er, forlanger [...] at forholdet mellem rigerne maa blive uforandret [...]» (Heiberg 1906:48 f). Disse sentenser ble til uomstøtelige altruismer i Stortinget og i opinionen i resten av unionstiden. De var da også utmeislet av det nærmeste man kunne komme en tverrpolitisk koalisjon i Stortinget før parlamentarismen og partivesenet, Schweigaard, Sverdrup og stortingspresident Aall – embetsmannsstatens ledende stortingspolitikere og landets fremste opposisjonspolitikere.

Denne enerådighetsklæringen på alle områder som ikke utvilsomt var felles for de forente riker, var en lære om en minimumsunion. Den ble til anvendt dogmatikk straks den svenske regjering – den 9. april 1861 – foreslo å sette i gang Riksdagens forslag om en fullstendig unionsrevisjon. Stortinget svarte den 15. juni 1863 mot bare syv stemmer at nye diskusjoner om revisjon av Riksakten «alene kan finde sted paa den i rigsakten givne grundvold, nemlig rigernes ligeberettigelse og ethvert riges eneraadighed i alle anliggender, der ikke er betegnede som unionelle» (Heiberg 1906:51). Slik var utgangspunktet for den unionskomité – den andre – som kongen utnevnte i 1865.

Den andre unionskomiteens innstilling forelå i 1867. Samme år ble det gjennomført reformer i den nordtyske konføderasjon og det østerriksk-ungarske dobbeltmonarkiet som la grunnen til levedyktige statsfelleskap i Sentral-Europa. Også den norsk-svenske unionskomiteen gikk inn for en så tett union at en liknende utvikling lett kunne ha blitt resultatet hvis Stortinget hadde villet. Men forslaget ble møtt med en kald skulder og avvist under stortingsbehandlingen i 1871. Alf Kaartvedt har konkludert generelt at den skandinavistiske aktivismen, som i siste instans kongehuset stod bak, «ble en total fiasko» (Kaartvedt 1995:289 og 304 ff).

Den første partiliknende foreningen ble stiftet på Stortinget i 1859, samme året som stattholderstriden begynte. Første post på foreningens program var «at hævde Norges nationale Interesser og Ligeberettigelse i Unionen» (Sørensen 2001:296). Det var et forvarsel om at de unionsrelaterte spørsmål kunne mobilisere velgerne. Dermed ble den politiske enigheten i stattholderstriden komplettert med et framtidsglimt av partitaktikk i unionsaken.

Fra nasjonalisme til separatisme 1870-1905

Partipolitikken ble innført i Norge samtidig med parlamentarismen i 1884. Maktfordelingssystemet ble avløst av stortingsstyre.

Storingshistoriker Trond Nordby har reservert seg mot oppfatningen av 1884 som parlamentarismens gjennombruddsår. Han mener at parlamentarismen ble innført gradvis fra 1884 og framover (Nordby 2004). Men vi kan også finne spor etter stortingsstyre før 1884. Vi kan for eksempel stoppe i 1869, da Stortinget vedtok å innføre årlige stortingssamlinger. Derved økte parlamentets muligheter for å drive detaljkontroll av regjering og kongemakt, og kongemakten ble svekket fordi den ikke lenger hadde maktmonopol i de årelange periodene når Stortinget ikke satt sammen.

Årsaken til at kongen og de norske unionstilhengerne gikk med på å gjennomføre årlige storting, var identisk med det som hadde forvandlet stattholdersaken fra et norsk sandrektighets spørsmål til unionell eksplosjon, nemlig ønsket om å gjøre unionen tettere. Et par år tidligere hadde Riksdagen innført årlige samlinger. Det var blitt feiret med folkefest i Christiania, forteller førstestatsråd Frederik Stang. Endog stortingsbøndene var i ferd med å legge på hyllen sine bekymringer for at hyppigere stortingssamlinger ville bli kostnadskrevenende, forklarte han i et brev til den norske statsminister i Stockholm (Kaartvedt 1976:379 f). De gledet seg begge over utsiktene til den parlamentariske harmoniseringen som her var under utvikling.

Samme år viste Stortinget muskler overfor regjeringen og kongemakten. Marineminister Haffner måtte gå av og ble avløst av stortingsrepresentant og skandinavist Ole Jacob Broch i det som historikeren Anne-Lise Seip har kalt et «forspill til parlamentarisme» (Seip 1968). På samme måte som da Foss gikk fra Stortinget til Marinedepartementet i 1840-årene, er det karakteristisk at også dette uttrykket for parlamentsinnflytelse kom på militærpolitikens område, det dyreste og kanskje mest symboladede i en tidsalder da demokrati og selvstendighet gikk opp i en høyere, nasjonal enhet. Det er også megetsigende at Sverdrup selv tok over de militære departementer etter regimeskiftet i 1884, da statsrådene fikk «adgang» til Stortinget og dermed ble avhengige av tillit i tinget.

Den kampen om parlamentarismen som utspant seg i Norge mellom 1870 og 1884, var et innenrikspolitisk spørsmål. Men all den tid kampen mellom de norske statsmaktene også omfattet den norske kongemakten, hadde den unionelle overtoner fordi kongen var den samme som den svenske. Det innså naturligvis kongen. Hvis den personlige kongemakt ble avskaffet og kongen ble et redskap i politikernes hender, ville den paradoksale situasjon lett kunne oppstå «att jag är emot jag», som kong Oscar 2. formulerte det underfundig men

presist i 1882 (Berg 2001:205). Når kongemakten ble avpersonifisert og Stortinget tok kontrollen, ville den «norske» konge måtte målbære andre interesser enn den «svenske». Det var dét som skjedde da den norske konge begynte å ruste mot den svenske det siste tiåret før 1905 akkompagnert av et oppagitert velgerkorps i den europeiske militarismens velmaktsdager.

Striden mellom statsmaktene mellom 1870 og 1884 aktiviserte velgerne. Stortingsvalget i 1882 – riksrettsvalget – er det første moderne mobiliseringsvalg. Kampen om parlamentarismen ble et spørsmål om velgerappell. Slik gikk det også med unionsspørsmålet i 1890-årene. Her var Venstre på offensiven, mens Høyre tapte grovt på å holde på unionen.

Høyres unionslojalitet var et fornuftsspørsmål. For det første la mange konservative vekt på at Norge hadde økonomiske fordeler av unionsfelleskapet. For det andre ble kongemakten og dermed unionen i økende grad sett på som en konservativ brems i en tid da demokratiske reformer kunne oppfattes som trusler mot den bestående samfunnsorden. I «systemet Stang», den lange periode av måteholden samfunnsbygging under Frederik Stangs faste ledelse, hadde kongemakten rollen som konservativ bremskloss mot ukontrollerte samfunnsendringer (Kaartvedt 1984:19). Stangs sønn, Emil, den konservative fornyer som tok Høyre med over i parlamentarismens tidsalder, karakteriserte sitt parti som «det unionelle parti i Norge» og mente med det at unionen – for det tredje – hadde umistelig verdi for Norge fordi den var en fredsbevarende faktor både utad og innad i regionen. Emil Stang så den unionelle foreningen som en garanti mot at Skandinavia «bliver en ny Balkanhalvø». Og forsvaret av unionen var det samme som forsvaret av kongedømmet all den tid Norge var et selvstendig land med felles konge med Sverige (Kaartvedt 1975:159 ff).

Men unionslojaliteten – hvor fornuftsstyrt den enn måtte være – ble et problem for Høyre-partiet som velgermaskineri. Den påstand at unionen var en svøpe om landets suverenitet var lettfordøyelig politisk retorikk. De konservative kom på etterskudd i partienes konkurranse om velgere hvis de ble assosiert for sterkt med en union som det var lett å markedsføre negativt med hele rekken av symboladede bataljer om flagg med sildesalat, kongelige veto og sanksjonsnektelser. De konservative forstod at de måtte kvitte seg med sin unionslojalitet for å ha troverdighet i norsk politikk i kampen om velgerne. Konklusjonen kan avleses av at det Stortinget som den 7. juni 1905 avskaffet unionen, hadde et konservativt flertall – for første gang siden 1888 (Danielsen & Hovland 1991:257).

Politisk taktikkeri forklarer likevel ikke hvorfor unionen ble oppløst i 1905. I tillegg til at unionsspørsmålet ble partikonstituerende og velgermobiliserende ved at unionen ble et reservoar for negativt assosia-

sjonsmangfold, falt de positive argumenter for den bort i løpet av 1890-årene. De økonomiske fordelene ved unionsfellesskapet ble utradert ved ett slag i 1895, da Riksdagen opphevet mellomrikslovene med virkning fra 1897 fordi de ikke lenger var i svensk interesse. Norske næringsdrivende tapte penger. De konservative betalte den politiske regningen.

Opphevelsen av mellomrikslovene var spikeren i kisten. Oppsmuldringen av det økonomiske fellesskapet var imidlertid en gradvis prosess. Den er lettest å se i sjøfarten, hvor de to land bokstavelig talt seilte fra hverandre i løpet av 1800-tallet, da Norge ble en vestorientert skipsfartsnasjon.

Den svære norske handelsflåtes behov for oversjøiske representanter hadde ingen parallell på svensk side. Det underminerte de handelspolitiske fellesinteressene. Det kunne sies og det ble sagt stadig oftere at Norges interesser ble tilsidesatt i Utrikesdepartementet i Stockholm og i det ministerielle statsråd hvor utenrikssakene ble avgjort av kongen i samråd med to svenske og ett norsk statsråd. I 1885 ble spørsmålet akutt.

Utenriksspørsmålet ble gjenoppvekket som konfliktreservoar som følge av enda en intern svensk maktkamp mellom Riksdagen og kongemakten. Riksdagen vedtok å styrke politikerinnslaget i det ministerielle statsråd i 1885. I tillegg til utenriksministeren, skulle antallet svenske statsråder økes – fra én til to. Hensikten var å bringe utenrikspolitikken under parlamentarisk kontroll. Bakgrunnen var Bernadottenes utenrikspolitiske solospill, senest da Oscar 2. hadde lagt om svensk sikkerhetspolitikk i retning Tyskland straks han kom til makten i 1872. Under de parlamentariske kampårene i Norge økte Riksdagens lyst til å vingeklippe kongen. Kong Oscar vurderte flere ganger å bruke makt mot Stortinget. Det kunne bringe Sverige i krig med Norge. Politikerne ville i så fall i det minste ha en hånd på rattet – tildels av samme grunn som den som drev Emil Stang til å støtte kongen, nemlig for å umuliggjøre et balkansk skrekkszenarium i Skandinavia.

Men Riksdagens politikerreform i 1885 omfattet naturligvis ikke Norge. Derimot synliggjorde reformen hvor ulikt Norge og Sverige var representert i kongens fortrolige utenrikspolitiske råd. Urimeligheten ble forsterket ved at én norsk statsråd skulle sitte der sammen med to svenske etter 1885 – i tillegg til utenriksministeren, som jo også var en svensk statsråd.

Regjeringen Sverdrup forlangte likestilling. Den svenske regjering imøtekom kravet, men krevde til gjengjeld at utenriksministerens svenske nasjonalitet heretter skulle formaliseres; det var et faktum som ikke hadde vært skriftfestet at Norge var representert av en svensk statsråd overfor utlandet. Dermed gikk alarmen i Stortinget. Det fulgte tjue år med forhandlinger kombinert med norsk-svensk kapprusting og krigsretorikk av samme kaliber og lydstyrke som i resten av Europa i de

tiårene som sluttet i løpegravene på vestfronten i 1914.

Første akt i den skandinaviske varianten foregikk i Stortinget i februar 1891. Carl Berner fikk da overveldende flertall for at Norge som selvstendig stat hadde rett til «at varetage sine udenrigske anliggender», et veiskille i unionshistorien er det sagt (Heiberg 1906:59; Nerbøvik 1999:195). Men under inntrykket av den russiske fare, som kunne bli forsterket av en oppløst union, slapte de konservative unionstilhengerne de verbale våpen i sin forsvarskamp for unionen. Regjeringen Emil Stang stilte kabinettsspørsmål på det syn at Norge og Sverige måtte stå sammen i utenrikspolitisk forstand og at Berners dagsorden derfor måtte forkastes. Når så ikke skjedde, gikk Stang av og ble erstattet av det berømte «brannrøde» ministerium Johannes Steen, som ble kraftig konsolidert da Venstre vant valget høsten 1891. Wollert Konow (H) hadde stilt i utsikt at en venstreseier kunne gi landet en egen utenriksminister. Når Konow nå ble statsråd, fikk han sjansen til å gjøre det. I stedet retirerte han i erkjennelse av de unionspolitiske maktforhold. Venstre krevde nå et nasjonalt *konsulatvesen*: egne handelsrepresentanter på skipsfartsnæringens verdensomspennende marked, og dermed et korps av norske konsuler med hjerte for fedrelandets behov.⁴ Her kunne det forespeiles realisme fordi de handelspolitiske utsendingene i utlandet ble utnevnt i det sammensatte statsråd, ikke i det ministerielle. Og endelig kunne konsulatspørsmålet samle de norske politikerne, også dem som var unionstilhengere av sikkerhetspolitiske grunner. I 1892 bevilget Stortinget midler til å forberede en norsk konsulat tjeneste.

I 1895 svarte Riksdagen med nok en gang å forlange unionsrevisjon. Dessuten økte Riksdagen kongens krigskreditiver. Den nasjonale prestisje var ikke en norsk patent, ikke i de dager heller.

Sabelraslet gjorde sin virkning. 7. juni 1895 bet Stortinget stoltheten i seg og gikk med på å forhandle med Sverige om en norsk konsulat tjeneste. Venstres unionsaktivisme – «knyttnevepolitikken» – var gått på grunn. Men én varig virkning hadde den hatt: Nå var det etablert en tverrpolitisk norsk unionspolitikk på Stortinget. Dessuten ble 1895-krisen en øyeåpner for de pasifistiske deler av Venstre. De ble nyomvendte forsvarsvenner. Forsvarslobbyen fikk budsjettmessig gjennomslag for et lenge varslet behov for modernisering. Sluttresultatet var de berømte grensefestningene.

Nå var ikke den norske opprustningen i 1890-årene så voldsomt stor sammenliknet med den europeiske opprustningseuforien i disse årene. Også på svensk side ble det nedlagt betydelige midler til forsvarsanlegg. Men disse ble begrunnet med den russiske fare, ikke unionsaktivistene i Norge. Den norske opprustningen skremte ikke Riksdagen til mottiltak. Den samtidige norsk-svenske militariseringen på 1890-tallet kunne ikke desto mindre se ut som en kapprustning mellom de forente riker. Og den lille norske militariseringen i 1890-

4. Om konsulatsakens realiteter, se Nilsson 2000.

årene gjorde nytte som «mentale styrkedraper» for de separatistene som til slutt hugget unionsknuten over under dramatikk av høy klasse (Andersen 1996:141).

Den 23. mai 1905 vedtok Lagtinget lov om egne norske konsuler. Den ble nektet sanksjon av kongen i statsråd i Stockholm den 27. mai med den tradisjonelle begrunnelse at en oppløsning av fellesskapet i forholdet til fremmede stater var en unionell sak som den norske regjering ikke kunne avgjøre alene. Statsrådsavdelingen i Stockholm «gjorde derefter sine sterkeste forestillinger», heter det i statsrådsavdelingen beretning til Stortinget. Avdelingen påpekte at sanksjonsnektelse ville medføre «unionens oppløsning» og at ingen norsk statsråd kunne utføre sin konstitusjonelle plikt og kontrassegnere sanksjonsnektelsen. Hele regjeringen søkte avskjed. Kongen nektet å innvilge avskjed i erkjennelse av at «det er mig klart, at nogen anden regjering ikke nu kan dannes». Statsrådsavdelingen gjentok envist sitt nei til å kontrassegnere et vedtak som «ville være aabenbart skadelig for riget» og bekræftet kongens formodning med de alvorfulle ord: «Den nordmand som gjorde det, vilde fra samme stund være uden fædreland» (Heiberg 1906:193 f). Elleve dager senere, den 7. juni, utnevnte Stortinget den samme regjering til å utøve kongemaktens myndighet da kong Oscar 2. ikke kunne skaffe landet en regjering og følgelig, hevdet Stortinget, hadde opphørt å fungere som Norges konge.

Men det var en alvorlig ting å avsette en konge i de dager. Det var så alvorlig at Stortinget ikke kunne innrømme at det var det man gjorde. Det var derfor et avgjørende bidrag til unionsoppløsningen at den siste statsminister som hadde forhandlet med Sverige om unionelle revisjoner, Høyres Francis Hagerup, fikk inn i 7. juni-vedtaket den berømte formulering at unionen var oppløst «som følge af» kongens manglende evne til å finne en ny regjering. Slik, sa han i Stortinget i hemmelig møte 6. juni, framgikk det «at man ikke tilsigter at foretage nogen afsættelse» av kongen (Mestad 2005). Dermed bidrog den siste norske regjeringsjef som hadde kjempet oppriktig for å redde unionen, til at den ble oppløst i fullstendig norsk parlamentarisk enighet, en enighet som ble bekreftet av folkeavstemningen den 13. august. Det var den endelige seier for folkemakt mot kongemakt i unionstidens kontinuerlige kamp mellom statsmaktene.

Det politiske fellesskapet opphørte med Stortingets vedtak den 7. juni. Det økonomiske fellesskapet hadde Riksdagen avskaffet fra og med 1897. Det forsvarspolitiske fellesskapet forvitret under 1890-årenes norske opprustning mot Sverige. Men Stortinget kunne ikke trylle vekk geografien.

Der fantes felles interesser som ikke hadde spilt så stor rolle på

1800-tallet, men som nå måtte avtalereguleres all den tid de to land skulle bli utland for hverandre. Det gjaldt utnyttelsen av felles elver. Det gjaldt den samiske sesongmessige migrasjonen på Nordkalotten på kryss og tvers av de grensene som fyrstene hadde trukket mellom sine riker. I tillegg var det en såret nasjonalfølelse på svensk side over «sättet» som nordmennene hadde valgt for å avslutte unionsforholdet. Og Sverige hadde i sin makt å forhindre en internasjonal aksept av avsettelsen av kong Oscar ved at det var opp til kongen å erklære at han hadde abdisert og at han ville anerkjenne Norge som selvstendig stat. Derfor måtte Stortinget akseptere en siste norsk-svensk forhandlingsrunde om unionen, Karlstadforhandlingene høsten 1905.

Stortingets forhandlingsdelegasjon godtok en rekke vidtgående svenske krav under Karlstadforhandlingene, krav som alle hadde det til felles at Sverige forlangte vetorett over deler av norsk territorium til gjengjeld for å medvirke til en folkerettslig oppløsning av unionen. Ettergiftene ble framstilt som innfrielse av Stortingets gamle krav om «reciprocitet» eller norsk-svensk likestilling. For eksempel fikk et svensk krav om garanti mot norske inngrep i den felles Klarälven/Trysilelva, form av en gjensidig overenskomst om forbud mot «obehöriga» inngrep i de «gemensamma» vassdragene – slike som har sitt utspring i det ene riket og renner ut i det andre. I realiteten innebar denne avtalen – vassdragskonvensjonen av 1905 – at Sverige fikk vetorett mot alle framtidige reguleringer i Trysilelva og dens tilførselsmagasin, Femunden, reguleringer som kunne skade næringsaktiviteten i Klarälvdalen (Berg & Jakobsson 2005). Også den samiske reinbeitevandringen fram og tilbake over grensen ble garantert i en gjensidighetsavtale etter svensk krav.

Andre krav, slik som kravet om nedleggelsen av de norske grensefestningene, var det ikke mulig å framstille som norsk-svenske kompromisser. Det var ingen svenske festninger som skulle nedlegges, bare norske. Rett nok fikk Christian Michelsen Sverige til å gå med på den «neutrale zone» langs sør-grensen som en motytelse i tillegg til en voldgiftstraktat (Terjesen 2001:139 ff). Men når han med en slik letthet kunne godta norsk nedrustning på svensk kommando, var det fordi verken han eller hans svenske politikerkolleger – og enda mindre de norske og de svenske offiserene – hadde den ringeste tro på at de angjeldende festningene var av noen nevneverdig militær betydning. De norske grensefestningene truet ingen, iallfall ikke Sverige. Derimot hadde de en kolossal symbolverdi i Norge. Nettopp derfor var de særlig egnet som motytelser for den fulle selvstendigheten.

Karlstadoverenskomsten ble avsluttet den 23. september. Deretter måtte den forelegges Stortinget og Riksdagen for godkjennelse før den folkerettslige unionsoppløsningen kunne finne sted. Stortingsbehandlingen ble hard. Alle deler av overenskomsten ble stemplet som

innrømmelser for «svenske interesser», som det for eksempel het om vassdragskonvensjonen (Heiberg 1906:371). Alfred Eriksen karakteriserte overenskomsten under ett som «et haandjern paa det norske folk [...] et skaar, et indgreb i vor selvbestemmelsesret». «Heller vil jeg have havt unionen end at gaa med paa disse vilkaar», utbrøt Wollert Konow (H) (Berg 1995:40). Intet mindre.

Når Karlstadoverenskomsten til tross for slike bitre ord til sist ble godkjent i Stortinget den 9. oktober med 101 mot bare 16 stemmer, var forklaringen at Stortinget ikke hadde noe reelt valg. Alternativet var krig – som i oktober 1814. Norge hadde like lite denne gang som da utsikt til å kunne komme seirende ut av en militær konfrontasjon. Den gang var alternativet å godta en union som stormaktene hadde diktert i Kiel i januar i stedet for den som Stortinget hadde vært med på å utforme i oktober. Nå var det Stortinget som hadde den lodd å akseptere at unionen ikke var oppløst før Sverige «lämnat sitt medgivande», slik Riksdagen uttalte hånlige i juli (Berg 1995:28). Som stortingsrepresentant Anton Mikal Bjørnaali påpekte i sin dagbok i slutten av september:

Hvad man kan frygte mest for er vel netop det, at det nu efter at ledende norske og svenske mænd er kommet overens om et grundlag for fredelig opgjør, saa vil et brud vække opsigt og forargelse blandt stormagterne, og harmen vil vende sig mod os, som foraarsager bruddet. Vi [...] blir af magterne tvunget til at gaa ind paa vilkaar som muligens er langt værre end dem vi nu faar (Berg 1995:41).

Riksdagens godkjennelse av Karlstadoverenskomsten kom 13. oktober. Den 26. oktober abdiserte kong Oscar fra den norske trone og hans svenske regjering anerkjente Norge diplomatisk «som en från unionen med Sverige skild stat» (Berg 1995:42).

Siste kapittel i unionsoppløsningens historie var Stortingets vedtak om å la de stemmeberettigede svare «Ja» eller «Nei» på spørsmålet om de var enige i Stortingets bemyndigelse til regjeringen «om at opfordre prins Carl af Danmark til at lade sig vælge til Norges konge» (Heiberg 1906:964). På dette ledende spørsmål svarte hele 21 % nei. For de knapt 80 % som svarte ja, var det sikkerhetspolitiske argument mest tungtveiende – «svigerfader England», slik Andreas Hansson sa i Stortinget (De hemmelige møter:361). Etter 91 års sammenhengende stridigheter med bernadottene, var det den danske prinsens gemalinne, den engelske prinsesse Maud, som avgjorde hvilken statsform det nye, helt selvstendige Norge skulle ha. Kongedømmet skulle sikre det nye selvstendige Norge en sikkerhetspolitisk garanti fra England til erstatning for det forsvarsfellesskapet med Sverige som nå ble avbrutt.

Grunnlovskonservatisme og «styvsinthet» 1814-1905

Både i samtiden og i ettertid har det vært ulike oppfatninger om hvor viktig unionen var for Stortinget på 1800-tallet. Norges «hela statslif var på det nærmaste förknippadt med föreningen med Sverige», het det i en svensk historikk i 1890-årene (Reuterskiöld 1893:141). En britisk iaktaker merket seg omtrent samtidig at Stortinget la for dagen minimal interesse for «anything which happens outside their frontier». Spesielt var interessen for unionsbroderen laber: «The two peoples do not appear to have any feeling in common to bind them together» (Knaplund 1952:243).

Unionsproblematikken var i hvert fall ikke noe permanent konfliktspørsmål i Stortinget. Unionen ble derimot oppfattet som en naturlig ramme rundt norsk politikk til langt ut på 1890-tallet. Den ble lenge opplevd som en styrke for eksempel mot Russland. De siste årene av unionens liv var heller ikke preget av noe entydig og klart unionshat. Historikeren Erik Rudeng har tvert imot påpekt at unionen tonet ut i et par års «Indian Summer» (Rudeng 2000:11). Politikere på begge sider arbeidet for å finne kompromisser i konsulatsaken. Store, felles infrastrukturprosjekt ble fullført. Ofofbanen gjennom Nordkalottens ødemarker var en slik triumf for det unionelle samarbeidsklima, trolig det største og mest vellykkede felles industriprosjektet, den ble åpnet i 1903 (Aas 2001:194). Året etter undertegnet de to lands generalstaber en avtale om felles forsvar av Boden-området med norske styrker, den første og eneste forpliktende forsvarsavtalen mellom de to land (Berg 2001). Den ville sikkert ha skapt røre i Stortinget hvis den var blitt kjent. Men all den tid det var russofobien som var unionens opprinnelige fundament i 1814, er det ikke ulogisk at unionens historie tonet ut med et nytt uttrykk for at det fantes en skandinavisk *militærgeografisk* «øy-stat» – som Carl Johan ville ha sagt, som ikke ble påvirket av om unionen var oppløst eller ei.

Den danske Stockholm-minister rapporterte hjem en gang i 1901 om et «Tilbagefald» i de norske unionelle «Rabalder Numre». Stortinget hadde bevilget midler til «Christianias Sikring mod Angreb fra Øst»⁵. Den norske konge rustet åpenbart mot den svenske samtidig som de to lands forsvarsapparater stod sammen mot Russland.

Dette paradokset er lett forklarlig hvis man tolker det norske «Rabalder» mot Sverige og det norsk-svenske samholdet mot Russland som uttrykk for evnen til å ha to tanker i samme hode. Unionen kunne oppfattes som en styrke utad mot de farlige stormaktene som politikere fra Nikolai Wergeland til Jørgen Løvland var nervøse for. Men unionen beskar også Stortingets maktutfoldelsesmuligheter, en hovedsak ikke minst for Løvland. Derfor ble unionen og Sverige oppfattet som hinder

5. Sponeck til Sehested, 24.4.1901, i Depecher fra Stockholm 1901-02, Udenrigsministeriet, Rigsarkivet, København.

for demokratiets vekst i Norge. Derfor måtte den falle. Det er én av historikernes dommer over den.

Halvdan Koht legger vekt på at unionen måtte bort fordi den stod i veien for den fulle utfoldelse av det norske demokratiet. Rolf Danielsen supplerer at unionen ble likvidert av norske politikere fordi den ble en bremse for samlingen av de konservative krefter. Alf Kaartvedt summer opp at unionen falt fordi den var blitt uforenlig med en ansvarlig og selvstendig norsk utenrikspolitikk etter at det fra 1884 hadde blitt innført et parlamentarisk styringsprinsipp i norsk innenrikspolitikk (Kaartvedt 1995:364). Den siste i rekken av unionshistorikere, svenske Bo Stråth, fester oppmerksomheten ved hvordan unionen også ble malt i stykker av Riksdagens krav om politisk innflytelse og kongemaktens gradvise svekkelse. Unionen falt ifølge Stråth som følge av det demokratiske underskuddet – mangelen på demokratiske institusjoner – i unionen selv (Stråth 2005).

Det demokratiske underskuddet ble gradvis mindre ved at Stortinget vokter over sin makt og dermed over Norges likestilling i unionen med det som Carl 13.s gemalinne Charlotte karakteriserte som en «oerhørd styvsinhet» (Hedvig Elisabeth Charlottes dagbok:384). Som den svenske diplomat og politiker Gustaf Löwenhielm noterte i 1828 i en utredning om hvordan unionen kunne styrkes: «[I] ett *litet* land finns ingen *liten* sak» Han tilføyde foråpningsfullt at Norge var så fattig at de politiske naturlover før eller siden ville ta over for politikernes strev: «Norge måste oupphörligt gravitera till Sverige, eller ifrån Sverige» (Löwenhielm 1905:252f).

Med fasit i hånden må vi konkludere at Stortingets «stivsinn» i de store og de små saker brakte Norge bort fra, ikke inn i Sverige. I begynnelsen var det et kongefellesskap hvor forholdet til de øvrige makter – krig og fred – var kjernen. Underveis var det mange forsøk på å styrke fellesskapet. Alle strandet på Stortingets skepsis mot å investere norsk suverenitet i unionell innflytelse. Til slutt var det ikke noe igjen. «Med Fællesskab i de udenrigsministerielle Sager er det altsaa høyst usandsynligt, at Unionen kan reddes, og opgives paa den anden Side dette Fællesskab, er Unionen sprængt», observerte den danske diplomaten våren 1905, rett før Stortinget vedtok et nasjonalt konsulatvesen.⁶ Kongen, den norske, som også var svensk, kunne ikke annet enn å velge side – den svenske – når unionen slik ble oppløst innenfra.

6. Sponneck til Raben-Levetzau, 6.4.1905, i Depecher fra Stockholm 1905/06, Udenrigsministeriet, Rigsarkivet, København.