

## *Nye perspektiver på Grunnloven 1814 – 2014*

- | DAG MICHALSEN (HOVEDREDAKTØR): *Nye perspektiver på Grunnloven 1814–2014*, bind 1-6, Pax, Oslo 2013–2014, samlet pris: 1299 NOK (bind 1: OLA MESTAD (RED.): *Frihetens forskole. Professor Schlegel og eidsvollsmennenes læretid i København*; bind 2: HILDE SANDVIK & DAG MICHALSEN (RED.): *Kodifikasjon og konstitusjon. Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie*; bind 3: EIRIK HOLMØYVIK (red.): *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*; bind 4: DAG MICHALSEN (RED.): *Unntakstilstand og forfatning. Brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett*; bind 5: NILS RUNE LANGELAND (RED.): *Politisk kompetanse. Grunnlovas borgar 1814–2014*; bind 6: JØRN ØYREHAGEN SUNDE (RED.): *Constitutionalism before 1789. Constitutional Arrangements from the High Middle Ages to the French Revolution*).

*Nye perspektiver på Grunnloven 1814–2014* fra 2013–2014 i seks bind er på alle måter det viktigste forskningsbidraget til den norske markeringen av 200 år for Grunnloven, eller den norske konstitusjonen som begynte sitt liv i 1814. Verkets redaktører og forfattere er både rettshistorikere/jurister, idéhistorikere, filosofer, litteraturvitere og historikere, og sentrale navn her er Dag Michalsen, Ola Mestad, Hilde Sandvik, Eirik Holmøyvik, Nils Rune Langeland og Jørn Øyrehagen Sunde, og det er tale om 83 forfatterbidrag. Også svenske og danske forskere har vært bidragsytere. Bokverket har hatt som uttalt mål å kartlegge både tilblivelseshistorien og virkningshistorien til den norske grunnloven, hovedsakelig ut fra en rettsvitenskapelig og rettshistorisk synsvinkel. Dette forskningsprosjektet med hovedbase og ledelse ved Universitetet i Oslo har lyktes i å samle mange ulike forskere til å bidra til ny forståelse av en konstitusjon som har hatt en betydelig praktisk politisk og ideologisk betydning ikke bare for Norge, men også for nabolandene. I tillegg har konstitusjonen vært et symbol og et grunnlag for norsk nasjonalisme.

Den norske grunnloven fra 1814 har i stor grad overlevd frem til i dag, mens andre land har innført nye og mer tidsriktige forfatninger. Den norske grunnloven er i dag den eldste i Europa, og verdens nest eldste, bare slått av den amerikanske konstitusjonen fra 1787. Rett nok er innholdet i den norske konstitusjonen blitt endret. Av 106 gjeldende paragrafer har  $\frac{3}{4}$  blitt endret én eller flere ganger, men forandringene er i hovedsak avgrenset til enkeltregler og mindre detaljer. De to eneste rettighetsbestemmelsene som er formelt endret, er § 50

om stemmerett og § 100 om ytringsfrihet, etter at Norge fikk allmenn stemmerett og etter hvert betydelig utvidelse av ytringsfriheten. I tillegg har det kommet inn nye rettighetsbestemmelser slik som religionsfriheten (nå i § 16), de mer deklamatoriske bestemmelsene om arbeid, samisk kultur og miljø i §§ 110, 110a, 110b, samt § 110c om forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

Viktige forfatningsendringer har foregått uten endringer av Grunnloven. Ny sedvanerett har vist seg å være tilstrekkelig uten kodifisering. Innføringen av parlamentarismen i 1884, med krav om at regjeringen måtte ha flertallsstøtte i Stortinget, skjedde uten kodifisering. Først i 2007 ble den nye statsretten grunnlovsfestet, og samtidig kom sedvanen om regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget inn i Grunnloven. At kongen etter sedvaneutviklingen på 1800-tallet falt ut av rollen som utøvende makt, manifesterte seg ikke i nye grunnlovsbestemmelser. Det er bemerkelsesverdig at religionsfriheten ikke ble grunnlovsfestet før i 1964, og da som et tillegg i § 2, og senere flyttet til § 16. I 1890-årene ble det innarbeidet at domstolene skulle kunne prøve om lover var grunnlovsstridige, noe som aldri ble skrevet inn Grunnloven. Grunnloven mangler dessuten paragraf om domstolenes uavhengighet. Den grunnleggende retten til å danne partier er heller ikke grunnlovsfestet.

Dynamisk tolkning av Grunnloven erstatter noe av savnet av kodifisering, der ny rett utledes av eksisterende paragrafer. Prøvingsretten til Høyesterett kan utledes av § 88 som foreskriver at Høyesterett dømmer i siste instans, og partivesenets berettigelse kan utledes av § 59 om valgreglene som nettopp forutsetter partier. Når det gjelder parlamentarismen, var det nok for Venstre i 1880-årene å se den nye grunnlovsparagraf 74 om «statsrådenes adgang til Stortinget» som tilstrekkelig statsrettslig grunnlag, noe vi skal komme tilbake til. Rettsutviklingen som styrket domstolenes uavhengighet ytterligere på 1800- og 1900-tallet, må kunne sees som en rettslogisk konsekvens av Grunnlovens generelle lære om maktfordeling mellom statsmaktene.

Like viktig er de mange utdaterte paragrafene. Fremdeles er kongen nevnt i 49 paragrafer, ofte som representant for den utøvende makt. Kongen har bl.a. formell kompetanse til å sammenkalle tropper, begynne krig, slutte fred osv., noe politisk praksis fratok ham å gjøre alene til fordel for regjeringen allerede på 1800-tallet. Paragraf 108 omhandler opphevelsen av adel, som alt på 1600-tallet så å si var utdødd, og § 106 om Opplysningsvesenets fond gjelder en institusjon som for lengst har utspilt sin rolle. I samme klasse kommer § 94 om fremtidige lovbøker og § 96 om embetsmennenes «sportler», og like lite dagsaktuell er §§ 86 og 87 om riksrett, som Stortinget på 1800-tallet flere ganger utsatte statsråder for. Heller ikke forbudet mot å gi dis-

pensasjoner (§ 93) har noen aktualitet, eller retten for Stortinget til å kreve å få utlevert alle regjeringens og departementenes sakspapirer (§ 103).

En siste viktig løsning for å få tilpasset Grunnloven til nye samfunnsbehov har vært å utfylle med lovregler på lavere nivå og nye enkeltlover. Det er blitt gjort i omfattende grad både når det gjelder funksjonene til den lovgivende makt og den dømmende makt og borger- eller menneskerettighetene. Oppsummerende har de større endringene i statsretten sjelden ført til formelle vedtak i tråd med § 112 om grunnlovsendringer. Isteden har de kommet til uttrykk i dynamisk tolkning, endringer i praksis og tolkning, og gjennom ny lovgivning på lavere nivå.

De samme tilpasningene har Stortinget tydd til og vil anvende i møte med europeisering gjennom EUs lovverk og internasjonalisering gjennom menneskerettskonvensjoner. Ikke desto mindre avslører noen av disse tilpasningene at Grunnloven med tiden har fått en langt mindre politisk og funksjonell betydning enn den hadde på 1800-tallet. Dette fører oss over til Grunnlovens tilblivelseshistorie frem til 1814 og dens virkningshistorie i 1814–1884.

Grunnloven ble vedtatt av den lovgivende riksforsamlingen på Eidsvoll 17. mai 1814, og ble 4. november samme år revidert etter at Norge inngikk unionsavtale og valgte Carl Johan til norsk konge. Grunnloven oppstod i det som Dag Michalsen i verket har kalt en unntakstilstand. Konge og regjering i København var blitt tvunget til å avstå Norge. Dette hadde skjedd etter at Carl Johan etter avtale med Storbritannia og Russland var blitt lovet Norge som krigsbytte dersom han med sin militære dyktighet og erfaring og sine veltrente tropper hjalp de allierte med å beseire Napoleon og Frankrike. Høsten 1813 ble det militære oppgjøret med Carl Johan kort og ydmykende for Frederik 6. da den svenske regenten med stor militær overlegenhet inntok rikenes sydlige områder. Den 14. januar 1814 ble Kiel-trakten undertegnet og Norge ble skilt ut og avstått til den svenske kongen. Avståelsen førte paradoksalt nok til det som nordmennene tidlig kom til å kalle Norges frihetsår. Og i to hundre år har det vært en sterk norsk bevissthet om at det var i året 1814 Norge fikk sin frihet og selvstendighet. Alt i 1820-årene ble 17. mai Norges nasjonaldag istedenfor 4. november da unionen med Sverige ble inngått, til stor ergrelse for Carl Johan.

Både i samtidens og ettertidens øyne fikk Norge med 17. mai-grunnloven og den reviderte av 4. november 1814 en forfatning som radikalt brøt med eneveldets prinsipper. En av redaktørene av bokverket, Nils Rune Langeland, fremhever nettopp det velkjente poenget at den norske forfatning sikret en svært vid stemmerett, som gav mellom 40 og 50 % av voksne menn over 25 år rett til å delta ved stortingsvalg. Ikke

bare embetsmenn og kjøpmenn fikk stemmerett (adelen var utdødd), men også de fleste gårdbrukere – både selveiende bønder med matrikulert jord og leilendinger (festebønder) som hadde hatt kontrakt i fem år – fikk avgi sin stemme. Ingen andre europeiske forfatninger kunne måle seg med det norske valgsystem i å favne så vidt sosialt, og i så måte være demokratisk. Mer oppsiktsvekkende og interessant er likevel bokverkets påstand om at maktfordelingslæren hadde en begrenset utforming, og at folkesuverenitetsprinsippet hadde primat i Grunnloven. Den sterkeste talsmannen for dette synet er rettshistoriker Eirik Holmøyvik, som både er en av redaktørene og forfatterne i verket. Selv om den nye kongen Christian Frederik (som samtidig var tronfølger i Danmark) oppnådde konstitusjonelle garantier for en sterk kongemakt, med å få så å si uinnskrenket styring over utenriks- og forsvarspolitik, samt initiativrett i lovgivning, veide likevel folkesuverenitetsprinsippet tyngst, ifølge Holmøyvik. Kongen fikk aldri veto i grunnlovssaker, eller når det gjaldt spørsmål om endringer av forfatningen. Dette ble helt og holdent overlatt til Stortinget å avgjøre. Enda viktigere var det at kongen ikke ble innrømmet absolutt veto, men bare utsettende veto i vanlige lovsaker. Det innebar at Stortinget etter å ha opprettholdt lovvedtaket ved tre ulike sesjoner, hadde rett til å drive lovvedtaket gjennom mot kongens sanksjonsnektelse. Med andre ord hadde Stortinget det avgjørende ordet i alle lovsaker, noe som var grunnlovsfedrenes klare intensjon.

Noe annet er at Grunnloven kom til å fremheve de borgerlige friheter eller borgerrettighetene, mens den politiske friheten i liten grad ble ivaretatt. Trykkefrihet, rettsikkerhet og sikkerhet for eiendom stod som fasttømrede prinsipper, selv om § 100 om trykkefriheten hadde klare begrensninger og rommet spenninger. «Trykkefrihed bør finde Sted», het det. Ingen skulle straffes med mindre han forsettlig eller åpenbart hadde vist eller tilskyndet «andre til Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de constitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod nogen». Samtidig ble det understreket: «Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladt». Imidlertid kom den berømte jødeparagrafen (§ 2) til å nekte både jøder, jesuitter og munkers adgang til landet, og det kom aldri en prinsipperklæring som slo fast en allmenn religionsfrihet. En paragraf om religionsfrihet forelå i konstitusjonskomiteen så sent som i begynnelsen av mai 1814, men den ble trukket tilbake i siste time. Like interessant er det at Grunnloven ikke søkte å sikre forsamlingsfrihet og frihet til politisk organisering, i motsetning til den danske juni-grunnloven av 1849, som nettopp ivaretok forsamlingsfriheten. Opphevelsen av konventikkelplakaten i 1842 var det før-

ste skritt mot religiøs forsamlingsfrihet, men det var først med dissenterloven av 1845 at religionsfriheten ble sikret for andre kristne trosamfunn enn de lutherske, og jødeparagrafen ble ikke opphevet før i 1851. Ikke før langt ut på 1900-tallet ble trosrettighetene formelt sikret for mormoner og jesuitter.

På 1800-tallet var Grunnloven referansepunktet i de fleste politiske diskusjoner. Hva som var grunnlovsånden, ble tidlig et bærende prinsipp for beslutninger og veivalg. Ikke minst kom forsvaret av Grunnloven i 1814–1845 til å bli viktig for det norske Stortinget i kompetansestriden med den svensk-norske kongen Carl Johan. Han ville endre Grunnloven slik at kongemakten ble sikret en større myndighet i spørsmål som gjaldt lovgivning og beskatningsrett, og han ville ha innført absolutt veto i alminnelige lovsaker, og en langt mer utstrakt kongelig rett til å utstede provisoriske anordninger når Stortinget ikke var samlet. I årene 1814–1845 beskyldte nordmennene Carl Johan for å søke å forringe og til dels utslette den norske friheten og tvinge Norge inn som en fast del av Sverige, som en provins. Det var dette som ble kalt kongens amalgamasjonsplaner. Et effektivt vern ble Stortingets standpunkt om at endring av Grunnloven «ikke bør finde sted», som det gjerne het. Stortinget vant kampen, og kongemakten ble tvunget i retrett, og den personlige kongemakten svant hen i 1840- og 1850-årene.

Grunnloven ble også viktig i den konservative oppdemningen mot venstreopposisjonen i Norge på slutten av 1870-årene og frem mot det store nederlaget for Høyre i 1884, påført av et aggressivt og pågående Venstre. Partiet Høyre kom til å bruke maktfordelingsprinsippet i den norske grunnloven til å verne om den konservative regjeringen og for å avvise Venstres krav om at en regjering måtte utgå fra et flertall i Stortinget ut fra folkesuverenitetstanken. Garantiene for den gamle maktfordelingslæren bestod i at kongen skulle ha absolutt lovveto, rett til å oppløse nasjonalforsamlingen og rett til å skrive ut nyvalg. Dette var nye krav uten forankring i Grunnloven, og ble avvist. Omvendt angrep den dominerende venstresiden på Stortinget den konservative embetsmannsregjeringen kontinuerlig fra 1872 til 1884. Stortinget vedtok flere ganger uten kongelig sanksjon at statsrådene skulle ha «adgang» til Stortinget (statsrådsaken), noe som betydde at de hadde møteplikt og måtte stå til ansvar for sine handlinger overfor nasjonalforsamlingen. Betegnelsen «statsrådenes adgang» refererer til at det opprinnelig var kretsen rundt de alltid embetsmannsdominerte og konservative regjeringene som hadde tatt til orde for forslaget alt i 1830- og 1840-årene. Den gang var hensikten for regjeringen å binde og kontrollere Stortinget gjennom å sikre seg adgang til forhandlingene. Når den liberale opposisjonen i slutten av 1860-årene overtok for-

muleringen og kravet, hadde det fått et ironisk skjær over seg. Opposisjonen hadde gjort regjeringens våpen til sitt. Statsrådenes «adgang» var ikke lenger en rett, men en plikt. Stortinget benyttet forslaget til å binde regjeringen, og møteplikten i stortingssalen ville innebære parlamentarisme. I 1880 kom det siste og avgjørende stortingsvedtaket om statsrådenes «adgang», til tross for at kong Oscar 2. varslet ytterligere sanksjonsnekt. Det venstredominerte Stortinget valgte etter nekten å promulgere lovvedtaket, noe som ble oppfattet som en uhørt og svært provoserende handling rettet mot kongens person. Men Kongen måtte gi seg. Folkesuverenitetsprinsippet seiret fullstendig over maktfordelingslæren gjennom innføringen av parlamentarisme i 1884 og etableringen på samme tid av et partisystem i Høyre og Venstre. Venstre hadde brutt Høyres og de konservatives forskansning rundt krav om konstitusjonelle garantier mot radikalisme og massenes tyranni, og partiet hadde hevdet folkeviljens primat og gjort Stortinget til makttyngdepunktet. Venstres karismatiske fører, Johan Sverdrup, hadde uttalt som mål for det venstredominerte Storting alt i 1872: «I det Øieblik, at al Magt og Kraft samles her i denne Sal til Afgjørelse af Samfundets høieste og vigtigste Anliggender, gaar der en stor Vækelse ud over Landet.» I 1884 kunne han danne den første parlamentariske venstre regjering med solid støtte i Stortinget etter en knusende riksrett (der venstrestortingsmenn dominerte) mot den konservative regjeringen, og etter Stortingets overprøving av kongens vetorett i den såkalte statsrådsaken i 1872–1880. Først i 2007 ble parlamentarismen skrevet inn i den norske Grunnloven. Til sammenligning kom gjennombruddet for parlamentarismen i Danmark i 1901, men forfatningsforandringen ble ikke ført inn i Grunnloven av 1915. Den fikk karakter av å være konstitusjonell sedvane før den kom inn som paragraf i Grunnloven av 1953. La oss gå over til å se på de enkelte bidragene i bokverket.

Bind 1 (*Frihetens forskole. Professor Schlegel og eidsvollsmennenes læretid i København*) er kanskje det viktigste og beste av bindene i bokverket. Det omhandler hva som politisk og ideologisk formet og påvirket «grunnlovsfedrene» eller representantene som i april og mai 1814 på Eidsvoll arbeidet frem og utformet den norske konstitusjonen, som ble endelig vedtatt 17. mai. Her får professor Schlegel en langt mer fremtredende rolle enn det tidligere danske og norske historikere har gitt ham. Samlet viser bidragene at den norske grunnloven sterkt bygde på et erfaringsrom fra det dansk-norske eneveldet og en politisk kultur som hadde utviklet seg i dansk-norske intellektuelle miljøer i siste del av 1700-tallet. Her makter Ola Mestad som redaktør og forfatter på en forbilledlig måte å skape en analytisk ramme både i oversiktskapitler og i et spesialkapittel, der Schlegel danner et erfaringsrom for de nor-

ske grunnlovsfedrene. Det var studenttiden i København som formet sentrale nordmenn i den lovgivende riksforsamlingen våren 1814, og der slo innflytelsen fra professor Schlegel, som hadde undervist dem, sterkt inn. Så mange som nitten av de såkalte Eidsvollsmennene hadde fått sin utdanning i København under sterk påvirkning av Schlegel. Selv om Schlegel forsvarte eneveldet og advarte mot andre styreformers, kom han til å formidle mange av opplysningsideene. Ikke bare dem Kant målbar, men også viktige ideer fra sentrale filosofer som Montesquieu og Rousseau. Både paragrafen om trykkefriheten og paragrafen om at kongen skulle ha en avgrenset rett til å gi provisoriske anordninger (§ 17) i Grunnloven når Stortinget ikke var samlet, er sterkt basert på Schlegels tanker og formuleringer.

Ellers viser dette bindet hvordan både Schlegels og andre statsteneres diskusjon av ulike styreformers og den alminnelige lovprisingen av trykkefriheten skapte et idéklima og en offentlighet som genererte religions- og regimekritikk i Danmark og Norge. Det viser særlig artiklene til Håkon Evju, Michael Bregnsbo, Rasmus Glenthøj, Brian Kjær Olesen og Eirik Holmøyvik. I krigsårene 1807–1814 kom fordømmelsen av Frederik 6. klart til uttrykk i flere ulike utsagn. Samtidig kom patriotismen og dens normer om enighet, ensretting i tanker og handlinger uttrykt i «allmennvilje» og «allmennytte», og aversjon mot partiånd, partivesen, kjekleri og splid, til å legge stengsler for utviklingen av en fri opinionsdannelse. I enighet lå innvånerens lykke og fremgang, i partivesen og åpen kritikk kimen til strid, splittelse og oppløsning. Patriotismens krav om oppslutning om staten og kongen hadde autoritære trekk. Ikke desto mindre får forfatterne frem at eneveldet i Norge i 1814 ikke lenger hadde legitimitet, og derfor ble avskaffet. På notabelmøtet på Eidsvoll 16. februar 1814 ble prins Christian Frederik som kjent presset av nordmennene til å oppgi sin arverett til den norske tronen, og det ble lyst ut valg med vid stemmerett på representanter til en lovgivende forsamling som skulle utarbeide en konstitusjon for et innskrenket monarki. Oppgjøret med eneveldet hadde fått sterk næring av kritikken både i Danmark og Norge av kongens og regjeringens politikk i 1807–1814. Dette bindet dokumenterer ikke bare en del av den nye regime- og religionskritikken i lys av den nye trykkefriheten, men viser også hvordan den sterke opptattheten av konstitusjonell tenkning og forfatningsalternativer, moralfilosofi og av naturrett som overordnede prinsipper, avfødte kritisk tenkning og refleksjon rundt eneveldet som styreform, uansett om man i de intellektuelle miljøene var for eller imot eneveldet.

I bind 2 (*Kodifikasjon og konstitusjon. Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie*) er hovedsaken å vise hvordan Grunnloven la føringer som førte til utarbeidelse av nye lovverk. Her er det interessant at

den norske konstitusjonen i 1814 avfødte en sterk kodifiseringspraksis. Grunnlovens § 94, 1. ledd lyder slik: «En ny almindelig civil og kriminal Lovbog skal foranstaltes udgivet paa første eller, om dette ikke er muligt, paa det andet Storting». Med denne paragrafen la Riksforsamlingen klare premisser for den videre lovvirksomheten. Det første ordentlige storting skulle vedta nye lovbøker som skulle reformere norsk rett allment både i form og innhold. Det er riktig som redaktør Dag Michalsen skriver: «Norge fikk en konstitusjon og et pålegg om kodifikasjon.» (side 9). Dette var en internasjonal trend, og flere land søkte å utarbeide lovbøker. Målet var å innrette lovverket etter de premisser som konstitusjonen la til grunn og å skjære gjennom det kaoset av lover, reskripter og bestemmelser som utgjorde det gammelmodige, eksisterende lovverket. Norge fikk en kriminallov av 1842 som innebar nye og langt mer liberale og humane straffelovbestemmelser enn det dansk-norske eneveldet hadde medført. Det erstattet den mosaiske og straffegjengjeldende filosofien «øye for øye, tann for tann» som var sterkt nedfelt i det store lovverket Christian 5s norske lov av 1685. I 1837 fikk Norge også et lovverk som gav norske kommuner et betydelig selvstyre gjennom folkevalgte politiske organer: formannskap og kommunestyre. Derimot lyktes det ikke å komme til enighet om å etablere et sivillovverk. Den tyske debatten om behovet for større lovbøker reiste viktige innvendinger mot slike ambisiøse mål, og dette påvirket Norden, slik Dag Michalsen viser i sitt kapittel.

Hilde Sandvik forklarer sivillovens skipbrudd til dels med at behovet for en kriminallov var mye større, fordi Norge hadde en straffelovgivning med drakoniske straffer som var fullstendig foreldet. En vel så viktig grunn for at sivilloven ikke kom i havn, var at utkastene inneholdt betydelig endringer av ekteskapslovgivningen. Disse ville styrke kvinners rettigheter radikalt, med lik arv mellom kjønnene, myndighet for kvinner og råderett over eiendom for kvinner i ekteskapet. Dette provoserte frem motstand fra jurister, som mente forslagene ville forrykke autoritetsforholdene i samfunnet og forholdet mellom mann og kvinne. Like viktig for den økende motstanden mot sivillovskastene var at man så det omfattende lovarbeidet som en del av svenske amalgamasjonsplaner. Etter 1845 bestemte Stortinget seg for å erstatte planen om en sivilrettskodifikasjon med enkeltlover. Parallelt dokumenterer Maria Astrup Hjort i sitt kapittel at utarbeidelse av en sivilprosesslov var tuftet på gamle tradisjoner med forankring i Christian 5s norske lov. Først i 1915 kom responsen på behovet for lovgivning på dette feltet, men da i form av enkeltlover. Som Marit Halvorsen belyser, kom det i 1954 i stand et nytt forsøk på å utarbeide en sivillovbok, noe som munnet ut i 15 utredninger i perioden 1953–1993. Det ble aldri noen ny sivillovbok, men derimot lovgivning om statisk tingsrett,



tomtefeste, pant og odels- og åsetesrett. Allment argumenteres det i dette spennende bindet for at Norge på 1800-tallet etablerte en langt sterkere kodifiseringspraksis, som følge av intensjonene i Grunnloven, enn tilfellet var for Danmark, Finland og Sverige, som baserte sin lovregulering på enkeltlover. Derimot valgte de baltiske landene å forfatte lovsamlinger, men stod uten konstitusjoner.

Bind 3 (*Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*) tar for seg Grunnlovens virkningshistorie. Slik Fredrik Sejersted demonstrerer i sitt kapittel, har den norske Grunnloven etter hvert mistet mer og mer av sin politiske betydning. Trass i store samfunnsendringer og omfattende forandringer av lovverket ellers er Grunnloven blitt stående mer uberørt som tekst enn man burde ha forventet. I tillegg har Grunnloven blitt en olding med mange paragrafer som ikke lenger har noen betydning, slik Eivind Smith påviser. To viktige hendelser kom til å avdekke at Grunnloven var i ferd med å tape mye av sin tidligere politiske slagkraft. Innføringen av parlamentarismen i 1884, som betydde en fundamental statsrettslig endring og et knusende nederlag for maktbalanseprinsippet, avstedkom ingen forfatningsendring. Det norske stortings beslutning om å bryte ut av unionen med Sverige i 1905 ble heller ikke forankret i grunnlovsbestemmelser, men ble gjennomført på grunnlag av faktiske maktforhold og politisk situasjon. Statsminister Francis Hagerup innførte i den forbindelse det som er blitt kalt det psykologiske grunnlaget for å hevde retten. Jusprofessor Frede Castberg var den første som i 1918 anvendte begrepet «konstitusjonell sedvane». Dette ble et sentralt begrep i norsk rettslære. I stedet for å skrive om Grunnloven har som nevnt sedvanevunnen rettsforståelse uten kodifisering, nytolkninger av Grunnloven, og utfyllende enkeltlover vært løsningen.

Et eksempel på viktige nytolkninger gjelder § 97 om at lover ikke kan ha tilbakevirkende kraft, og Grunnlovens § 105 om at statlig overtagelse av privat eiendom ut fra samfunnsbehov gir den private avhenderen rett til full erstatning fra staten. Når det gjelder disse rettsområdene, har utviklingen gått fra at hensynet til og vernet om privat eiendomsrett og fokus på full erstatning har veid mest, til økt vektlegging av hensynet til allmenne samfunnsbehov og nedjustering av hensynet til den private eiendomsretten og enkeltindividet. Behovet for å omregulere bruken av store arealer ble ikke minst viktig etter annen verdenskrig med sterk utbyggingsvekst, og fra 1960- og 1970-årene spilte også natur- og miljøvern en ny rolle i arealregulering. Ellers har den norske grunnlovskonservatismen, som nordmennene slo fast som prinsipp fra første stund i oppdemningen mot Carl Johan og Sverige, fått varig betydning, og er fremdeles et gjeldende prinsipp, slik Ulrik Sverdrup-Thygeson jr. beretter om i sitt kapittel. Og ikke minst har

Høyesterett stått som Grunnlovens voktere gjennom sin rett til å prøve om nye lover er i pakt med Grunnlovens ånd, slik et annet kapittel viser. Derimot er Grunnloven i dag under press fra internasjonale menneskerettskonvensjoner, slik Anine Kierulf påpeker.

Bind 4 (*Unntakstilstand og forfatning. Brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett*), bind 5 (*Politisk kompetanse. Grunnlovas borgar 1814–2014*) og bind 6 (*Constitutionalism before 1789. Constitutional Arrangements from the High Middle Ages to the French Revolution*) dekker mer avgrensede temaer, og har ikke samme overgripende analyser når det gjelder historisk samfunns- og rettsutvikling. Ikke desto mindre gir bind 4 gode eksempler på hvilke utfordringer norske myndigheter har stått overfor i det som her vidt defineres som unntakstilstander. Norge, som andre land, har hatt en forfatning som ikke har siktet mot å løse en unntakstilstand, men å virke i en normaltstand. Men den kongelige anordningsmyndigheten var til stor nytte under første verdenskrig og annen verdenskrig da regjeringen trengte større myndighet og fullmakter i en krisesituasjon, ikke minst den norske regjeringen som søkte å styre Norge fra eksil i London under annen verdenskrig. Dernest rommet §§ 99 og 100 bestemmelser som åpnet for å straffe ytringer og handlinger som kunne oppfattes som forsøk på opprør, revolusjon og statsomveltning. Marcus Thrane og andre ledere i Norges første arbeiderbevegelse i 1848–1851 ble i midten av 1850-årene dømt til fengsel for oppfordring til revolusjon og revolusjonsvedtak på et landsmøte for arbeiderforeningene.

I 1880–1884 oppstod det en situasjon hvor kongen og regjeringen på den ene side, og det venstredominerte Storting på den annen, hadde en helt ulik forståelse av kongens vetorett i lovsaker. Mens høyresiden valgte å tolke Grunnloven slik at Kongen hadde absolutt veto, avviste venstresiden dette ved å stå fast på at Kongen bare hadde suspensivt veto. Statsrådsaken var som nevnt selve stridstemaet. Da det spisset seg til som mest, gikk kongen med planer om statskupp, og frykten var stor for en militær aksjon. Enda vanskeligere var situasjonen i 1905 da stortingsvedtaket om å gjøre Norge selvstendig og bryte med Sverige ikke hadde noe rettsgrunnlag, men kun et maktgrunnlag og et grunnlag i den norske opinionen. Krigsfaren var enda større da, med militær mobilisering både på norsk og svensk side. Dag Michalsen gir en glimrende redegjørelse for den internasjonale lovgivningen angående unntakstilstander fra 1700-tallet til i dag. Her viser han blant annet til den rettshistoriske virkningshistorien til Weimarrepublikken og det tysk nazi-regimet når det gjelder definisjon og forståelse av unntakstilstand. Konsekvensen var massiv overføring av makt til riksforstander og regjering. Ikke minst har den konservative tyske juristen Carl Schmitts tematisering av forholdet mellom suverenitet og unntakstil-

stand blitt gjenstand for rettsvitenskapelige og samfunnsvitenskapelig diskusjoner i mange land, noe Nils Rune Langeland behandler i sitt bidrag. Dette til tross for at Schmitt ble oppfattet som en viktig støtte-spiller for Hitlers nazi-regime i Tyskland og etter 1945 fikk læreforbud ved tyske universiteter.

I bind 5 om den politiske kompetansen er det tre interessante bidrag som utmerker seg. To av dem omhandler definisjonen av politisk borger i det dansk-norske eneveldet og i de første tiårene etter 1814, og er skrevet av henholdsvis Lars Kvestad og Marthe Hommerstad. De får dokumentert godt hvor stor betydning personlige egenskaper og ferdigheter som moral, virkelyst, uavhengighet, opplysning, kunnskap og dannelse hadde som kriterier for statusen som politisk borger, og hvordan borgeridealet var en sperre for den uopplyste og økonomisk avhengige delen av allmuen for deltagelse i politikken. Samtidig utviklet bondepolitikere en alternativ tolkning, der embetsmenn ble definert som politisk inhabile nettopp som kongens og maktens representanter. Kapitlet ved Anette Storli Andersen om de dramatiske selskapenes betydning for politisk dannelse og opplæring er kanskje det viktigste i dette bindet. Her får forfatteren frem at de politiske talene var sterkt formet av teaterets affekterte og dramatiske former, og teatret hadde en demokratisk organisasjonsform med lover, likebehandling av medlemmer og flertallsavstemninger som smittet over på politikken. Teatret utviklet også de dyder som ble rettesnorer for tidens politikere. Det het at dannelsen ikke bare kunne læres gjennom lesning av bøker. Dannelsen måtte utvikles sammen med andre i selskaper og foreninger, og ikke minst gjennom å opptre på teaterscenen som skuespiller. Mange av Riksforsamlingens menn våren 1814 hadde alle praksis fra amatørteaterverdenen, og referansene til teatret var mange under forhandlingene på Eidsvoll.

Imidlertid lider dette bindet av mangel på sammenbindende analyser som forener artiklene og fører dem opp i en høyere enhet. Det er flere kapitler som ikke passer inn i konseptet for bindet. Det gjelder kapitler om folkelige opprør, opera, debatten om jesuittforbudet, og artiklene om det moderne byråkrati, som ikke godt nok knytter an til temaet om politisk kompetanse. Ikke minst mangler bindet kapitler som systematisk behandler endringene av kravene til politisk kompetanse i Norge og internasjonalt som kom med innføringen av partivsenet, organisasjonssamfunnet og den allmenne stemmeretten. Denne type mangler gjelder enda mer bind 6, om den europeiske konstitusjonsutviklingen før 1789. Dette bindet har få berøringspunkter med den norske grunnloven, og virker ufokusert på bokverkets hovedtema. Imidlertid inneholder både bind 5 og 6 isolert sett gode og interessante artikler, ikke minst artikkelen ved det siste bindets hovedre-

daktør Jørn Øyrehagen Sunde om det romerrettslige prinsippet om at kongen er satt over loven i norsk middelalderlovgivning.

Jeg har enkelte kritiske bemerkninger til hele bokverket som sådant. Som historiker kunne jeg ønske at *Nye perspektiver på Grunnloven 1814–2014* mer systematisk og kontrastivt kunne ha drøftet 1814-grunnlovens tilblivelses- og virkningshistorie, ikke minst ut fra ulike standpunkter og synsvinkler. Det er flere spørsmål som kunne ha vært reist og drøftet mer utførlig og uttrykkelig. Hva var foreleggene og forbildene for de ulike gruppene av lovparagrafer? Hva slags idegrunnlag var viktigst i Grunnloven? I hvilken grad sprang Grunnloven ut av en dansk-norsk erfaringsbakgrunn og hvor stor var den utenlandske innflytelsen gjennom ulike lands forfatninger? Det store spørsmålet som ikke blir berørt, er i hvilken utstrekning Grunnloven representerte et brudd eller stod for en kontinuitet i forhold til både eneveldets autoritære former og dette regimets rettsstatsprinsipper på 1700-tallet. Hadde Grunnlovens liberale og demokratiske trekk noen klar forankring i den dansk-norske politiske kultur før 1814, eller var disse mest lånte og importerte tankeelementer? Betydde året 1814 i stor grad en hurtig og omfattende radikaliserings av politiske tanker og ideer som brøt med den eksisterende politiske kulturen? Når det gjelder virkningshistorien, savnes det en mer omfattende analyse av hvordan Grunnloven påskyndet eller motvirket demokratisering, dannelsen av friere offentligheter og organisasjonssamfunnet. Like viktig er savnet av en mer fullstendig oversikt over den betydning som Grunnloven hadde i den politiske striden mellom Storting og konge etter 1814, og likeledes over hvordan Grunnloven etter hvert ble «avpolitisert» og mistet mye av sin rolle som rettsgrunnlag og instrument for politiske beslutninger og politiske konflikter utover på 1800-tallet og inn på 1900-tallet. Til slutt kunne bokverket tydeligere ha satt den norske rettsutviklingen inn i en gjennomført europeisk og internasjonal kontekst med komparasjoner mellom Norge og andre land, selv om bind 2 og 4 på flere måter lykkes godt i dette.

Likevel har jeg mest positivt å si om bokverket. I det hele tatt er dette et meget vellykket bokverk som inneholder mange svært velskrevne og prinsipielt interessante artikler som har beriket vår forståelse av norsk forfatningsutvikling og rettsutviklingen generelt siden 1814, og med interessante linjer bakover i tid, særlig 1600- og 1700-tallet. Og nå må det også sies til forsvar for bokverket at mange av artiklene enkeltvis gir svar på flere av spørsmålene og svarene som etterlyses, selv om de overgripende og systematiske analysene mangler. Videre presenterer verket mye ny forskning. Det gir oss ikke bare større forståelse av politisk og sosial historie. Verket demonstrerer ikke minst en imponerende rettshistorisk og rettsvitenskapelig kompetanse som histo-

rikerne tradisjonelt har manglet, og bringer dermed en dypere forståelse av det dansk-norske politiske systemet før 1814 og det norske etter 1814, nettopp belyst gjennom rettsutviklingen. Endelig kan man ta til motmæle mot deler av min kritikk ved å hevde at det er de rettsvitenskapelige og ikke tradisjonelt historiefaglige og idéhistoriefaglige problemstillingene som har stått i hovedfokus. Og det er kanskje på tide at historikerne får større konkurranse i å definere historien!

*Knut Dørum*