

Riksakten av 6. august 1815: Norgeshistoriens viktigste avtale?

Budskapet som målbæres i overskriften er ikke selvinnyttende, heller ikke ukontroversielt. Sterke argumenter kan føres i marken for å kåre Kalmarunionen av 1397 som Norgeshistoriens viktigste. Det var fremfor alt dette aktstykket som la grunnlaget for Fedrelandets gradvise undergang, den såkalte "firehundreårsnatten" med selvstendighetstapet fra 1537, som vedvarte frem til det nasjonale gjenreisningsverket i 1814. Men dersom vi med "viktigste" sikter til avtaler som har innebåret positive konsekvenser for landets og nasjonens utvikling – eksempelvis avtaler som har sikret landets territoriale integritet, avtaler som styrket verdier som fred, frihet eller trygghet, avtaler som direkte eller indirekte har medført materielle fordeler som velstand og vekst eller immaterielle goder som opplysning og kulturell blomstring -- så forsvaret Riksakten nøkternt å kunne beskrives som den gunstigste internasjonale eller mellomstatlige avtale som Norge noensinne har inngått.

Desto mer forunderlig er det å konstatere hvor lite kjent eller påaktet denne avtalen er i folks bevissthet – vel å merke ikke bare blant "folk flest", men også i de mest relevante fagmiljøer (så som historikere, statsvitere og stats- og folkerettsjurister) samt blant folkeopplysere forøvrig. I Cappelens store 15-binds Norgeshistorie fra 1970-årene er Riksakten således ikke engang nevnt noe sted.¹ I Aschehougs Norgeshistorie fra 1990-tallet (et ruvende 12-bindsverk) er Riksakten såvidt omtalt med en 3-4 setninger et par steder.² Og om det så gjelder Johs. Andenæs' klassiker *Statsforfatningen i Norge*, så er Riksakten her avspist med én eneste setning.³ Til forskjell skal imidlertid nevnes at i referanseverket *Norsk utenrikspolitikk historie* er Riksakten presentert i en ryddig og enn kortfattet form,⁴ og verket inneholder likeledes enkelte referanser til Riksakten i øvrige relevante tekstavsnitt.

Vi nærmer oss 2014 -- et år som vil stå i Grunnlovsjubiléets tegn. Det vil være et år hvor vi nødvendigvis også vil bli påminnet om at 200 år er passert siden etableringen av den norsk-svenske personalunionen -- en konstruksjon og en tilstand som skulle vare frem til

¹ K. Mykland (red.), *Norges Historie*, Bind 1-15, Oslo 1976-1980.

² S. Dyrvik og O. Feldebæk, *Mellom brødre 1789-1830*, bd. 7 i *Aschehougs Norgeshistorie*, Oslo: 174, 205.

³ Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge* (tredje reviderte utgave), Oslo 1962: 40.

⁴ N. Bjørge, Ø. Rian og A. Kaartvedt, *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905*. Bind I i seksbindsverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo: Universitetsforlaget 1995: 237-238.

unionsoppløsningen i 1905. Dette åremålet vil derfor også være en passende anledning til å se nærmere på hva denne -- senere så utskjelte -- unionen egentlig bestod i, herunder hva som var unionens grunnlag og rammer, juridisk og politisk så vel som i praktisk henseende. I så måte står Riksakten sentralt -- både hva angår unionens etablering, dens implementering og forløp, samt med hensyn til dens oppløsning. Formålet med foreliggende artikkel er både å minne om dette faktum, samt å tydeliggjøre hvilken avgjørende betydning dette aktstykket skulle få som grunnlag og garanti for Norges status som fri og uavhengig nasjon og selvstendig statsdannelse.

Riksaktens plass i unionens etablering og dens oppløsning

2014 vil være året hvor vi skal fortelle oss selv og hverandre hva 17. mai har betydd -- og fortsatt vil bety -- for oss som lever i dag og for dem som kommer etter oss. Vi vil oppleve at en skjellsettende sekvens i Norges historie gjenfortelles, omkontekstualiseres og tabloidiseres for å passe inn i de rådende virkelighetsforståelser og selvbilder, i pakt med våre nasjonale overleveringer og myter -- de gamle, nedarvede så vel som dagens politisk korrekte.

Blant de mest interessante mytene eller ”godtkjøpsforestillingene” finner vi slike som ble aktivisert i forbindelse med oppløsningen i 1905 av den norsk-svenske personalunion og som ble gjenfortalt i 2005 under hundreårsmarkeringene for unionsoppløsningen.

Én slik myte er forestillingen om at Norge i 1905 *frigjorde seg fra Sverige og vant sin selvstendighet*. Denne oppfatningen må forstås som et uttrykk for et gammelt nasjonalt traume -- en underlegenhetsfølelse med røtter tilbake til dansketiden og ydmykelsen fra Kieltraktaten i 1814, som bestemte at Norge skulle *avstås* til Sverige. Under unionsstridighetene fra 1890-tallet og frem til 1905 ble dette tankegodset utnyttet i den agitasjonen som terpet på det nedverdiggende i at ”Norge var underlagt Sverige”. Dette var -- og er -- en forestilling basert på den feiloppfatning at grunnlaget for unionen nettopp var Kieltraktaten og dens bestemmelser. Hvilket faktisk ikke var tilfelle: Grunnlaget for unionen var ikke Kieltraktaten, men Riksakten av 6. august 1815 -- et dokument som stadfestet unionens frivillige karakter og ned til hver minste detalj fastslo de to statenes fullstendige jevnbyrdighet, likestilling og selvstendighet.

En annen myte som i denne sammenheng er av særlig interesse, er forestillingen om at *unionsoppløsningen fant sted ved Stortingets beslutning 7. juni 1905*. Også dette er feil. Stortingsvedtaket var viktig nok, som en hensiktserklæring og som et oppsigelsesvarsel, men

var likevel kun et første skritt i den prosessen som ledet til at unionen ble oppløst, formelt og réelt. Poenget her er at unionen var basert på en avtale -- Riksakten -- mellom *to parter*. Dersom denne skulle bringes til opphør, måtte begge parter medvirke -- og fortrinnsvis i samsvar med de konstitusjonelle regler som de respektive parter hadde fastsatt for en slik eventualitet. Kort fortalt skjedde dette 16. oktober 1905, hvoretter Oscar II den 26. oktober 1905 abdiserte fra sitt embete som norsk konge. Først da var unionsoppløsningen et fullbyrdet faktum.

Riksakten -- forhistorie og tilblivelse

Forhistorien -- som ellers tør være vel kjent -- hadde i korte trekk et forløp som følger:

Sveriges krav om at Norge skulle underkaste seg den svenske kongen Carl XIII som norsk konge var basert på Kieltraktatens bestemmelser, og stod således i motstrid med det norske selvstendighetskrav, slik dette var kommet til uttrykk i Grunnloven av 17. mai 1814 og valget av prins Christian Frederik til norsk konge. Kravet om at Kieltraktaten skulle oppfylles lå således til grunn for at Sverige (med støtte av de europeiske stormakter) under ledelse av den svenske kronprinsen og militære øverstkommanderende Carl Johan, den 26. juli gikk til angrepskrig mot Norge.

Denne forutsetningen lå likeledes i utgangpunktet til grunn for den svenske posisjon ved den våpenhvileavtalen som ble inngått i Moss 14. august 1814 mellom Norges interimregjering og den svenske kongen, -- den såkalte Mossekonvensjonen. I og med Mossekonvensjonen var imidlertid etablering av en union mellom Norge og Sverige blitt et prosjekt som de to parter forhandlet om å realisere, -- om enn ikke nødvendigvis basert på Kieltraktaten eller dens forutsetninger.

Mossekonvensjonen innebar at kong Christian Frederik godtok å avstå fra den norske kronen og å returnere til Danmark mot at den svenske kongen aksepterte den norske Grunnloven, med nødvendige endringer for å tilpasse den til en personalunion med Sverige, samt at alle endringer skulle godtas av Stortinget. Det gjenstod imidlertid å bli enige om de nærmere modaliteter, som ut over høsten skulle bli gjenstand for hektisk politisk aktivitet. Det fant således sted valg til et overordentlig Storting, som kom sammen 7. oktober. Den 10. oktober abdiserte Christian Frederik. Prinsippvedtak om å inngå i union med Sverige ble fattet av Stortinget den 20. oktober. Parallelt med arbeidet i Stortinget ble det i kulissene ført uformelle -- om enn høyst reelle -- forhandlinger mellom interimregjeringen og de svenske

representanter, som oppholdt seg i Christiania, men som stod i nærmest løpende kontakt med Carl Johan. Kronprinsen fulgte forhandlingene tett fra okkupert område (Fredrikshald/Fredrikstad), hvor han oppholdt seg med sin hær. Et hovedkrav fra Stortinget og de norske forhandlerne var at unionen ikke på noen som helst måte skulle reflektere noen anerkjennelse av Kieltraktatens bestemmelser eller forutsetninger, men skulle fullt ut skulle være en frivillig overenskomst basert på en gjensidig anerkjennelse av de to staters suverene og likeverdige stilling. Dette ble, om enn i utgangspunktet temmelig motstrebende, akseptert fra svensk side. Utfallet ble således at Stortinget den 4. november fattet vedtak om en revidert Grunnlov, og deretter umiddelbart valgte Carl XIII til konge av Norge.

Dermed var den norsk-svenske personalunion en realitet, -- iallfall ”i prinsippet”. Unionen var imidlertid en konstruksjon uten annet innhold enn at de to land nå hadde en felles konge. Noen nærmere bestemmelser som regulerte forholdet mellom de to unionspartene, fantes ikke, -- ut over det forhold at det for Norges vedkommende var foretatt visse endringer i Grunnlovsteksten. Disse var for det meste av redaksjonell karakter, som en konsekvens av den ene bestemmelsen av substansiell art -- nemlig at det nå bestod en union mellom Norge og Sverige som to selvstendige, likeberettigede riker. De rettslige vilkår som dette medførte, var således inntatt i Grunnloven.

I forhold til unionen og dens eventuelle innhold hadde imidlertid den norske Grunnlov og dens bestemmelser kun karakter av en énsidig viljeserklæring. For å kunne bli en realitet, forutsatte dette at også de svenske statsmakter for sitt vedkommende ville vedta tilsvarende bestemmelser og gi dem plass i den svenske forfatningslov.

Hvorvidt dette faktisk ville skje, var ikke nødvendigvis gitt på forhånd. Ei heller var det uten videre opplagt hvordan eller i hvilken form det eventuelt ville gjøres. Det skulle bli en prosess som kom i gang på kongens initiativ, en prosess som involverte de to lands respektive lovgivende organer -- henholdsvis Stortinget og den svenske stenderforsamling (”Sveriges Rikes Stender”) -- og som ble sluttført ved kongelig sanksjonering.

Den 12. april 1815 fremla kongen (i egenskap av svensk konge) en proposisjon for de svenske riksstendene, hvor han henledet deres oppmerksomhet på de bestemmelsene i den norske Grunnloven som kunne sies å vedrøre direkte de unionelle rettsforhold samt om nødvendig å kreve Sveriges samtykke. Riksstendenes konstitusjonelle utskott, som fikk saken til behandling, bifalt proposisjonens innhold i ett og alt. Utskottet mente videre at samtlige

unionelle bestemmelser som her ble fremhevet, burde gis forfatningsmessig gyldighet i Sverige, -- dog ikke ved å inntas i den svenske grunnloven, men ved å samles og inntas som en særskilt forfatningslov for unionen, som skulle gjelde for begge riker under ett -- en såkalt *riksakt*. Dette ble bifalt av stendene, og i henhold til dette ble det utarbeidet et utkast til et slikt aktstykke. Utkastet ble forelagt Stortinget og de svenske riksstendene, og ble vedtatt av begge -- énstemmig og så godt som uten debatt.

Hva angår det forhold at Stortingets vedtak var énstemmig, er det på sin plass å bemerke at tekstens innhold i det alt vesentlige var en ren avskrift av de bestemmelsene som allerede i forveien hadde fått sin plass i Grunnloven. At også de svenske riksstender énstemmig skulle akseptere utkastet, var i utgangspunktet ingen selvfølge. Hvorfor dette likevel skjedde, kan man ha ulike forklaringer på. Her skal kun konstateres at slik ble det.

Stortinget fattet sitt vedtak 31. juli, mens stendenes vedtak fant sted 6. august. Dermed var de to lands innbyrdes konstitusjonelle forhold både formelt og i realiteten blitt regulert ved inngåelse av en mellomstatlig traktat, som for ettertiden skulle bli kjent som *Riksakten av 6. august 1815*. Den endelige ratifisering av traktaten fant sted 26. august samme år ved at Kongen sanksjonerte de vedtak som var blitt fattet av henholdsvis Stortinget og Sveriges Rikes Stender.⁵

Riksaktens materielle bestemmelser, -- dens substans og betydning

I Kunnskapsforlagets *Store Norske Leksikon* finner vi Riksakten omtalt i følgende knappe ordelag:⁶

”**Riksakten**, unionstraktat av 6. august 1815 mellom Norge og Sverige om behandlingsprosedyren for de konstitusjonelle spørsmål som måtte avgjøres av de to unionsland i fellesskap, bl.a. om kongevalg og formynderregjering. Flere av Riksaktens 12 paragrafer var uklart formulert, og i unionstiden oppstod det derfor mange norsk-svenske

⁵ *Rigs-Act, oprettet imellem Norges Riges Storting og Sveriges Riges Stænder, indeholdende Bestemmelse af de imellem begge Riger opkomne Constitutionelle Forhold: sanctioneret af Hs. Majestær Kongen den 26de August 1815*. Christiania: Grøndahl, 1815, 26 sider;

<http://wgate.bibsys.no/gate1/SHOW?objd=932573916&bibl=UBO&lang=N>.

⁶ Aschehougs og Gyldendals *Store Norske Leksikon*, Bind 11, 2. utgave, Oslo: Kunnskapsforlaget, 1988: 473.

tvister om fortolkningen; flere viktige unionsspørsmål var heller ikke berørt. Riksakten opphørte ved stortingsvedtaket 7. juni 1905”.

Her finner man flere merkverdigheter.

Opplysningen om at Riksakten omhandlet behandlingsprosedyren for de konstitusjonelle spørsmål som måtte avgjøres av de to unionsland i fellesskap, er korrekt – så langt den rekker. Dette gjelder således samtlige paragrafer f.o.m. § 3 t.o.m. § 9. Blant disse omhandler § 3, § 6, § 7, 1.-4. ledd, samt § 8 suksesjonsspørsmål herunder kongevalg og formynderregjering.

Når det imidlertid fremholdes at ”flere av Riksaktens 12 paragrafer var uklart formulert”, er det vanskelig å finne belegg for en slik påstand. Det som tvertom preger mange av paragrafene, er at de er omstendelig formulert, hvilket innebærer et til dels snirklete språk (for så vidt i tråd med dens tids skikk), men som nettopp derfor medfører en høy presisjonsgrad – altså noe annet enn uklarhet.

Når det videre hevdes at ”...i unionstiden oppstod det *derfor* (min uthevelse) mange norsk-svenske tvister om fortolkningen”, er det også vanskelig å finne belegg for denne påstanden. Visst var unionstiden preget av en rekke norsk-svenske tvister (f.eks. stattholderstriden, flaggstriden og konsulatstriden – for å nevne noen av de mest alvorlige), men det er ikke kjent at noen av disse skulle bunne i uenighet om fortolkningen av Riksakten.

Setningen ”flere viktige unionsspørsmål var heller ikke berørt” er likeledes egnet til å skape et inntrykk av en mangel, svakhet eller lyte. Dermed underkommuniseres det forhold at det fra norsk side nettopp var et overordnet mål at Riksakten skulle være en minimalistisk konstruksjon, som kun skulle inneholde slike materielle bestemmelser som fulgte av den omstendighet at de to land hadde et felles statsoverhode. Det var bestemt ikke i norsk interesse å la Riksakten berøre ”flere viktige unionsspørsmål” enn de absolutt nødvendige.

Den siste setningen i *Store Norske Leksikons* omtale -- at ”Riksakten opphørte ved stortingsvedtaket 7. juni 1905” -- er i beste fall et uttrykk for en politisk partsoppfatning, som ikke deles av noen rettslærde.⁷

Men som påpekt ovenfor: Leksikonets opplysning om at Riksakten omhandlet behandlingsprosedyren for de konstitusjonelle spørsmål som måtte avgjøres av de to

⁷ Se f.eks. Frede Castberg, ”7. juni-vedtaket var i strid med folkeretten”, kronikk i *Arbeiderbladet* 7. juni 1955.

unionsland i fellesskap, er korrekt nok -- så langt den rekker. Det mest bemerkelsesverdige ved leksikonets omtale av Riksaktens innhold, er imidlertid utelatelsen av dens uten sammenligning viktigste bestemmelser, som står å lese i § 1, samt i preambelen.

Liksom de operative paragrafer -- om enn i enda høyere grad -- er preambelen omstendelig og snirklete formulert, men budskapet er éntydig: Unionen er ikke kommet til ved våpenmakt, men ved fri overbevisning. Og i § 1 heter det som følger: "Kongeriget Norge skal være et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængig Rige, forenet med Sverige under een Konge. Dets Regjeringsform er indskrænket og arvelig monarkisk".

Dette var Riksaktens hovedinnhold, og det var dette som utgjorde det styrende element for Norges rettslige og politiske status gjennom de påfølgende 90 år.

For Norge må Riksakten betegnes som det maksimalt tenkelige gunstige resultat. Med inngåelsen og vedtagelsen av Riksakten oppnådde Norge at det nasjonale frigjøringsverket som Riksforsamlingen på Eidsvold hadde utført 17. mai 1814, i hovedsak skulle bli stående -- kun med de mindre Grunnlovsendringer som måtte til som følge av den omstendighet at landet fikk felles statsoverhode med Sverige. Både i selve Riksakten og i de forberedende forhandlinger og aktstykker ble det gjort uttrykkelig klart at Sverige hadde frafalt sine tidligere påstander om overhøyhet over Norge basert på Kieltraktaten, og det ble uten forbehold erkjent at unionen måtte være bygget på prinsippet om full jevnbyrdighet og likestilling mellom de to rikene.

Sammenfatningsvis betydde Riksakten således at Norges to viktigste krav til unionsinngåelsen ble fullt ut innfridd:

- Det ble endelig fastslått at unionen ikke var basert på Kieltraktaten eller dens forutsetninger. Hva forholdet mellom de to unionspartene angikk, var Kieltraktaten således i realiteten erklært å være død og maktesløs.
- Norges status som et fritt, selvstendig, udelelig og uavhengig kongerike ble utvetydig stadfestet. Likeledes ble Norges status som fullt ut likestilt unionspart -- og ikke på noen måte "underlagt Sverige" -- uttrykkelig anerkjent.

Det var dette -- en løsning som knapt noen, ved inngåelsen av Kieltraktaten halvannet år tidligere, kunne ha tenkt seg ville være mulig -- som skulle bli grunnlaget for den norsk-

svenske unionen gjennom dens påfølgende 90 års levetid. At dette likevel ble mulig -- at det i 1814/1815 ikke ble noen realunion mellom de to land på den skandinaviske halvøy, men en personalunion på likestilt grunnlag -- skyldtes en lang rekke av omstendigheter og momenter som ikke skal drøftes nærmere her.⁸

Om grunnlaget for unionsinngåelsen uttalte kongen, da han 12. april 1815 fremla sin proposisjon, følgende: ”Eders konung hälsar Eder, prydd med en ny krona, gifven, som den han erhöill af Eder, af ett fritt folks hand”. Den svenske kongen hadde dermed gått inn på den norske argumentasjonen, at unionen var frivillig, og ikke tvunget frem av Kieltraktaten. Prinsippet om full jevnbyrdighet og likestilling mellom unionspartene ble utdypet nærmere i proposisjonen, hvor kongen (gjengitt i datidens norske språkdrakt) gjorde de svenske stendene delaktig i følgende betraktninger:⁹

”Naar tvende folk frivilligen underkaster sig samme styrelse, bør enhver anledning til forskjel i henseende til den fælles regent med største omhu ryddes af veien. I modsat fald vil forbundet tidlig eller sildig vorde brudt og enten det ene folk snart undertrykke det andet eller og ved deres voldsomme adskillelse ny sæd lægges i gemytterne til bitre og for aarhundreder fjernende uenigheder. Dersom mangel af opmerksomhed paa disse af erfaringen bekræftede grundsætninger næsten altid har medført betænkelige følger for dem, som have vægret sig ved at lyde deres krav, hvor meget mere fordredes ikke deres anvendelse nu, da der var spørsmaal ikke alene om at stifte en skandinavisk magt af tvende frie, længe fiendtlige folk, men tillige hurtigere at fremme indbyrdes tillid og oprigtigt venskab. Til opnaelsen af dette formaal maatte ved bestemmelsen af de tvende folks fælles rettigheder en fuldkommen jevnlighed mellem dem finde sted, uden hensyn til deres folkemængde eller til landenes produktion”.

I disse forblommede vendingene målbar kongen det som skulle være unionens styrende prinsipp, så å si i preambulær form. De to lands likestilte status i unionen skulle enn videre komme til uttrykk ikke bare ”i prinsippet”, men ble nedfelt i hver enkelt av Riksaktens operative paragrafer -- så å si ned til hver minste detalj.

⁸ For en nærmere drøftelse skal spesielt vises til E. Maseng, *Utsikt over de nord-europeiske staters utenrikspolitikk i de siste århundrer*, (Bind I), Oslo: Universitetsforlaget 2005: 308-313.

⁹ Gjengitt i J.E. Sars, *Norges Historie*, VI binds første del (tidsrummet 1814-1884), Kristiania: H. Aschehoug & Co., 1913: 145.

Så å si, men ikke fullt ut. En viss asymmetri var uunngåelig, noe som avspeiler enkelte praktiske hensyn og forhold. For eksempel heter det i § 10 at ”Det bør være en ufravigelig Regel, at den umyndige Konge gives tilstrækkelig Undervisning i det Norske Sprog”. Noen tilsvarende regel om at kongen også skulle undervises i svensk, ble det åpenbart ikke ansett som påkrevet å inkludere.

Et tema som ikke ble særlig inngående regulert i Riksakten, men som ble selve brekkstangen for unionsoppløsningen i 1905, gjaldt utenriksstyrelsen og utenriksrepresentasjonen. Nettopp dette forhold har undertiden -- også i vår egen tid -- vært gjenstand for enkelte misforståelser. Eksempelvis kunne en profilert kronikør for noen få år siden opplyse at ”I Riksakten av 1815 -- dokumentet der unionen mellom Norge og Sverige ble formalisert -- var det nedfelt at det var det svenske utenriksdepartementet som skulle forvalte utenriktjenesten for de to landene”.¹⁰ Noe slikt står imidlertid ikke å lese i Riksakten. Det avsnittet i Riksakten som forøvrig på sparsomt vis omhandler utenrikske anliggender -- § 7, fra 6. til 10. ledd -- inneholder tvert imot formuleringer som i omhyggelig detalj fastslår de to parters fullstendige likestilling i håndteringen av utenriksaker.

I realiteten var forholdet likevel det at utenriksstyrelsen og utenriksrepresentasjonen lenge vedble å være fullstendig svenskdominert. Men selv om dette var et faktisk forhold, var det ikke en rettslig forpliktende omstendighet, og det var ikke nedfelt i Riksakten. Historikeren J.E. Sars tolket i sin tid forholdet dithen at Norge, ved å gi sitt stilltiende samtykke til at de felles norsk-svenske eller særlig norske utenrikske (eller diplomatiske) anliggender ble behandlet som svenske, øyensynlig hadde reservert seg fri adgang til å få dette forholdet endret i samsvar med jevnbyrdighetens prinsipp -- uten at man fra svensk side ville kunne protestere mot at dette eventuelt kunne betraktes som noe traktatbrudd.¹¹

Fordi utenriksvesenet i pakt med den tids tradisjon sorterte direkte under kongen, hadde man også en felles utenriktjeneste -- dette var faktisk de to landenes eneste fellesinstitusjon (i tillegg til kongen selv).¹² Det må også bemerkes at i løpet av unionstiden skulle de to landene

¹⁰ Per Egil Hegge, artikkelen ”Vi stevner frem...”, *Levende Historie*, nr.1, 2005, spesialbilaget ”Dramaet 1905”, s.12.

¹¹ Sars, op.cit., s.145.

¹² E. Maseng, *Utsikt over de nord-europeiske staters utenrikspolitikk i de siste århundrer* (Bind II), Oslo: Universitetsforlaget, 2005: 145-147.

få en personellmessig integrert utenriksjeneste, hvor det ikke foregikk noen systematisk diskriminering av norske tjenestemenn til fordel for svenske. Ved unionsoppløsningen i 1905 var således 16 av de 26 utsendte lønnede konsuler i fellestjenesten norske, mens fire av tolv ministerposter (dvs. diplomatiske stasjonssjefer, tilsvarende vår tids ambassadører) var besatt av nordmenn. Og kabinettsekretæren i Utenriksdepartementet, som var departementets øverste embetsmann (tilsv. vår tids utenriksråd) og dermed overordnet både diplomatiet og konsulatvesenet, var i årene 1900-03 en nordmann -- Thor von Ditten.¹³

Diskusjonen om utenriksvesenets stilling i unionstiden er imidlertid en digresjon i forhold til Riksaktens hovedfunksjon, som bekreftelse av og garanti for opprettholdelsen av Norges status som selvstendig nasjon og likestilt stat i unionen med Sverige.

Konstitusjonelle aspekter

Som bemerket foran, skulle det bli en vesentlig nyanse mellom de former som de to landene valgte med hensyn til å inkorporere Riksakten i sin egen lovgivning. Mens Norge således hadde inntatt Riksaktens bestemmelser i selve Grunnloven, fikk Riksakten for Sveriges vedkommende status som en separat avtale -- en særskilt forfatningslov i tillegg til den svenske grunnloven. Det svenske motivet var øyensynlig at man mente at landets grunnlov burde være uforanderlig og stå fast til alle tider, følgelig ville det med den konstruksjonen som ble valgt være enklere eventuelt å utvirke endringer i Riksakten, -- om man så måtte ønske. Fra norsk side var holdningen den motsatte: Frykten for eventuelle endringer i retning av en tettere union førte til at det overordentlige Storting føyet til en § 12 som grunnlovfestet Riksakten. På den måten bandt Norge seg til uforanderlighet.

Aschehougs store *Norges historie* fra 1996 nevner Riksakten i ytterst sparsomme vendinger, men hadde funnet plass til følgende negative karakteristikker:¹⁴ ”Riksakten hadde på norsk side status som grunnlov, og klausulene kunne derfor bare endres etter de strenge reglene som gjaldt grunnlovsforandringer. Dette bidrog til å låse unionssamarbeidet i en tvangstrøye” (min uthevelse). En slik vurdering er urimelig, og gir inntrykk av å bunne i en normativ oppfatning av hvilke formål Riksakten etter vedkommende historikers mening burde fremme.

¹³ Reidar Omang, *Norsk utenriksjeneste. Grunnleggende år*, Oslo: Gyldendal, 1955: 54; også gjengitt i N. Bjørge, Ø. Rian og A. Kaartvedt, *Selvstendighet og union* (op.cit.): 359; samt i Iver B. Neumann & Halvard Leira, *Aktiv og avventende. Utenriksjenestens liv 1905-2005*. Oslo: Pax forlag: 48.

¹⁴ S. Dyrvik og O. Feldebæk, *Mellom brødre 1780-1830*, bd.7 i *Aschehougs Norges historie*, Oslo 1996: 174.

I den grad partene var positivt interessert i å utvikle noe ”unionssamarbeid”, utgjorde ikke Riksakten noe påviselig hinder for et slikt samarbeid, -- det være seg av praktisk art eller nedfelt i eventuelle likelydende lover.

Spørsmålet om revisjon av Riksakten skulle likevel aktualisere seg, -- ved flere anledninger. I Stortingets nettutstilling *Stortinget og unionen med Sverige* (opprinnelig presentert i juni-september 2005 som ledd i markeringen av hundreårsminnet om unionsoppløsningen) omtales Riksakten blant annet i følgende ordelag:¹⁵ ”Riksakten kom til i all hast, akkurat som den norske grunnloven, og viste seg snart å være et utilstrekkelig dokument for regulering av forholdet mellom unionspartnerne”.

Det kan være grunn til å stille et kritisk spørsmål ved denne fremstillingen. En sak for seg tør være at en behandlingsmåte som i dag -- med vår tids krav til høringsprosesser m.v. -- kan fortone seg som ”i all hast”, ikke nødvendigvis behøver å ha vært like opplagt for to hundre år siden. Det empiriske grunnlag for den normative formuleringen ”viste seg snart å være et utilstrekkelig dokument” må videre sies å være temmelig tynt.

I realiteten ble det kun ved én anledning nødvendig å foreta en revisjon av Riksakten, idet det i 1845 ble foretatt noen mindre redaksjonelle endringer i § 7, 2. til 6. ledd.¹⁶ I hovedsak dreiet disse seg om tekstlige forenklinger og terminologiske moderniseringer, som f.eks. at ukurante stillingsbetegnelser som ”statssekretær” og ”hofkansler” utgikk.

Tre ganger ble det imidlertid nedsatt særskilte norsk-svenske unionskomitéer med oppdrag å foreslå endringer i Riksakten. De tre unionskomitéene av 1839, 1865 og 1895 avleverte sine forslag i henholdsvis 1844, 1867 og 1898. Forslaget fra 1. unionskomité ble henlagt av de to lands regjeringer uten nærmere behandling.¹⁷ Den 3. unionskomité avsluttet sitt arbeid den 29. januar 1898 ved å legge frem fire betenkninger og forslag, hvorav ingen samlet et flertall i

¹⁵ Artikkelen ”Riksakten – den andre grunnloven”, fra nettutstillingen *Stortinget og unionen med Sverige*, lastet ned 5. august 2012 fra nettstedet <http://stortinget1905.no/main.php?modul=1&h=6>.

¹⁶ Riksaktvedtaket 11. mars 1845, sanksjonert 2. april 1845.

¹⁷ N. Bjørge, Ø. Rian og A. Kaartvedt, *Selvstendighet og union* (op.cit.): 272-273.

komitéen. Utfallet her ble at spørsmålet om videre forhandlinger på grunnlag av komitéens arbeid ble henlagt i sammensatt statsråd 21. oktober 1898.¹⁸

Forslaget fra 2. unionskomité til revisjon av Riksakten ble avgitt 29. august 1867, og skulle vise seg å bli det mest alvorlige anslaget mot Riksaktens integritet.¹⁹

Da komitéen la frem sitt ambisiøse forslag til en ny rettslig konstitusjon som skulle erstatte Riksakten, stod unionen på sett og vis foran et veiskille. Forslaget inneholdt detaljerte bestemmelser om utvidelse og konsolidering av de fellesstatlige anliggender, og sementerte dessuten på enkelte områder en svensk overhøyhet i forholdet mellom rikene. Spørsmålet da forslaget kom til votering i Stortinget, var om man på norsk side var villig til å gå i retning av en forbundsstat i stedet for et statsforbund, og i hvilken grad det stadig sterkere norske krav om den absolutte likestilling *inter pares* var et forhandlingstema. Mange mente at forslaget ville føre til at det ville måtte opprettes et unions-parlament. Senere tids analyse av argumentasjonen fra de ulike aktører i diskusjonen om forslaget skjebne, viser at de indirekte konsekvensene av en vedtagelse langt ville kunne overgå de direkte følger.

Så skulle imidlertid ikke skje. Forslaget ble tatt opp av Stortinget og Riksdagen i 1871, men avvist begge steder.

At Riksakten i nærmest uendret stand skulle overleve 90 års union med skiftende politiske konjunkturer og til dels tilspissede stridigheter, sier adskillig om hvor robust dette dokument var -- og hvor slitesterkt og velegnet det var for sitt/sine formål. At Riksakten i realiteten forble uendret, betydde også en seier for det norske politiske prosjekt, slik dette var blitt konsipert på Eidsvold i maidagene 1814. I den grad *nasjonsbygging* utgjorde kjernen i dette prosjektet, var Riksakten en av de viktigste byggestenene.

Da unionen til slutt ble oppløst, skjedde det heller ikke på grunn av uenighet med hensyn til Riksakten eller dens fortolkning. (Man kunne fristes til å si: Snarere tvert imot, idet den saken som utløste den prosessen som i 1905 kulminerte med unionsoppløsningen, var

¹⁸ For en nærmere fremstilling av den 3. unionskomités arbeid, se Ø. Eike, "Et uklart produkt av frykt og politisk intrige". *De unionelle forhandlinger 1895-98*. Hovedoppgave i historie, Historisk Institutt, Universitetet i Oslo, våren 2001: 11-12, 91-92.

¹⁹ Haakon Riisberg Paulsen, *Den hypotetiske unionen*, Rettshistoriske studier nr.15, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, 2005;
http://www.jus.uio.no/ior/forskning/publikasjoner/skriftserien/gammel_liste/sammendrag/01_2005.html.

”lydrikepunktene” -- den svenske regjeringens 20-punkt-forslag -- som stod i sterk motstrid med Riksaktens ånd og bokstav).

Som nevnt foran, er det en seiglivet nedarvet forestilling -- som ble sementert i forbindelse med 100-årsmarkeringen i 2005 -- at unionen med Sverige ble oppløst i og med Stortingets vedtak 7. juni 1905. Som en politisk hensiktserklæring og oppsigelsesvarsel skulle 7. juni-vedtaket ganske visst få en irreversibel karakter -- men det gjenstod fortsatt å oppheve Riksakten, som et forutseende overordentlig Storting i 1815 hadde sørget for å få inkorporert i landets Grunnlov. I Riksaktens § 12 het det således uttrykkelig at den ”ikke kunde forandres uden paa den samme i § 112 foreskrevne Maade”. Uansett hvor gode Stortingets hensikter måtte være, og hvor sterk dets legitimitet enn var, så forsvant ikke Riksakten av seg selv. Skulle den oppheves, måtte det skje i henhold til regulær prosedyre for grunnlovsendringer. Dernest var Riksakten, som foran nevnt, en avtale mellom to parter, -- dvs. at begge måtte medvirke for å bringe den til opphør.

Grunnlovens § 112 fastslo at endringsforslag ikke kunne vedtas før etter at det mellomtiden var blitt holdt valg til Stortinget. Med hensyn til opphevelsen av Riksakten ble denne regelen ikke fulgt. Her tok Stortinget åpenbart en ”snarvei” av noe tvilsom karakter, men som under omstendighetene kanskje kunne forsvares som ”konstitusjonell nødrett”.

Man slapp imidlertid ikke unna forpliktelsene i forholdet til unionspartneren Sverige. Løsningen ble at partene møttes til forhandlinger i Karlstad, -- det stedet som var bestemt i Riksakten (§ 3, 7. ledd) hvis det ikke fantes noen arveberettiget prins, og en ny felles konge skulle velges. Utfallet av forhandlingene ble det såkalte Karlstadforliket 24. september 1905. Dermed var veien åpen for at de to lands parlamenter kunne ta stilling til spørsmålet om opphevelsen av Riksakten. Formelt skjedde dette ved at Stortinget 9. oktober med 101 mot 16 stemmer godkjente Karlstadforliket, mens den svenske Riksdags begge kamre den 13. oktober godkjente Karlstadforliket énstemmig. Den 16. oktober bifalt likeledes Riksdagens begge kamre en kongelig proposisjon om opphevelse av Riksakten for Sveriges vedkommende, samt en bemyndigelse for Kongen til på Sveriges vegne å anerkjenne Norge som en fra unionen med Sverige adskilt stat.²⁰ Dermed kunne opphevelsen av unionen få sin endelige stadfestelse ved kong Oscar IIs abdikasjon 26. oktober, og et 90 års i hovedsak vellykket (men ikke lenger formålstjenlig) fornuftsekteskap var brakt til en ryddig avslutning.

²⁰ J.E. Sars, *Norges Historie*, VI binds annen del (tidsrummet 1885-1905), Kristiania 1913: 294-295.