

Flagg, juss og politikk

Rettslig argumentasjon i flaggsaken 1893-99

H-03

Kandidatnr: 570

Veileder: Dag Michalsen

Leveringsfrist: 15/1 2004

Til sammen 39645 ord

12/1 2004

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	EMNET	1
1.2	HOVEDSTADIER, POLITISKE GRUPPERINGER, SENTRALE AKTØRER	2
1.3	NOVEMBERGRUNNLOVEN § 111, FLAGGTERMINOLOGI OG FLAGGBRUK	8
1.4	HANDELSFLAGGETS RETTSGRUNNLAG FØR FLAGGLOVEN	10
1.5	ANDRE FLAGGSPØRSMÅL PÅ 1800-TALLET	14
1.6	OM FORSLAGET TIL FLAGGLOV	15
1.7	SAKENS RETTSLIGE ARGUMENTASJON: FORUTSETNINGER OG OVERSIKT	17
1.8	OM KILDER OG FREMSTILLINGEN	20
<u>2</u>	<u>FLAGGSPØRSMÅLET OG POLITIKK</u>	<u>22</u>
2.1	NORGE	22
2.2	SVERIGE	33
<u>3</u>	<u>OM RETTEN OG KRAVET TIL "EGET" HANDELSFLAGG</u>	<u>41</u>
3.1	INNLEDNING	41
3.2	GRUNNLAG FOR NORGES RETT TIL EGET HANDELSFLAGG	42
3.3	"NORGES RETTSLIGE STILLING" OG KRAVET TIL "EGET" FLAGG	45
3.4	UNIONENS UTVIKLING OG FAKTISK RETTSLIG FELLESKAP	57
3.5	GRUNNLOVEN § 111 FØRSTE PUNKTUM OG KRAVET TIL "EGET" FLAGG	59
<u>4</u>	<u>HANDELSFLAGGET – DET PERSONELLE KOMPETANSESPØRSMÅLET</u>	<u>65</u>
4.1	INNLEDNING	65
4.2	NORSKE AKTØRER OG DET PERSONELLE KOMPETANSESPØRSMÅLET	66
4.3	PREROGATIVSPØRSMÅLET I DEN SVENSKKE FLAGGKAMPANJEN	68
4.4	BORTFALL ELLER OPPGIVELSE AV PREROGATIVET	70

<u>5</u>	<u>DEBATTEN OM DEN FORMELLE GYLDIGHETEN TIL KGL.RES. 20. JUNI 1844</u>	
	PUNKT 6	73
5.1	INNLEDNING	73
5.2	HØYRESIDEN OG 1844-RESOLUSJONENS RETTSLIGE KARAKTER	74
5.3	VENSTRESIDENS INNVENDINGER MOT DEN FORMELLE GYLDIGHETEN TIL PUNKT 6	75
5.4	OPPSUMMERING	79
<u>6</u>	<u>KGL.RES. 20. JUNI 1844 PUNKT 6 – HANDELSFLAGGET EN UNIONELL SAK?</u>	
	<u>80</u>	
6.1	INNLEDNING	80
6.2	AKSJONISTENES AVTALEARGUMENT OG NORSKE INNVENDINGER	81
6.3	KONGEN, DET SVENSKKE STATSRÅDET OG DE MODERATE OM AVTALEARGUMENTET	92
6.4	DEN NORSKE HØYRESIDEN: NORGE VAR MORALSK, MEN IKKE RETTSLIG FORPLIKTET	93
6.5	SPLITTELSE I DEN ALINSKE SKOLEN: ”AVTALENS” VARIGHET OG VIRKNINGEN AV ENSIDIG NORSK OPPHØR	94
6.6	OPPSUMMERING	96
<u>7</u>	<u>FLAGGLOVENS IKRAFTTREDELSE OG VIRKNING</u>	<u>98</u>
7.1	INNLEDNING	98
7.2	HVEM FLAGGLOVEN § 2 VAR RETTET MOT	99
7.3	SÆRTREKK VED FLAGGLOVEN SOM ÅPNET FOR ANGREP	100
7.4	AKSJONISTENE OM KONGENS KUNNGJØRING OG FLAGGLOVENS IKRAFTTREDEN	100
7.5	RIKSDAGENS ROLLE I NOTIFIKASJONSSPØRSMÅLET	105
7.6	DET SVENSKKE STATSRÅDET OG FLAGGLOVENS VIRKNING	106
7.7	NORSKE AKTØRER OM OPPHØRET AV PUNKT 6 OG FLAGGLOVENS MEDDELELSE TIL KONSULER OG GESANDTER	107
7.8	OM HANDELSFLAGGETS NOTIFIKASJON TIL FREMMEDE MAKTER	111
7.9	HVORDAN FLAGGLOVENS MEDDELELSE OG FLAGGETS NOTIFIKASJON ENDELIG BLE AVGJORT	115
<u>8</u>	<u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</u>	<u>117</u>

<u>KILDER</u>	120
LITTERATUR	120
OFFENTLIGE DOKUMENTER	126
LOV- OG TRAKTATREGISTER	129
NORSKE AVISARTIKLER UTEN NAVNGITT FORFATTER	130
SVENSKES AVISARTIKLER UTEN NAVNGITT FORFATTER	132
INTERNETT	137
<u>FORKORTELSER</u>	138
<u>OVERSIKT OVER VEDLEGG</u>	139

1 Innledning

1.1 Emnet

I 1905 ble unionen mellom Norge og Sverige oppløst. En interessant del av forhistorien til 1905 var flaggsaken. Sentral i flaggsaken var Lov om Norges flagg.¹ Det er den eneste formelle lov som er vedtatt og trådt i kraft uten kongelig sanksjon i samsvar med Grunnloven § 79. Med flaggloven § 1 ble ”unionsmerket” tatt ut av det norske handelsflagget. Dermed ble det såkalte ”rene” flagg igjen Norges handelsflagg.² Striden stod mellom den eksisterende ordning som innebar et flagg med unionsmerke og den foreslåtte ordning, dvs. et flagg uten unionsmerke.

Uttrykket ”flaggsaken” blir i relasjon til unionshistorien mellom Norge og Sverige brukt i flere betydninger.³ Det er dels brukt som en samlebetegnelse på 1800-tallets flaggstrider, dels for å betegne hver enkelt flaggstrid. I Sverige ble uttrykket ”flaggfrågan” benyttet. Unionsmerket ble allerede i 1879 foreslått fjernet fra handelsflagget av Dagbladets første redaktør, Hagbard Emanuel Berner (1839-1920), med hans forslag til ”Lov om Flaget og hærens Fane”.⁴ I dette arbeidet blir uttrykket ”flaggsaken” brukt om uttakelsen av unionsmerket fra det norske handelsflagg på 1890-tallet.

Argumentasjonen i flaggsaken hadde i påfallende stor grad juridisk karakter. At det lå politiske målsetninger bak aktørenes rettslige argumenter, er utvilsomt. Formålet med dette arbeidet er i første rekke å analysere sakens rettslige argumentasjon. Argumentasjonen vil bli sett i sammenheng med at flaggsaken var en politisk sak. Dette er imidlertid ikke en undersøkelse av aktørenes politiske ideologier, selv om det er

¹ Lov 10. desember 1898 nr. 1.

² Se punkt 1.4.

³ Se punktene 1.4 og 1.5.

⁴ Dokument No. 18 1879.

sammenheng mellom aktørenes politiske ideologi og deres rettslige argumenter. Ideologien berøres bare i den utstrekning som den har umiddelbar betydning for å forstå bakgrunnen til den rettslige argumentasjonen. Heller ikke er det et mål med arbeidet å avgjøre hva som var korrekt juss i saken, hvilket i dag vil være umulig. Hovedmålet er å redegjøre for innholdet i den rettslige argumentasjonen, noe som blant annet vil si hvilke rettslige spørsmål som ble reist og hvilke tolkinger de ulike aktørene la til grunn. Før jeg går nærmere inn på den rettslige argumentasjonen, fremstiller jeg i kapittel 2 sakens bakgrunn, aktørenes motiver og sakens forhold til samtidige begivenheter. Formålet med kapittel 2 er å øke forståelsen av aktørenes rettslige argumenter og disse argumentenes rolle i saken.

I dette kapitlet gjør jeg først rede for flaggsakens hovedstadier, politiske grupperinger og sentrale aktører. Deretter innledes det i punkt 1.3 om Novembergrunnloven § 111. Punkt 1.4 omhandler handelsflaggets rettsgrunnlag før flaggloven, i punkt 1.5 andre flaggsaker på 1800-tallet og i punkt 1.6 forslaget til flagglov. I punkt 1.7 blir det gjort rede for grunnleggende forutsetninger for flaggsakens rettslige argumentasjon og det blir gitt en oversikt over aktørenes rettslige hovedposisjoner. Arbeidets kilder og fremstillingens videre plan blir presentert i punkt 1.8.

1.2 Hovedstadier, politiske grupperinger, sentrale aktører

Flaggsaken kan deles inn i to hovedstadier. Det første stadiet er lovbehandlingen i Norge. Dette stadiet strakk seg fra initiativet til flaggloven ble tatt og til loven ble kunngjort. Saken var da en politisk kamp mellom det rene Venstre på den ene side og Høyre og det moderate Venstre på den annen.⁵ Det var Kristiania Flagsamlag som ved adresse til Odelstinget datert den 22. februar 1893, tok initiativet til at det ”rene” flagg skulle lovfestes som Norges nasjonal- og handelsflagg.⁶ Forslag til Lov om Norges Flag

⁵ I avhandlingen bruker jeg partinavnene ”Høyre” og ”Venstre” når oppfatningene kan tilskrives partiene som sådanne. Dersom uttalelser eller oppfatninger ikke konkret kan knyttes til partiene, men er mer å betrakte som tilhørende den ene eller annen politiske side, brukes høyre- eller venstresiden.

⁶ Dokument Nr. 115 1893. Samlagets forslag innebar at både handels- og orlogsflagget skulle være ”rent”. For i de tilfelle unionen skulle betegnes gjennom flagg, hevdet Samlaget at begge lands flagg

ble så fremsatt den 4. mai 1893.⁷ Stortinget behandlet loven i 1893, 1896 og 1898. Ved alle de tre tilfellene nektet Kongen å sanksjonere loven. Sanksjonsnektelsen i 1893 var i samsvar med innstillingen til Stangs høyreregjering.⁸ Juristen Emil Stang (1834-1912) var statsminister 1893-95. I 1896 var sanksjonsnektelsen i tråd med samlingsregjeringens flertallsinnstilling, dvs. statsrådene fra Høyre og det moderate Venstre.⁹ Regjeringen ble ledet av høyrepolitiker og jussprofessor Francis Hagerup. Den 10. desember 1898 nektet Oscar II for tredje gang å sanksjonere loven. Da skjedde nektelsen trass i at venstreregjeringen innstilte på sanksjon av loven.¹⁰

Kongen ville heller ikke skrive under på lovens kunngjøring, dvs. utferdige loven, men prøvde i stedet å slippe unna med et pålegg til Regjeringen om at den skulle kunngjøre loven.¹¹ Det ville ikke statsminister Blehr i den norske statsrådsavdelingen i Stockholm gå med på. Etter tre timers strid undertegnet Kongen kunngjøringen. Det er hevdet at Blehrs hensikt med undertegningen var å få et bånd på Kongen slik at han ikke skapte vanskeligheter i forbindelse med lovens ikrafttredelse. Årsaken skal ha vært at Blehr fryktet problemer i Sverige. Etter norsk statsrett er det imidlertid kongens oppgave å utferdige lover, og utferdigelsen var en betingelse for flagglovens ikrafttreden. Det er Grunnloven § 81 som handler om utferdigelse av lover. At også en lov vedtatt i samsvar med § 79 behøvde en utferdigelse, fulgte ifølge Aschehoug med sikkerhet av Grunnloven § 81. Hensikten med § 81 var nettopp å vise at utferdigelsen var en forutsetning for lovers ikrafttreden.¹² Utferdigelsen tilkom ikke Stortinget. Det fremgikk av at Stortinget var ute av stand til å utferdige loven, dersom kongen først ved dets oppløsning tilkjennega at han ikke ville sanksjonere lovbeslutningen. Handlingen hørte etter dens natur til den utøvende makt. Undertegningen skulle ifølge svensk presse angivelig ha skjedd under trussel om statsrådsstreik i Norge, noe som ble avvist i norsk

burde føres ved siden av hverandre. Samlaget ble stiftet i desember 1892 og adressen til Stortinget kom i stand etter oppfordring fra Bjørnstjerne Bjørnson. Se Koht 1896 s. xv.

⁷ Dokument Nr. 115 1893.

⁸ Indst.O.XVI.C. 1894 s. 7-8.

⁹ Departements-Tidende 1896 No. 34 s. 532-533.

¹⁰ Departements-Tidende 1898 No. 51 s. 804.

¹¹ Bergsgård 1933 s. 188-189.

¹² Aschehoug 1892 s. 162-165. Se også Morgenstjerne i Aftenposten 29/6-1899 Nr. 447 og Stang 1833 s. 403-408.

presse.¹³ Det har imidlertid ikke lyktes meg å finne ut nærmere hva som skjedde, blant annet fordi det da ikke ble ført referat fra forhandlingene i statsråd. Hvilken betydning svenske aksjonister anså at den kongelige kunngjøringen hadde, behandles i kapittel 7.

Nødvendige forutsetninger for flagglovens vedtagelse var det rene Venstres valgseire 1891, 1894 og 1897. De førte til at partiet hadde flertall på Stortinget. Selv om det var politisk uenighet, var partiene allikevel enige om sentrale rettslige spørsmål i saken. Det vil blant annet si Norges formelle adgang til å ta unionsmerket ut av handelsflagget og Stortingets adgang til å bestemme handelsflagget ved lov. Striden stod om behovet for endringen av handelsflagget, og om hvorvidt den var rettslig påkrevd. Argumentasjonen var ikke bare juridisk, men også nasjonalistisk og moralsk. Frontene endret seg i og med at flaggloven ble endelig vedtatt i 1898. Da var den norske striden om flaggloven over. Både høyresiden og venstresiden forsvarte da lovens gyldighet mot svenske aksjonisters angrep.

Det andre stadiet var den svenske kampanjen for å hindre at flaggloven fikk virkning overfor konsuler og gesandter, og at det nye handelsflagget ble notifisert til fremmede makter.¹⁴ Dette stadiet løp fra loven ble kunngjort i Lovtidende den 15. desember 1898 og til vedtaket om å notifisere den ble truffet i svenske og norsk statsråd på Stockholm slott den 11. oktober 1899.¹⁵ Loven ble debattert i Riksdagens førstekammer under remissdebatten i 1899, men det vesentligste av motstanden foregikk utenfor Riksdagen.¹⁶ Kampanjen var svært aktiv, og den var godt organisert. For å drive kampanjen ble det nedsatt en komité bestående av medlemmer av Riksdagens førstekammer.¹⁷ Aksjonistene, dvs. de som i Sverige førte en aktiv kampanje mot flaggloven, utga blant annet en rekke brosjyrer. Videre ble det debattert i avisartikler,

¹³ Smålands Allehanda 12/6-1899 og Aftenposten 12/12-1898 Nr. 927.

¹⁴ Se kapittel 7.

¹⁵ Protokoll for svensk og norsk Statsraad 6/10 og 11/10-1899, Cirkulär 18/10-1899, Alin *Aftal* ... 1899 s. 41 og Rydin 1899 s. 71.

¹⁶ Remissdebatt var navnet på debatten som ble holdt i forbindelse med regjeringens fremleggelse av statsverksproposisjon (i dag kalt budgetproposisjonen). Datidens remissdebatt tilsvarer det som nå kalles allmänpolitisk debatt, mens remissdebatt nå brukes i en annen betydning. Nationalencyclopedin 1989.

¹⁷ Hadenius 1964 s. 365.

holdt foredrag og vedtatt resolusjoner.¹⁸ Agitasjonen var rettet mot Riksdagen, den svenske opinionen og mot statsminister Boström.¹⁹ Dessuten ble det uten hell agitert overfor Tyskland og Østerrike for at de skulle legg press på Norge.²⁰ Spørsmålet om hvorvidt den svenske regjeringen skulle notifisere loven, skapte regjeringskrise i Sverige. Krisen endte med avgangen til utenriksminister Douglas som ikke ville notifisere loven.²¹ Den 18. oktober 1899 notifiserte den svenske statsministeren konsulene, selv om han var i mot flaggloven. I notifikasjonsspørsmålet var statsministeren enig med Kongen.²² En nektelse ville imidlertid vært begynnelsen på en kamppolitikk mot Norge. Flaggloven trådte i kraft ett år etter at den ble rykket inn i Norsk Lovtidende, dvs. den 15. desember 1899.²³

I det følgende gjør jeg rede for hvor i det svenske politiske landskapet som aksjonistene mot flaggloven hadde tilhold. Dette landskapet var mer komplisert enn det norske. Riksdagen var nemlig delt i to kammer.²⁴ Førstekammerets representanter ble utpekt av landsting og byråd gjennom indirekte valg, mens representantene i Andrekammeret ble valgt av folket i riksdagsvalg.²⁵ Reglene om valgbarhet gjorde at Førstekammeret ble dominert av adel, godseiere og høyere embetsmenn.²⁶ Noe som ytterligere kompliserte det politiske landskapet var at kamrene hadde hver sine partidannelser.²⁷ Hovedgrupperingene i Førstekammeret var frihandlerne (liberale) og proteksjonistene (konservative). I Andrekammeret tok Liberale samlingspartiet på slutten av 1800-tallet over for Lantmannapartiet som største parti. Lantmannapartiet var i et proteksjonistisk

¹⁸ VL 27/7-1899.

¹⁹ Erik Gustav Boström (1842-1907) var godseier, riksdagsmann og statsminister i periodene 10/7-1891 til 12/9-1900 og 5/7-1902 til 13/4-1905, se Boëthius 1925 s. 540-560 og Hadenius 1964 s. 364-365.

²⁰ Carlsson 1963 s. 164.

²¹ Grev Ludvig Wilhelm August Douglas (1849-1916) var utenriksminister (1895 til 1899), tyskorientert, proteksjonist, ansett som storsvenske og tilhørte den alinske skolen, se Essén 1945 s. 382-388.

²² Hadenius 1964 s. 353.

²³ Jfr. flaggloven § 3 og Norsk Lovtidende 2den Afdeling 1898 s. 593.

²⁴ Regjeringsformen § 49 og Riksdagsordningen § 1.

²⁵ Riksdagsordningen §§ 6 og 13.

²⁶ URL: http://www.algonet.se/~hogman/riksdag_eng.htm og <http://susning.nu/Tvåkamarriksdagen>
Online 6/12-2003.

²⁷ URL: <http://members01.chello.se/dier/partifarg.htm> og <http://members01.chello.se/dier/partier.htm>
Online 6/12-2003.

parti. Det var imidlertid blant proteksjonistene i Førstekammeret at flaggloven møtte motstand. Aksjonistene tilhørte det såkalte Majoritetspartiet. Begrepet oppstod etter at de opposisjonelle proteksjonistene i Riksdagens førstekammer ved valget i 1888 fikk flertall i Førstekammeret.²⁸ Majoritetspartiet var nasjonalistisk og stod for en sammenkobling av toll- og unionspolitikk. Da tollspørsmålet på 1880-tallets slutt mistet aktualitet, tok unionsspørsmålet over som partiets fanesak. Oscar Josef Alin (1846-1900), professor i statsvitenskap ved universitetet i Uppsala og medlem av Riksdagens førstekammer, var sentral både i partiets unionspolitikk og i kampanjen mot flaggloven.²⁹ Han stod for en egen lære i unionsspørsmålet, dvs. den såkalte alinske skolen, og et eget unionspolitisk program. Læren blir behandlet i punkt 1.7, mens unionspolitikken blir gjort rede for i punkt 2.2. Programmet ble i 1893 opphøyet til Majoritetspartiets program.³⁰ Boström var en annen sentral person med tilknytning til Majoritetspartiet. Alin og Boström representerte imidlertid to ulike retninger innen partiet. Regjeringen Boström, som bestod av både frihandlere og proteksjonister, gikk inn på en moderat, konservativ linje. Alin og hans tilhengere representerte en ultrakonservativ og nasjonalistisk retning. Majoritetspartiet var følgelig splittet i flaggsaken. Aksjonistenes motiver for flaggaksjonen behandles i punkt 2.2. Der vil også den svenske oppslutningen om aksjonen bli behandlet.

Enkelte politikere gjorde seg bemerket under flaggdebatten i Norge. Noen er allerede nevnt ovenfor. Blant politikere som hørte til det rene Venstre, spilte juristen Rudolf Elias Peersen (1868-1949) en sentral rolle i gjenopptagelsen av spørsmålet om å ta ut unionsmerket.³¹ Han talte for det ”rene” flagg på foredrag etter foredrag rundt omkring i landet og ga i 1892 ut skriftet *Rent flag!* Flaggsaken var Peersens første politiske innsats og som følge av sitt engasjement fikk han hedersnavnet ”Flagg-Peersen”. Han ble i 1893 den første faste sekretæren i Venstres landsforening som på heltid kunne ta seg av partiarbeid. Skipsreder og jurist Christian Michelsen var formann og saksordfører i konstitusjonskomiteen som utarbeidet innstillingen til flaggloven.³² Han hørte til

²⁸ Hadenius 1964 s. 3.

²⁹ Boëthius 1918 s. 399-412.

³⁰ Hadenius 1964 s. 170.

³¹ Mjeldheim 1984 s. 248, Nissen 1949 og Dagbladet 17/4-1893 nr. 107.

³² Thowsen 2003 s. 295-297.

komitéflertallet i flaggsaken. Som skipsreder hadde han allerede da begynt å føre det ”rene” flagg. Juristen Jacob Lindboe (1843-1902) så unionen som en kilde til vanære og ulykke for fedrelandet.³³ Hans viktigste politiske oppgave var å få sine landsmenn til å se unionen på samme måte. Lindboe var saksordfører for flaggloven både i 1896 og 1898. Den kanskje mest sentrale venstrepolitikeren i flaggsaken var statsminister og stortingsrepresentant Johannes Steen (1827-1906). Han spilte også en avgjørende rolle i 1879-saken. For da det etter stemmegivningen i Odelstinget stod likt, var det dobbeltstemmen til daværende odelstingspresident Steen som gjorde utslaget slik at forslaget falt.³⁴ Tiden var ennå ikke moden for å behandle spørsmålet.

Fra rettsvitenskapelig hold i Norge var det professor Ludvig Maribo Benjamin Aubert (1838-1896), professor Bredo Morgenstjerne (1851-1930) og dosent Nikolaus Matias Gjelsvik (1866-1938) som uttalte seg i flaggsaken. Høyrepolitikere Aubert og Morgenstjerne var unionsvennlige og forsvarte unionsmerket.³⁵ Aubert deltok i flaggdebatten både i 1879 og på 1890-tallet, da han aktualiserte sin fremstilling fra 1879. Gjennom henvisning aktualiserte han sin fremstilling fra 1879. Da flaggloven var et faktum, forsvarte Morgenstjerne lovens gyldighet overfor de svenske aksjonistenes angrep. Venstremannen og språkpolitikeren Gjelsvik angrep ikke unionsmerket, men han forsvarte flaggloven mot de svenske aksjonistene.³⁶ Morgenstjerne og Gjelsvik var aktive i sakens siste fase (1898-99).

I Sverige var det jurister og statsvitere som særlig engasjerte seg i debatten om flaggloven. Dosent i statsvitenskap og Alins læregutt Johan Rudolf Kjellén (1864-1922) var kanskje den, som ved siden av Alin, gikk sterkest inn for aksjonen mot flaggloven.³⁷ Han er karakterisert som den ”ultrakonservativa, nationalistiska unionspolitikens främste ideolog”.³⁸ En annen fremtredende aksjonist var jussprofessor og riksdagsmann

³³ Bergsgård 1938 s. 381.

³⁴ Sunnanå 1966 s. 203-205.

³⁵ Se Aubert 1879, 1893 og 1897 s. 222. Se Morgenstjerne 1897 og i Aftenposten 17/6, 18/6, 29/6 og 6/7-1899.

³⁶ Se Dagbladet 1/7, 3/7, 4/7 og 27/7-1899 og artikkelen Flaggspørsmålet i Ringeren 1899.

³⁷ Se Elvander 1975-1977 s. 203-206. Kjellén ga i 1899 ut talen *Ljus öfver unionen* og brosjyren *Rätt och sanning i flaggfrågan*.

³⁸ S.st.

Ernst Trygger (1857-1943).³⁹ Både Kjellén og Trygger hørte til den alinske skolen. Det gjorde også dosent, senere jussprofessor, Carl Axel Reuterskiöld (1870-1944). I sin rettslige analyse sluttet han imidlertid ikke opp om aksjonen, og angrep Tryggers og Kjelléns rettslige argumentasjon.⁴⁰ Reuterskiöld var ellers en av de mest ekstreme svenske nasjonalistene i unionsspørsmålet.⁴¹ Jussprofessor Herman Ludvig Rydin (1822-1904) tilhørte derimot ikke den alinske skolen.⁴² Hans avhandling *Den norska Flagglagens rättsliga betydelse* skilte seg også ut i debatten ved at den hadde et sterkere vitenskapelig preg. Rydin hadde et ansett forskernavn. Da han gikk imot flaggloven, ble han i flaggkampanjen sett som en erstatning for Reuterskiöld.⁴³ Johan Gottfrid Renholm (1834-1908) var forfatter og journalist.⁴⁴ Hans politiske brosjyre *Hvad bjuda rättvisan och klokheten från svensk synpunkt i norska flaggfrågan?* var del av Boströms propaganda mot aksjonistenes kampanje mot flaggloven.⁴⁵

1.3 Novembergrunnloven § 111, flaggterminologi og flaggbruk

Novembergrunnloven § 111

”Norge har Ret til at have sit eget Coffardie-Flag. Dets Orlogs-Flag bliver et Unions-Flag.”

Slik lød flaggsakens sentrale grunnlovbestemmelse. I dette arbeidet kommer den inn i en rekke sammenhenger. Bestemmelsen ble vedtatt på det ekstraordinære storting høsten 1814. Årsaken var frykt fra norsk side for en sammensmeltning av de to land.⁴⁶ Dens formål var blant annet å være en garanti mot at Sverige gjorde sin sterkere stilling gjeldende og påtvang Norge det svenske flagget.⁴⁷ 17.mai grunnloven inneholdt ikke

³⁹ Nationalencyclopedin 1995 s.456. Den 28/2-1899 holdt Trygger et foredrag for medlemmer av begge kamre i Riksdagen, se Trygger 1899.

⁴⁰ Reuterskiöld 1899.

⁴¹ URL: <http://www.sub.su.se/national/t1800f.htm> Online 4/12-2003.

⁴² Se Svensk biografiskt handlexikon 1906:II s. 398 og Hadenius 1964 s. 367.

⁴³ Eksempelvis Aftenposten 10/6-1899.

⁴⁴ Nordisk familjbok 1915.

⁴⁵ Hadenius 1964 s. 375-376.

⁴⁶ Storm 1893 s. 5. Publikasjonen var en samling av uttalelser om flaggspørsmålene på 1800-tallet.

⁴⁷ Bergstrand 1885 s. 67.

noen bestemmelse om flagget, hvilket var naturlig siden Norge da ikke hadde tenkt å gå inn i noen union. Det ble dessuten funnet unødvendig siden retten til eget flagg er en følge av et lands stilling som selvstendig stat og etter folkeretten er en rett enhver selvstendig stat har.⁴⁸ Den svenske grunnloven hadde, naturlig nok siden landet i århundrer hadde vært selvstendig, ikke noen bestemmelser om landets flagg.

Flagg som er symbol for en stat, kalles nasjonalflagg.⁴⁹ Bruken av nasjonalflagg ble vanlig på 1600-tallet.⁵⁰ Det er tre typer nasjonalflagg: Statsflagg, koffardiflagg og orlogsflagg. Uttrykket ”Orlog” betyr krig.⁵¹ ”Koffardi” er et nederlandsk ord for handel.⁵² Novembergrunnloven § 111 nevnte bare de to siste flaggtypene. Årsaken var sannsynligvis at disse flaggene ble brukt overfor fremmede makter. Dermed ville man med bestemmelsen om handelsflagget sikre seg at Norge ikke forsvant utad. De ulike flaggtypene har til oppgave å tilkjennegi at en bygning eller et skip har en spesiell status. Dessuten er handels- og orlogsflagget i første rekke folkerettslige identitetsmerker som skal opplyse om nasjonalitet. Til nasjonaliteten og bruken av flagget er det etter folkeretten knyttet rettsvirkninger.⁵³ Orlogsflagget benyttes på krigsskip og festninger, og en firing av orlogsflagget under en krig innebærer at man overgir seg. Et flagg kan også ha statsrettslig betydning. Eksempelvis benyttes koffardiflagget av handelsskip når det ønsker beskyttelse og bistand fra egen stat.⁵⁴ Den tredje typen nasjonalflagg er statsflagget. Det benyttes på statens offentlige bygninger. Det er også tatt i bruk post- og tollflagg for å markere disse statlige etatene særskilt. Som vi ser, var bruksområdene for flagg på begynnelsen av 1800-tallet knyttet til statlige og folkerettslige funksjoner. I løpet av 1800-tallet utviklet det seg imidlertid også en annen bruk av flagget. Det ble tatt i bruk ved feiringen av 17. mai og av privatfolk ved andre festlige anledninger. Flagget ble et nasjonalt massesymbol, noe som også gjenspeiler seg i 1800-tallets forslag til flagglov. Betegnelsen ”nasjonalflagg” brukes i dag også om

⁴⁸ Se punkt 3.2.

⁴⁹ Nationalencyclopedia 1991.

⁵⁰ Store Norske Leksikon 1996.

⁵¹ Falk 1906.

⁵² Falk 1903.

⁵³ Store Norske Leksikon 1996.

⁵⁴ Se flaggloven § 2.

flagget som private heiser. Både Stortingets 1821-vedtak⁵⁵ og lovforslaget i 1836 brukte uttrykket ”Kongeriget Norges Coffardiflag”. I Berners forslag fra 1879 og Blekastads forslag i 1893 brukes derimot uttrykket ”Norges Flag”.⁵⁶ Dermed kommer det frem at hensikten var å lovfeste ett nasjonalt flagg der flaggtypene kun skilte seg ad med splitt og tunge. Utviklingen i forslagene gir altså uttrykk for at flagget skulle være et enhetlig symbol. Lovforslagene gir også uttrykk for utviklingen i bruken av flagg. De gikk fra kun å ha en identifiserende rolle på handelsskip og krigsskip til å være noe mer – ett nasjonalt symbol.

1.4 Handelsflaggets rettsgrunnlag før flaggloven

Handelsflagget med unionsmerke bygget på to kongelige resolusjoner fra henholdsvis 1821 og 1844. De nasjonale fargene rødt, hvitt og blått har sitt opphav i enstemmige lovvedtak av både Odelstinget og Lagtinget i 1821.⁵⁷ Dette lovvedtaket ble av et enstemmig norsk statsråd forelagt Karl XIV Johan for sanksjon den 13. juli 1821. Kongen sanksjonerte imidlertid ikke loven. I stedet bestemte han samme dato handelsflagget ved kongelig resolusjon. Det var konsul Meltzer i Bergen som stod bak flaggets utforming.⁵⁸ Følgende sitat fra 1821-komitéens innstilling forteller om inspirasjonen til fargevalget:

”Ved at sammensætte Flaget af de tre Farver rødt, hvidt og blaåt, oppnaar man tillige at se anbragt de Farver, der nu betegner Friheden, saaledes som vi have seet det i det franske Friheds Flag, og endnu se det i Hollændernes og Amerikanernes Flag og Englændernes Union.”⁵⁹

Historikeren Gustav Storm konkluderte i avhandlingen *Norges gamle Vaaben, Farver og Flag (1894)* med at Stortinget, da det i 1821 skapte det nye norske nasjonalflagg og farger, fortregnte det gamle norske nasjonalflagg og riksfarger. Det trefargede flagg var altså i 1821 et nytt flagg for Norge. Det var dette flagget Bjørnstjerne Bjørnson 1879 ga

⁵⁵ Se punkt 1.4.

⁵⁶ Dokument 18 1879 s. 1-3.

⁵⁷ Indst.O. VIII. 1893 s. 4.

⁵⁸ Peersen 1892 s. 23 og Indst.O. VIII 1893 s. 4.

⁵⁹ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 684.

tilnavnet ”det rene flagg”, og som fra slutten av 1870-tallet ble et symbol for venstrefolk.⁶⁰ På 1890-tallet ble det ”rene” flagg dessuten tatt i bruk av privatfolk og heist på offentlige bygninger i kommunene.⁶¹

Det rettslige grunnlaget til unionsmerket i handelsflagget var kongelig resolusjon 20. juni 1844 punkt 6 jfr. punkt 3. Punkt 6 endret flagget som ble fastsatt i 1821. Resolusjonen ble vedtatt i et såkalt sammensatt eller kombinert svensk og norsk statsråd bestående av 7 svenske og 3 norske statsråder. Alle de norske og 5 av de svenske statsrådene stemte for forslaget. Resolusjonen fastsatte imidlertid ikke bare handelsflagget. I punkt 1 ble unionsvåpenet bestemt, mens det i punkt 2 ble gitt forbud mot at det ene lands riksvåpen ble brukt i saker som angikk det andre landet. Videre fastsatte resolusjonen i punkt 3 at orlogsflagget skulle være likt hvert lands handelsflagg, men med splitt og tunge. Dessuten skulle orlogsflagget ha unionsmerke i den øverste fir-kanten nærmest stangen. I resolusjonens punkt 4 ble unionsmerket fastsatt som orlogsgjøs, ambassade- og konsulatflagg.⁶² Kongeflagget ble bestemt i punkt 5. I denne fremstillingen vil også kortformen 1844-resolusjonen bli brukt om kgl.res. 20. juni 1844.

Når statsrådet betegnes som ”såkalt” sammensatt, er det fordi begrepet ”sammensatt statsråd” ikke hadde noen rettslig hjemmel i denne sammenheng. Det var ett norsk statsråd og ett svensk statsråd som ble holdt på samme tid og samme sted.⁶³ Begge statsråd oppfylte de respektive grunnlovers krav til beslutningsdyktighet. Sammensetningen ble således bestemt av i hvilket land statsrådet ble avholdt, jfr. for Norges vedkommende Grunnloven §§ 12 og 15. Norge hadde som en følge av at Kongen stort sett oppholdt seg i Sverige, en fast statsrådsavdeling i Stockholm bestående av tre statsråder, mens kongen ble fulgt av tre svenske statsråder når han oppholdt seg i Norge. I Riksakten ble uttrykket ”sammensatt statsråd” i rettslig forstand kun brukt om ”Norges og Sveriges Interims-Regjering” som trådte i virksomhet ved konge-

⁶⁰ Carlsson 1963 s. 160 og Mjeldheim 1984 s.230.

⁶¹ Sunnanå 1967 s. 246 og Koht 1896 s. xv-xvii.

⁶² ”Gjøs” er et lite flagg som brukes på bauspydet.

⁶³ Aubert 1892 og 1893, Reuterskiöld 1893 s. 66, Morgenstjerne 1897 s. 118-123.

valg og kongens mindreårighet.⁶⁴ Generelt ble ”sammensatt statsråd” brukt om alle statsråd bestående av statsråder fra både Norge og Sverige, noe som også inkluderte det supplerte statsråd etter Riksakten § 5. Unionens rettsgrunnlag, Riksakten 1815, opprettet ikke noe felles unionelt statsråd for begge riker. Debatten om hvorvidt resolusjonen om handelsflagget i 1844 ble truffet i et grunnlovsmessig norsk statsråd er nærmere behandlet i punkt 5.3.

Bakgrunnen for kgl.res. 20. juni 1844 var en utilfredshet fra norsk side med hensyn til symboler og bruken av disse.⁶⁵ Grunntemaet for symbolstriden var et krav fra norsk side om at Norges likestilling med Sverige i unionen skulle komme til uttrykk i de nasjonale og unionelle symboler.⁶⁶ Dette foranlediget Karl Johan til i 1839 å nedsette den første unionskomité.⁶⁷ Ett av spørsmålene som komiteen skulle behandle, var bruken av unionsflagg som orlogsflagg. Da dette flagget, som ble fastsatt ved kgl.res. i sammensatt svensk og norsk statsråd den 7. mars 1815, hovedsakelig bestod av de svenske fargene, ble det fra et norsk synspunkt funnet lite tilfredsstillende.⁶⁸ Norge var i dette flagget kun representert ved et hvitt andreakors på rød bunn i den øverste firkanten nærmest flaggstangen.⁶⁹ Dette var et merke Norge ikke identifiserte seg med siden det bestod av de danske fargene. Norge anførte at dette var i strid med Norges stilling i unionen som et land likestilt med Sverige. I sin betenkning av 19. mars 1844 fant unionskomiteen enstemmig at dette unionsflagget ikke oppfylte Riksaktens krav med hensyn til landenes stilling i unionen. Komiteen så to alternativer. Ett alternativ var å vedta et nytt felles unionsflagg. Ett annet alternativ var å fastsette et eget unionsflagg for hvert av landene. Av hensyn til hva flagget betydde for begge rikene, innstilte

⁶⁴ Riksakten §§ 3 og 7.

⁶⁵ Noen av symbolspørsmålene fikk sin løsning ved kong Oscars Is såkalte ”morgengave” til det norske folk den 8. mars 1844. Disse spørsmålene gikk blant annet ut på hvilket land som skulle nevnes først i offisielle dokumenter, kongens norske ordenstall og om forbud mot bruk av det norske riksvåpenet på svenske mynter. Se Bjørge 1995 s. 272-273.

⁶⁶ Adresse vedtatt av Stortinget den 24. januar 1837, se i Aubert 1879 s. 23-24.

⁶⁷ Komiteen ble nedsatt ved resolusjon 30/1-1839 i sammensatt norsk-svensk statsråd. Til stede var alle de norske statsrådene og tre svenske statsråder. Se Aubert 1879 s. 23-24.

⁶⁸ Aubert 1879 s.9-10. Unionsflagget utviklet seg til å bli et statsflagg for Norge. Det ble også tatt i bruk som post- og tollflagg, noe som ble endret ved henholdsvis kgl. res. 11/4-1842 og lov 8/8-1842. Da ble det bestemt at koffardiflagget skulle brukes.

⁶⁹ Unionskomiteens Betenkning av 19. mars 1844, bilag i Aubert 1879.

komiteens flertall på valget av det andre alternativet. Årsaken var at Sverige ugjerne ville oppgi sitt gamle orlogsflagg. Dessuten ville Norge da få et orlogsflagg med egne nasjonale farger: ”der bedre [...] betegnede Rigets Nationalitet og Selvstændighed, tilligemed Foreningen og dets Stilling i samme.”⁷⁰

Komiteen foreslo at unionsmerket skulle utgjøres av en sammensetning av landenes riksvåpen.⁷¹ Et mindretall i komiteen ville dra en diagonal linje fra det øverste hjørnet nærmest flaggstangen gjennom merket. Sverige, som var det største riket, skulle etter dette forslaget få den øverste plassen.⁷² Komiteens flertall innstilte på at merket vertikalt ble delt i to like store felt hvorav Sverige skulle få plassen nærmest flaggstangen. Det norske finansdepartementet og den norske regjering var imidlertid ikke tilfredse med den sammensetning av våpnene som etter komiteens innstilling skulle benyttes.⁷³ I stedet innstilte den norske regjering på den sammensetningen av rikenes nasjonale farger som ble endelig vedtatt. Ut i fra heraldiske prinsipper for å betegne likestilling, fikk Sverige plassen nærmest flaggstangen mens Norge fikk den øverste plassen. Merket ble således satt sammen av fargene til begge lands flagg likelig fordelt i form av to triangler fra hvert land.⁷⁴ Merket som på Riddarhuset i 1859 av svensken C.O. Brakel fikk tilnavnet ”sildesalaten”, var upopulært i både Norge og Sverige.⁷⁵

Våpen- og flaggspørsmålet ble skilt ut fra unionskomiteens øvrige saker til særskilt avgjørelse. Årsaken var at man ville ha en snarlig løsning av flaggspørsmålet. Dessuten fant man det nødvendig at det så tidlig som mulig ble bestemt hvilke flagg Oscar I, som besteg tronen den 8. mars samme år, skulle benytte i sin regjeringstid.⁷⁶ For å godta det nye norske orlogsflagget, ble det fra de svenske medlemmene av unionskomiteen satt som vilkår at også det norske handelsflagget skulle ha unionsmerke.⁷⁷ Forståelsen av

⁷⁰ Den første unionkomités betenkning av 19. mars 1844, bilag i Aubert 1879.

⁷¹ Aubert 1879 s. 54-60.

⁷² Et argument mot denne løsningen var at den norske løve ville komme til å ha ryggen vendt mot de svenske tre kronor hvilket ble funnet at neppe kunne være passende.

⁷³ Aubert 1879 s. 33.

⁷⁴ Jfr. kgl.res. 20. juni 1844 punkt 3.

⁷⁵ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 692, Lt.forh. 1896 (Nr. 4) s. 10. Koht 1896 s. x.

⁷⁶ Aubert 1879 s. 32.

⁷⁷ Aubert 1879 s. 32 og Alin *Aftal* ... 1899 s. 17.

”vilkåret” behandles nærmere i punkt 6.5. Kgl.res. 20. juni 1844 hadde ingen følger for privates rett til å bruke 1821-flagget. Det var bare dersom de ønsket bistand fra ambassader og konsuler at norske skip måtte bruke handelsflagget med unionsmerke.⁷⁸ Et straffesanksjonert forbud mot å benytte det ”rene” flagget ville ha fordret hjemmel i formell lov.⁷⁹

1.5 Andre flaggspørsmål på 1800-tallet

Kampen for det ”rene” handelsflagg og frigjøringen av orlogsflagget er introdusert ovenfor, men flaggene var også andre ganger gjenstand for strid og debatt i perioden 1814-1905. 1890-tallets flaggsak har klare forbindelseslinjer til de andre flaggstridene på 1800-tallet. Spørsmålet om å lovfeste flagget gikk igjen i hele perioden fra 1814 til 1899, dvs. i årene 1821, 1836, 1842, 1879 og endelig på 1890-tallet. Lovfesting av flagget ble fra norsk side klart nok ansett å ha en egenverdi.

Den 27. februar 1814 bestemte prins Christian Fredrik ved resolusjon at det norske flagget skulle være som Dannebrog, men med den norske løve i den øverste firkanten nærmest flaggstangen, et flagg som pekte mot en gjenforening med Danmark.⁸⁰ Snart begynte imidlertid ønsket om et flagg som var særegent for Norge, å melde seg.⁸¹ Det skulle også vise seg å ta tid før Norge fikk et eget handelsflagg som kunne benyttes på alle farvann. Og nettopp i hvilke farvann det norske handelsflagget kunne benyttes, var tema for flaggstriden i perioden 1814 og 1838.⁸² Da kunne det norske handelsflagget ikke brukes sør for Cap Finisterre i Spania, dvs. på de såkalte ”fjernere Farvande”. Årsaken var et omfattende sjørøveri i Middelhavet. Norge hadde ikke da økonomi til å kjøpe tyrkiske sjøpass mens Sverige hadde betalt slike. Dermed var skip som førte det svenske flagget, beskyttet mot sjørøvere. I den første tiden etter inngåelsen av unionen seilte den norske handelsflåte under svensk handelsflagg på fjernere farvann. Fra 1818 ble det så tillatt for norske handelsskip å bruke unionsflagget, men uten splitt og tunge,

⁷⁸ Kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 første ledd.

⁷⁹ Aubert 1893 s. 7.

⁸⁰ Storm 1893 s. 1-2.

⁸¹ Se punkt 1.4.

⁸² Aubert 1879 s. 4-23.

som handelsflagg. Ved resolusjon i sammensatt statsråd den 17. juli 1821 ble flaggføringen i fjernere farvann brakt inn i fastere former. Det ble da påbudt for norske og svenske handelsskip å benytte unionshandelsflagget. I nærmere farvann kunne den norske handelsflåte velge mellom unionsflagget eller det norske handelsflagget. Handelsflaggets frigjøring ved kgl.res. den 11. april 1838 medførte at det trefargede flagg ble tillatt brukt på alle hav. Resolusjonen gjorde det valgfritt for norske handelsskip å benytte enten 1821-flagget eller unionshandelsflagget. 1879-saken fremtrer som et forspill til saken på 1890-tallet. Begge sakene dreide seg hovedsakelig om ved lov å ta unionsmerket ut av handelsflagget, og de to sakenes argumenter fra norsk side var stort sett de samme. Felles for de tre nevnte saker var at de hadde som mål å fri norske handelsskip fra å føre flagg med fremmede farger.

1.6 Om forslaget til flagglov

Blekastads lovforslag i 1893 var mer omfattende enn loven som ble vedtatt.⁸³ Forslaget hadde fem paragrafer, hvorav de tre første var identiske med Berners 1879-forslag, mens den vedtatte loven kun har tre paragrafer. Endringene i forslaget ble foretatt av konstitusjonskomiteen. Det som komiteen mente ville medføre unionell behandling, dvs. behandling i sammensatt statsråd, ble skåret bort. Først og fremst var dette bestemmelsen i forslaget § 2 om vending av unionsmerket i orlogsflagget slik at de norske fargene kom nærmest flaggstangen. Årsaken var at orlogsflagget etter Grunnloven § 111 annet punktum skulle være et unionsflagg, og et felles merke kunne man per definisjon ikke fastsette alene. Siden orlogsflagget også benyttes på festninger, tok man ut bestemmelsen i forslaget § 4 om at det ”rene” flagg skulle brukes på festninger. Også det ble gjort for å unngå en unionell behandling av saken. Endringene ser ut til å bygge på det mislykkede forsøket på å ta ut unionsmerket i 1879. Lovforslaget søkte også da å endre unionsmerket i orlogsflagget, noe som på norsk side medførte tvil om hvorvidt forslaget regulerte et utelukkende norsk spørsmål. Johannes Steen omtalte dette som en mangel ved 1879-forslaget som for 1893-forslagets vedkommende var avhjulpet ved de endringer konstitusjonskomiteen foretok.⁸⁴ 1879-

⁸³ Indst.O. VIII. 1893.

⁸⁴ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 102.

forslaget ble ikke endret før det gikk til avstemning i Odelstinget. Videre tok flertallet i konstitusjonskomiteen ut forslaget § 3 om hærens fane. Etter endringene var fokus rettet mot det ”rene” flagg. Antagelig ville man forhindre at uenighet på andre punkter skulle hindre gjennomføringen av dette flagget. Man ville også oppnå et forslag der Venstre og Høyre var enige om den rettslige fremgangsmåten. Det vil si at det var en utelukkende norsk sak hvor Stortinget kunne treffe lovvedtak og som hørte hjemme i norsk statsråd. Utformingen av lovforslaget hadde også Grunnloven § 79 for øye, noe som ble uttrykkelig uttalt av Lindboe under lovdebatten.⁸⁵

Lovforslaget antydte i § 4 ved bruken av uttrykket ”norske”, frem mot et norsk utenriksvesen. Denne bestemmelsen som omhandlet bruken av handelsflagget, flyttet konstitusjonskomiteen til § 2. Samtidig ble uttrykket ”norske” tatt ut slik at loven skulle rette seg mot det unionelle utenriksvesenet. Denne endringen kommer bare til uttrykk i ordlyden til det endrede lovforslaget. Den ble ikke kommentert i komitéinnstillingen.⁸⁶ Uttrykket måtte dessuten anses overflødig, for det er selvsagt at en lov kun skal gjelde vedkommende lands konsulatvesen. Så lenge utenriksstasjonene var felles, var det dessuten feil å rette loven mot norske gesandter, konsuler og handelsagenter.

Flaggloven dreide seg ikke bare om å lovfeste det ”rene” flagg som handelsflagg, men også som postflagg, tollflagg og sivilt statsflagg.⁸⁷ Situasjonen etter lovens ikrafttredelse ble at den norske stat skulle føre to ulike flagg. Orlogsflagget med unionsmerke skulle fortsatt brukes på krigsskip og festninger. Det ble først tatt ut ved den norske regjerings resolusjon av 7. juni 1905. De øvrige av statens offentlige bygninger skulle etter flaggloven § 2 jfr. § 1 føre det ”rene” flagget med splitt og tunge.⁸⁸ At flaggloven også var ment å innebære en lovfesting av nasjonens flagg, fremgår av lovens tittel sammenholdt med lovens § 2 annet punktum. Intensjonen om

⁸⁵ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 90.

⁸⁶ Indst.O. VIII. 1893.

⁸⁷ Flaggloven § 2.

⁸⁸ Det ble i forbindelse med lovens ikrafttredelse den 15/12-1899 reist spørsmål om hvorvidt flagget skulle heises på landets festninger. Konstitusjonskomiteen tok ut uttrykket ”Fæstninger” under sin behandling av lovforslaget i 1893. Stortinget kom til at det ”rene” flagg ikke skulle heises på landets festninger. Der skulle orlogsflagget med unionsmerke benyttes. Uttrykket ”orlog” var ikke bare krig til havs, men også på land. Se St.tid. 1899/ 1900 s. 468-471.

lovfestelse av nasjonens flagg, fremgår også av ordlyden i § 1 i Blekastads lovforslag der uttrykket ”Norges Flag” ble brukt.⁸⁹ Under forslagetets behandling i konstitusjonskomiteen valgte komiteen imidlertid i stedet å bruke uttrykket ”Norges Koffardiflag”. Årsaken var at komiteens flertall fant det hensiktsmessig å bruke det samme uttrykket som Grunnloven § 111 første punktum og Stortingets beslutning i 1821. På den måten ble argumentene knyttet til Grunnlovens begrepsbruk, og argumentasjonen i tidligere flaggsaker ble i større grad direkte anvendelig. Det ble dermed for å få gjennomført ett nasjonalt flagg, benyttet rettskilder fra en tid da bruken av flagg var mer begrenset. Selv om flaggloven også lovfestet det ”rene” flagg som sivilt stats-, post- og tollflagg, var disse flaggene ikke gjenstand for debatt verken i sakens første eller annet stadium. Debattene var konsentrert om handelsflagget.

En uheldig symbolsk konsekvens av flagglovens endelige utforming er at handelsflagget i loven har blitt skjøvet i forgrunnen i forhold til andre flaggtyper. Det kan ved lesing av loven gi inntrykk av at handelsflagget er viktigst. Men lovens bakgrunn forteller noe annet. Verken 1879- eller 1893-forslaget nevnte handelsflagget uttrykkelig. Eksempelvis fastslo 1893-forslaget § 4 at flagget som var bestemt i § 1, ”Norges Flag”, skulle benyttes på ”Handelsfartøier” når fartøyene ønsket beskyttelse og bistand av ”norske Gesandtskaber, Konsuler eller Handelsagenter”. Det var ikke intensjonen å sette en flaggtype foran en annen, men å få gjennomført det ”rene” flagg som nasjonalflagg. Man endte imidlertid da opp med en lov som etter sin tittel skulle omfatte alle Norges nasjonale flagg, men som fikk et mer begrenset omfang.

1.7 Sakens rettslige argumentasjon: Forutsetninger og oversikt

Aktørene i flaggsaken hadde ulike teorier om unionens rettsgrunnlag. Det gjaldt særlig Kieltraktatens betydning. Den alminnelige oppfatningen i Norge var at den danske kongen med Kieltraktaten oppga sin rett til den norske trone uten at suvereniteten over Norge samtidig ble overført verken til Sverige eller til den svenske kongen.⁹⁰ Kieltraktaten var ikke forpliktende for Norge. Det var først med grunnloven 4. november

⁸⁹ Indst.O. VIII. 1893.

⁹⁰ Eksempelvis Aubert 1897 s. 93-94.

1814 Norge og Sverige fikk felles konge. Rettsforholdet kunne inntil inngåelsen av Riksakten 1815 beskrives som en personalunion. Etter inngåelsen er det delte oppfatninger om unionens rettslige karakter. Foreningen har blitt karakterisert både som personal- og realunion. Riksakten var det i alminnelighet anerkjente rettsgrunnlaget for unionen mellom Norge og Sverige. Den var en folkerettslig traktat som i Norge, men ikke i Sverige, hadde grunnlovs rang, jfr. Riksakten § 12.

Den alinske skolen bygget på Alins læresetning om unionen mellom Norge og Sverige som 1889 ble lagt frem i avhandlingen *Den svensk-norska unionen*.⁹¹ Læresetningen, også kjent som ”lydriketeorien”, gikk ut på at Norge ved Kielfreden i 1814 ikke ble avstått til den svenske kongen personlig, hvilket var den rådende oppfatningen i Sverige, men til den svenske staten.⁹² Norge ble en ”Sveriges rikes besittning”, noe som ikke ble endret ved Mossekonvensjonen. Alin hevdet videre at kommissærene som høsten 1814 forhandlet med Stortinget om Grunnloven, gjorde det på vegne av den svenske staten. Dermed fikk Grunnloven karakter av å være en overenskomst, noe som innebar at den ikke kunne endres uten Sveriges samtykke. Dette innebar også at det unionelle rettsforholdet mellom de to land ikke bare ble regulert av Riksakten, men også av den norske grunnloven. Novembergrunnloven § 111 første punktum var for Alin nok et bevis på at Norge da Grunnloven ble gitt, verken var et suverent land eller ga seg selv Grunnloven.⁹³ Dersom Norge virkelig hadde vært selvstendig, ville det ikke trengt en slik bestemmelse. Vedtagelsen av Grunnloven berodde således på Sveriges godkjenning. § 111 var en påminnelse om at Sverige i tillegg til norske statsmyndigheter hadde et ord med i laget ved Grunnlovens aksept. Alin hevdet også at det aldri var blitt etablert noe allment prinsipp om absolutt likestilling i unionen. Likestilling forelå kun for visse nærmere bestemte tilfelle.⁹⁴ Siden Sverige etter teorien skulle ha et ord med i laget ved endringer av den norske grunnloven, var Sverige *primus inter partes* i unionsforholdet.

⁹¹ Hadenius 1964 s. 3.

⁹² Terjesen 2001 s. 79, Carlsson 1963 s. 168. Se eksempelvis Rydin i ”Föreningen emellan Sverige och Norge” 1863 s. 37 der han uttalte ”att med art. IV i Kielerfördraget ej afsetts Norges underkastelse under *Sveriges rikes* herravälde och ställande i ett afhängighetsförhållande till Svenska staten”.

⁹³ Alin *Aftal* ... 1899 s. 5.

⁹⁴ Svenskt biografiskt handlexicon 1906 I s. 19 og II s. 793.

De ulike teoriene om foreningens rettsgrunnlag førte til at aksjonistene i Sverige på den ene side og norske aktører på den annen hadde grunnleggende ulike utgangspunkter i den rettslige argumentasjonen. Dessuten var det også mellom høyre- og venstresiden i Norge ulike oppfatninger om Norges folkerettslige stilling.⁹⁵ Til og med innad i den alinske skolen var det variasjoner når det gjaldt organiseringen av unionsforholdet.⁹⁶

I Norge var den rettslige hovedposisjonen at handelsflagget var en utelukkende norsk sak som Stortinget kunne treffe lovvedtak om. Hovedposisjonen hos aksjonistene var at det norske handelsflagget særskilt måtte godkjennes av unionskongen i sammensatt statsråd. Aksjonistene hevdet at flaggloven fordret ytterligere tiltak for å få rettslig virkning. Argumentasjonens mål var å forhindre dette.⁹⁷ Det ble da argumentert med at flaggloven måtte gå via sammensatt statsråd og godkjennes av svenske statsråder, for å oppnå full rettslige virkning. Det ble også argumentert rettslig med sikte på å hindre at de svenske statsrådene godkjente loven. Denne argumentasjonen gikk ut på hvilke følger det ville få for statsrådene dersom de iverksatte de nye flaggbestemmelsene. Interessant vil det her også være å undersøke hvordan Kongen og det svenske statsrådet oppfattet rettsspørsmålene i saken, noe som særlig vil si hvordan de forholdt seg til aksjonistenes rettsoppfatninger.

Flaggsaken reiste spørsmål av både stats- og folkerettslig karakter. Spørsmålene var rettet mot gyldigheten til både kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 og flaggloven. For den norske venstresiden var Grunnloven § 111 første punktum den sentrale bestemmelsen, mens det for aksjonistene i Sverige var 1844-resolusjonen punkt 6. Flere spørsmål reiste seg på både første og annet stadium i saken, men spilte en noe ulik rolle alt ettersom hvilket stadium man befant seg.⁹⁸ På sakens første stadium, flaggdebatten i Norge, spilte den rettslige argumentasjonen særlig en rolle for å legitimere henholdsvis forslaget til flagglov og motstanden mot samme.

⁹⁵ Se punktene 3.2 og 3.3.

⁹⁶ Se punkt 3.2.

⁹⁷ Se kapittel 7.

⁹⁸ Om flaggsakens to stadier, se punkt 1.2.

1.8 Om kilder og fremstillingen

Som grunnlag for avhandlingen har jeg benyttet kilder av ulik art. Hovedinndelingen går mellom primær- og sekundærkilder. Sakens primærkilder er offisielle dokumenter, samtidig litteratur. Offisielle dokumenter og litteratur fra flaggsaken i 1879 er også anvendt. Disse kildene er relevante fordi mange av de samme rettslige spørsmålene gikk igjen både i 1879-saken og saken på 1890-tallet.

Flaggsakens offisielle dokumenter vil si forarbeider, statsrådsprotokoller, sirkulære, riksdagstryck og betenkninger. Flaggløvens forarbeider er nok omfattende, særlig som følge av at loven ble behandlet i tre omganger. Men samtidig gjentok argumentene seg, og argumentene fra lovdebattene i Stortinget er knappe og fragmentariske. De sentrale rettsgrunnlagene er Novembergrunnloven, Riksakten, lov om Norges flagg og kgl.res. 20. juni 1844. Opprettelsen av unionen fordret endringer i grunnloven gitt på Eidsvoll den 17. mai 1814. Den endrede grunnlov ble vedtatt den 4. november 1814. Protokollene for sammensatt statsråd finnes både i norsk og svensk utgave. Den norske utgaven er tilgjengelig på Riksarkivet i Oslo. Der er også protokollene fra norsk statsråd.

Den samtidige litteraturen kan deles inn i generell litteratur og litteratur som ble skrevet særlig i anledning flaggsaken. Den førstnevnte litteraturen er viktig for å drøfte de rettslige strukturene i unionen. Litteraturen som kom i anledning flaggsaken, bestod særlig av brosjyrer og avisartikler. Disse hadde tidvis et sterkt propagandapreg og kan betegnes som partsinnlegg for de ulike grupperingenes syn. Dermed har den vært en sentral kilde for aktørenes rettslige argumentasjon og rettslige spørsmål i saken. I løpet av 1899 ble det både i norsk og svensk presse trykt en mengde artikler i tilknytning til saken. En interessant kilde har vært de avisutklipp som finnes i Alins samling ved Uppsala Universitets Bibliotek. Disse utklippene gir et godt bilde av den omfattende propagandaaksjonen som ble satt i verk for å stanse flaggløven. Avisene Nya Dagliga Allehande og Vårt Land ser ut til å ha vært spesielt aktive talerør i aksjonen mot flaggløven. Jeg har også benyttet avisartikler som er tilgjengelig på mikrofilm bl.a. hos Nasjonalbiblioteket og hos Uppsala Universitets Bibliotek. De fleste avisartiklene angir ikke forfatter.

Sekundærlitteraturen inneholder lite om de spesifikke rettslige spørsmålene som saken reiste. Noen spørsmål er nevnt i Sten Carlssons artikkel *Oscar II och Norges flagga (1963)*, Stig Hadenius avhandling *Fosterländsk unionspolitikk (1964)*, Nils Elvanders avhandling *Harald Hjärne och konservatismen (1961)* og Bjørn Terjesen *Vi skiltes i fred (2001)*. Litteraturen nevner kun overfladisk noen rettslige hovedspørsmål i argumentasjonen. Hadenius gir ellers en utførlig fremstilling av den svenske kampanjen mot flaggloven. Sekundærlitteraturen bidrar til å sette flaggsaken inn i dens historiske ramme og sakens relasjon til andre unionelle spørsmål og kriser på 1890-tallet. Jeg har da særlig benyttet generelle historieverk.

Arbeidet er tematisk oppbygd og har to hoveddeler – en politisk og en rettslig. I den politiske delen, dvs. kapittel 2, ses flaggsaken i et innenriks- og unionspolitisk perspektiv. Særlig står aktørenes politiske motiver i fokus. Flaggspørsmålet settes der inn i et bredere politisk perspektiv. Saken behandles først fra norsk ståsted, deretter fra svensk. I den rettslige delen, kapitlene 3-7, undersøkes sakens rettslige hovedspørsmål. Først behandles i kapittel 3 debatten om adgangen og kravet til eget handelsflagg. Deretter undersøkes i kapittel 4 det personelle kompetansespørsmålet internt i Norge når det gjaldt å fastsette handelsflagget. Spørsmålet ses både fra norsk og svensk synsvinkel. Jeg behandler så diskusjonen i den norske lovdebatten om den formelle gyldigheten til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6. I kapittel 6 tar jeg for meg aksjonistenes hovedinnvending mot flaggloven, nemlig at det var en unionell sak å endre handelsflagget. Kapittel 7 handler om flagglovens ikrafttreden og rettslige virkning.

2 Flaggspørsmålet og politikk

2.1 Norge

Flaggspørsmålet gjenopptas

I 1879 ble det gjort et mislykket forsøk på å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Flaggagitasjonen ble da ført av en liten og ”nasjonal” pressgruppe i stortingsopposisjonens ytterkant.⁹⁹ Opposisjonen skulle senere bli til partiet Venstre. 1879-aksjonen har blitt karakterisert som en tydelig demonstrasjon av nasjonale idealer rettet like mye mot kongemakten, regjeringen og unionspartneren.¹⁰⁰ I begrunnelsen for 1879-forslaget ble det ikke vist til samtidige begivenheter, og noen unionsoppløsning ser ikke ut til å ha vært i aktørenes tanker.¹⁰¹ Perioden fra opphevelsen av stattholderembetet i 1873 og frem til den svenske regjeringsformen ble endret i 1885, er dessuten unionspolitisk beskrevet som fredelig.¹⁰² Situasjonen både nasjonalt og unionelt endret seg imidlertid vesentlig fra 1879 og frem til flagglovforslaget i 1893. Det norske politiske system gjennomgikk med innføringen av parlamentarismen og dannelsen av politiske partier en indre omveltning. Kimen til striden på 1890-tallet var de endringer utenriksstyret gjennomgikk i Norges disfavør da svenskene i 1885 endret Regjeringsformen. Endringens hensikt var å redusere den personlige kongemakt over utenrikspolitikken og motvirke tyskorienteringen i kongens politikk.¹⁰³

⁹⁹ Try 1986 s. 496.

¹⁰⁰ S.st.

¹⁰¹ Dokument No. 18. 1879.

¹⁰² Fuglum 1988 s. 75-76.

¹⁰³ S.st.

Om endringen av utenriksstyret

Hva innebar så endringen i utenriksstyret? Utenriksstyret lå opprinnelig hos kongen personlig, noe som for Norges del kom til uttrykk ved at diplomatiske saker etter Grunnloven § 28 var unntatt fra statsrådsbehandling.¹⁰⁴ For Sveriges del fulgte kongens myndighet i diplomatiske saker av Regjeringsformen § 11. Bestemmelsen ga også regler for sakenes behandling. Diplomatiske saker ble behandlet i såkalt ministerielt statsråd av hvilke det var tre typer: Norsk, svensk og unionelt.¹⁰⁵ Det svenske rådet bestod foruten utenriksministeren, av statsministeren og en annen svensk statsråd. Det norske rådet bestod av utenriksministeren og enten den norske statsminister eller en annen norsk minister. Unionelt råd bestod av utenriksministeren samt to svenske medlemmer og ett norsk medlem. Den svenske deltagelsen i ministerielt statsråd ble ved endringen utvidet fra tidligere kun å omfatte utenriksministeren og en annen statsråd til også å inkludere den svenske statsministeren.¹⁰⁶ Følgelig fikk Sverige også tre medlemmer i unionelt ministerielt statsråd mot Norges ene. Samtidig ble ansvaret for å forberede utenrikssakers behandling overført fra kongen til utenriksministeren. Som en følge av endringen ble kongens myndighet i utenrikssaker svekket, noe som også reduserte Norges innflytelse på området.

Venstres unionspolitikk radikaliseres

Fra norsk side ble det først søkt å oppnå tallmessig likestilling i ministerielt statsråd uten at det samtidig ble regulert i Riksakten at utenriksministeren skulle være svensk.¹⁰⁷ Det ble forhandlet med Sverige om å riksaktfeste det ministerielle statsråd, men da svenskene ikke ville oppgi kravet om at utenriksministeren skulle være svensk, førte forhandlingene ikke frem.¹⁰⁸ Deretter søktes det fra norsk side ved grunnlovsendring, i likhet med det som skjedde i Sverige, på egen hånd å øke antallet norske statsråder i ministerielt råd.¹⁰⁹ Tanken om felles utenriksminister var da ennå til stede hos Venstre under forutsetning av at denne også skulle kunne være norsk. Etter at Høyre også sluttet

¹⁰⁴ Morgenstierne 1897 s. 71.

¹⁰⁵ Den norske deltagelse i ministerielt råd bygget på kgl.res. 13/4-1835. Morgenstierne 1897 s. 128-130.

¹⁰⁶ Heiberg 1906 s. 54-57.

¹⁰⁷ Fuglum 1988 s. 77-82, Mjeldheim 1984 s. 445-446 og Terjesen 2001 s. 32.

¹⁰⁸ Terjesen 2001 s. 32-33.

¹⁰⁹ Fuglum 1988 s. 82.

opp om likestillingslinjen, ble den i 1891 forlatt av Venstre.¹¹⁰ Årsaken skal ha vært at den da ikke lenger fungerte som merkesak for partiet. Det førte til at de radikale på venstresiden lanserte en ordning med to utenriksministere med dertil eget norsk utenriksdepartement og egne norske diplomater.¹¹¹

Utenriksminister-, konsulat- og flaggspørsmålet var tett sammenknyttet i Venstres unionspolitikk. Spørsmålene kan ses i en fra det større til det mindre betraktning der egen utenriksminister var det virkelig store spørsmålet. Valgseieren i 1891, da nettopp kravet om egen utenriksminister var det store agitasjonstema under valgkampen, var forutsetningen for at Venstre kunne begynne å føre en egen unionspolitikk.¹¹² Utenriksministerspørsmålet ble imidlertid ikke reist da unionspolitikken ble satt i verk. I stedet ble det med konsulatsaken at partiet innledet den nye fasen i norsk unionspolitikk. Konsulatspørsmålet ble valgt ut fra hva som ble ansett praktisk gjennomførbart.¹¹³

En fremgangsmåte mislykkes, en annen lanseres ...

Fremgangsmåten for opprettelsen av eget konsulatvesen ble i 1892 fastslått av Stortinget ved den såkalte Moursunds dagsorden. Den gikk ut på at spørsmålet om et eget norsk konsulatvesen utelukkende var en norsk sak, hvilket innebar at spørsmålet skulle behandles og avgjøres alene av norske statsmyndigheter. Kjent som man var med kongemaktens uvilje mot å opprette et særskilt norsk konsulatvesen, var Stortinget den aktuelle statsmyndighet som ville måtte treffe vedtak om opprettelse av et norsk konsulatvesen. Valget stod mellom den lange lovlinjen, som var hjemlet i Grunnloven § 79, og beslutnings- og bevilgningslinjen. Den sistnevnte gikk i korte trekk ut på at Stortinget traff vedtak i plenum og bevilget midler til gjennomføring av vedtaket.¹¹⁴ Etter denne linjen ble det så gjort to fremstøt i konsulatsaken i henholdsvis 1892 og 1893. Stortinget vedtok da en plan for gjennomføringen av et eget konsulatvesen. Ingen av fremstøtene førte frem. Fremstøtet i 1892 førte til at Regjeringen da Kongen nektet å

¹¹⁰ S.st.

¹¹¹ S.st.

¹¹² Fuglum 1988 s. 82-90.

¹¹³ Sunnanå 1967 s. 78-89.

¹¹⁴ Se Wyller 1975 s. 59 hvor fremgangsmåten er forklart i forbindelse med linjevalget i 1905.

sanksjonere bevilgningsvedtaket, leverte inn sin avskjedssøknad. Dessuten innstilte Stortinget i flere uker sine forhandlinger. Etter oppfordring fra Stortinget trakk så regjeringen tilbake avskjedssøknaden. Det siste fremstøtet førte til regjeringen Steens avgang. Den 2. mai 1893 tiltrådte så Emil Stangs høyreregjering. Med den fikk Norge en regjering som ikke hadde parlamentarisk grunnlag. To dager senere ble Blekastads forslag til flagglov fremlagt for Stortinget. Når det så gjaldt flaggspørsmålet, valgte venstresiden den lange lovlinjen. Det er allerede ovenfor i punkt 1.6 vist at flagglovforslaget ble tilpasset fremgangsmåten i Grunnloven § 79. Med flagget var det heller ingen andre alternativer enn lovveien da det ble ansett som særlig verdifullt at flagget var hjemlet i lov, noe det flere ganger ble gitt uttrykk for under lovbehandlingen.

Lovforslaget og tanken om unionsoppløsning

Tidlig på 1890-tallet var det knapt noen som tenkte på unionens oppløsning. Det var først etter Steens velkjente ”derefter”-uttalelse i frontaledebatten 13. mars 1893 at unionens oppløsning ble et tema i den politiske debatt.¹¹⁵ Da uttalte daværende statsminister Steen at ”det er ikke loven, men det er hvad der ligger udenfor retten og loven, som skaber vanskelighederne, og den slags vanskeligheder maa overvindes ved anvendelse af de lovlige midler, saalangt de strækker, og derefter – ja, derefter tvivler jeg ikke paa, at man vil vide at finde ogsaa de former og anvende de midler, som er nødvendige for at skaffe sig gehør, men inden loven, inden loven maa dette selvfølgelig ske”. Uttalelsen ble av høyresiden tolket i retning av at unionens oppløsning var det endelige målet med det rene Venstres politikk. Under flagglovdebatten i Odelstinget den 21. juni 1893 uttalte statsminister Stang dessuten at ”indtil den allersidste Tid har man ikke hørt nogen, som har vedkjent sig den Mening, at Unionen burde hæves”.¹¹⁶ Dermed kom forslaget til flagglov på et tidspunkt da tanken om unionsoppløsning var begynt å melde seg, og det svekket ikke høyresidens oppfatning om at unionens oppløsning var venstresidens mål. Snarere ble kanskje lovforslaget oppfattet som ledd i en plan som skulle føre til unionens opphør. Forslaget både angrep et av unionens fremste symbol og pekte, m.h.t. metoden man ville bruke for eventuelt å gjennomdrive loven mot kongens vilje, tilbake på Steens ”derefter”-uttalelse. Det vil si bruken av ”lovlige midler”. Tanken om unionsoppløsning ble dermed også en pådriver for

¹¹⁵ Sunnanå 1967 s. 128-133.

¹¹⁶ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 682.

motstanden mot lovforslaget. Det ble aldri sagt rett ut at man ville ut av unionen, men det ble brukt uttrykk som den ”fulde Selvstændighed.”¹¹⁷ Det er et tvetydig uttrykk. Venstre ga ikke før i 1905 et direkte svar på om det ville ut av unionen.¹¹⁸

Prøvesak

Flaggspørsmålet er også beskrevet som en prøve på fremgangsmåten Steen ville bruke for å løse konsulatsaken og andre norske stridsspørsmål i unionsforholdet.¹¹⁹ Særlig angikk det en utprøving av den såkalte ”lange lovlinjen”. At flaggsaken var Venstres unionelle prøvesak, fremtrer også som klart når flaggspørsmålet sammenlignes med spørsmålene om egen utenriksminister og eget konsulatvesen slik de ble fremstilt i Sigurd Ibsens bok *Unionen (1891)*. Likhetsstrekk mellom flagg-, konsulat- og utenriksministerspørsmålet var at de alle, etter venstresidens oppfatning, ble ansett for å være utelukkende norske saker som det var opp til norsk statsmyndighet alene å avgjøre. For handelsflaggets vedkommende bygget synet på Grunnloven § 111 første punktum. Retten til egen utenriksminister ble begrunnet med at Norge verken i Riksakten eller Grunnloven hadde fraskrevet seg ”en tødde!” av sin suverenitet, mens retten til eget konsulatvesen aldri var blitt oppgitt fra norsk side.¹²⁰ For en kongelig resolusjon, dvs. konsulatforordningen av 4/11-1886, kunne ikke gjøre noe til en unionell sak som ikke i Riksakten ble betegnet som sådan, og som Grunnloven til og med henviste til det enkelte lands særanligger.¹²¹ Både konsulatforordningen og kgl.res. 20. juni 1844 var vedtatt i sammensatt statsråd. Et annet likhetsstrekk var at de tre sakene dreide seg om Norges representanter i utlandet. Venstre ville muligens vise at Norge kunne avgjøre norske utenrikssaker uavhengig av Sverige.

Konsulatsaken og flagglovdebatten 1893

Hvilken rolle spilte nederlaget i konsulatsaken under flaggdebatten i 1893? Det var en rekke uttalelser i flaggdebatten som knyttet flaggforslaget til den aktuelle unionelle krisen. Historikeren Johan Ernst Sars (1835-1917) var en av de som tidlig uttalte seg.

¹¹⁷ Eksempelvis Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 673.

¹¹⁸ Mjeldheim 1984 s. 447.

¹¹⁹ Sunnanå 1967 s. 249.

¹²⁰ Ibsen 1891 s. 92-93 og 149-152.

¹²¹ Novembergrunnloven §§ 22 og 92.

Hans oppfatning var at den pågående krisen gjorde det naturlig å sette flaggsaken på dagsorden.¹²² Med krise siktet Sars sannsynligvis til situasjonen i 1892 siden Peersens skrift kom det året.¹²³ Sars så det slik at spørsmålet om hvilket flagg Norge skulle avfinne seg med, hadde sammenheng med nasjonens og unionens fremtid. For dem som mente en fullstendig selvstendighet var den vei Norge burde gå, hevdet han at det ”rene” flagg var symbolet som burde velges. Det synes som om lovforslaget for Sars var et ledd i kampen for unionens oppløsning. Konstitusjonskomiteens flertall viste også til nederlaget i konsulatsaken, dvs. i 1893, for å begrunne og rettferdiggjøre forslaget til flagglov.¹²⁴ Det ble særlig lagt vekt på at av hensyn til Sverige var landets parlamentariske styre blitt suspendert, og landet hadde med Emil Stangs regjering fått en regjering uten støtte i Stortinget. Synspunktet var at enhver selvstendig nasjon har plikt til å gi sin selvstendighet uttrykk i sine ytre nasjonale symboler. Flertallet fant dette enda mer nødvendig siden nederlaget ikke kunne ha bidratt til å fremheve Norges politiske selvstendighet i utlandets øyne. Siden Norge ikke hadde noen selvstendig norsk representasjon utad som kunne fortelle om unionens karakter, var det desto viktigere at flagget ga korrekt uttrykk for landets folkerettslige stilling. Flertallet fremhevet flagget som Norges sentrale representant utad. Den unionelle krisen 1893 som førte til regjeringens avgang, ble således benyttet for å begrunne nødvendigheten av å ta ut unionsmerket. Forslaget til flagglov er også karakterisert som ett av flere tiltak venstresiden satte i verk, da motstanden fra kongen og den svenske regjeringen ikke gjorde venstreflertallet på Stortinget i stand til å gjennomføre konsulatsaken.¹²⁵ Som svar på motstanden fra svensk side besluttet Stortinget dessuten å nekte bevilgning til visse unionelle formål eller det satte vilkår ved bevilgningsvedtakene. Dessuten ble det vedtatt dagsordener og adresser for å øve press på kongen.

Det kan ikke utelukkes at unionsspørsmålet, herunder forslaget til flagglov, også ble brukt av det rene Venstre i en intern norsk maktkamp.¹²⁶ Partiet spilte på nasjonalfølelsen og det ”rene” flagg ble et symbol for partiets unionspolitikk. Dermed er det

¹²² Peersen 1892, J.E. Sars i forordet.

¹²³ Se ovenfor.

¹²⁴ Indst.O. VIII 1893 s. 14 og Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 674.

¹²⁵ Andgren 1967 s. 141.

¹²⁶ Mjeldheim 1984 s. 447.

nærliggende å tenke at Høyres politikk kunne bli oppfattet som ”unionsmerket”. Det rene Venstre søkte dermed å fremtre som det partiet som talte Norges sak. Kampen for det ”rene” flagg var nok også motivert ut ifra et ønske om å vinne valg, der lovforslaget ble et middel. Jens Arup Seip har oppstilt en tese om nasjonalisme som et vikarierende motiv for Venstre.¹²⁷ Jeg kan imidlertid ikke se noe som taler mot at aktørene på venstresiden ikke virkelig også ønsket det ”rene” flagg gjennomført. En annen sak er at de anførte motivene ikke for alle på venstresiden nødvendigvis var de eneste motivene.

Motiver videreført fra 1879-saken

For mange gjorde de samme beveggrunner seg gjeldende i 1893 som i 1879. Sentralt er oppfatningen at handelsflagget med unionsmerket ikke ga korrekt uttrykk for Norges stats- og folkerettslige stilling, et spørsmål som det vil bli gjort rede for i kapittel 3. En annen årsak til lovforslaget var at man i selve lovformen fant en verdi. Loven var et fastere grunnlag enn kongelig resolusjon som kan endres etter kongens forgodtbefinnende. Venstre mente det skapte en utrygg ordning at flagget bygget på kongelig resolusjon og ikke på lov.¹²⁸ Begrunnelsen var at et flagg som bygde på kgl.res., også kunne komme til å bli endret av kongen uten at Stortinget som folkets representant hadde noen kontroll. Ønsket om å lovfeste flagget fremtrer også ut fra et demokratisynspunkt, noe som kan ses i sammenheng med at flagget er nasjonens, dvs. folkets, fremste symbol. Siden det ”rene” flagg i perioden 1821-1844 var i bruk som handelsflagg, synes lovforslaget også å være motivert av at man fra norsk side ville ha tilbake noe man i 1844 hadde måttet gi slipp på.¹²⁹ Dette synes som et naturlig motiv, like gyldig for 1879-saken som for flaggsaken på 1890-tallet. Under 1800-tallet og frem mot unionsoppløsningen i 1905 pågikk det også en nasjonsbygging i Norge. Denne kom til uttrykk blant annet i arkitektur, kunst, litteratur og musikk. Det var naturlig at flagget som nasjonens fremste symbol også ble en del av den pågående nasjonsbyggingen. Det var viktig å bygge opp en nasjonal identitet. For flere aktører var det ”rene” flagg derfor et mål i seg selv uavhengig av hva de måtte mene om unionen. Det var sterke nasjonale krefter som ønsket dette flagget som Norges nasjonalflagg. Blant disse var det flere

¹²⁷ Fuglum 1988 s. 98.

¹²⁸ Næss 1896 s. 12.

¹²⁹ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 673-674.

forfattere og kunstnere: Bjørnson, Garborg, Nansen, Skredsvig og Werenskiold.¹³⁰ Ønsket om ”rent” handelsflagg hadde dessuten gjort seg gjeldende tidligere uten at det samtidig ble talt om unionsoppløsning.

Høyre og forslaget til flagglov

Forslaget til flagglov møtte motstand hos Høyre som stod for en annen unionspolitisk linje enn det ”rene” Venstre. Hos Høyre stod likestillingen i fokus, og partiet søkte å nå frem gjennom forhandlinger. Emil Stang karakteriserte under Odelstingets debatt lovforslaget som en ”irriterende demonstrativ Politikk”.¹³¹ Han fant at det var nok brytninger mellom Norge og Sverige, og med uttrykket ”fordi der af Svenskerne, er rakt os en Haand” viste han dessuten til den såkalte ”broderhånden”. Det var en protokollert uttalelse i sammensatt statsråd fra utenriksminister Lewenhaupt i januar 1893, og et forsøk på å komme til en minnelig løsning i den tilspissede situasjonen.¹³² Uttalelsen gjaldt et forslag til løsning av utenriksministerspørsmålet. Forslaget gikk ut på felles utenriksminister som kunne være enten norsk eller svensk. Dette var løsningen som Høyre på daværende tidspunkt gikk inn for. Lewenhaupts uttalelse oppfattet Stang som ”en Erkjendelse, som de [svenskene] ikke har gjort os [Norge] tidligere, af vort [Norges] Krav paa fuld Ligestillethed i Unionen”.¹³³ Siden svenskene altså hadde kommet nordmennene i møte, passet det ikke å komme med slike irriterende demonstrasjoner som Stang oppfattet flaggloven å være. Høyre la ikke skjul på hva det mente var Venstres reelle motiv. Partiet så lovforslaget som en ren politisk sak, og at det var et ledd i Venstres aksjon i unionelle spørsmål.¹³⁴ Høyre mente tiden ikke var inne for demonstrasjoner. I stedet burde man konsentrere seg om områder der likestilling ennå ikke var oppnådd.

Høyre ønsket å verne om den etablerte tilstand. Partiet la vekt på at den norske handelsflåten hadde seilt under det unionsmerkede handelsflagg i nesten femti år, og at Norge hadde hatt fremgang under dette flagget.¹³⁵ Det var også uheldig å røre ved de nasjonale

¹³⁰ Dokument Nr. 115 1893.

¹³¹ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 682.

¹³² Fuglum 1988 s. 88.

¹³³ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 682-683.

¹³⁴ Lt.forh. 1893 (Nr. 26) s. 184 og Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 672.

¹³⁵ Indst.O. VIII. 1893 s. 16.

symboler, noe som kunne få negative konsekvenser for Norge i utlandet. Det kunne gi inntrykk av at landet politisk og statsrettslig hadde gjennomgått en mer eller mindre inngripende forandring, og da stabilitet både i indre og ytre politiske forhold var en vesentlig betingelse for et lands kredittverdighet i utlandet, kunne endringen være mer til skade enn gagn.¹³⁶ Dessuten mente Høyre at handelsflagget med unionsmerket var i samsvar med Grunnloven og Riksakten.¹³⁷ Partiet var imidlertid ikke i seg selv mot en lovfesting av handelsflagget.

Spesielt om flaggdebatten 1896, 7. junivedtaket 1895 og unionsforhandlinger

Annen gang flaggloven ble behandlet i Odelstinget, ble det fremsatt forslag fra Høyre om at loven ikke skulle behandles på det årets storting.¹³⁸ Utsettelsesforslagets bakgrunn var de pågående unionsforhandlingene mellom Norge og Sverige og 7.junivedtaket i 1895.¹³⁹ Forhandlingene kom i stand som en følge av den alvorlige unionelle krisen våren 1895 da det nesten brøt ut krig mellom Norge og Sverige. Foranledningen til krisen var at Venstre, trass nederlaget i konsulatspørsmålet i 1893, fortsatte fremstøtene i konsulatsaken. Det startet allerede 1893 med at det konsulære fellesskap ble sagt opp med virkning fra 1. januar 1895. Fremstøtet førte til at opphisselsen steg i Sverige hvor det ble krevd at alle midler, krig ikke unntatt, måtte tas i bruk for å stoppe det.¹⁴⁰ Norges militære styrke var da svak etter at forsvaret i flere år hadde blitt sulteføret. Krig måtte derfor unngås. Krisens avklaring kom med Stortingets 7.junivedtak 1895. Vedtaket gikk ut på ”at der paa helt frit grundlag under en med stortinget samarbeidende regjering bør søkes indledet forhandlinger mellem de forenede riger”.¹⁴¹ Dette innebar et regjeringsskifte.¹⁴² Hagerup overtok som statsminister etter Stang. Regjeringen kom til å bestå av tre statsråder fra Høyre, fire fra det rene Venstre og to fra det moderate Venstre.

¹³⁶ Departements-Tidende 1893 No 38 s. 607.

¹³⁷ Se kapittel 3.

¹³⁸ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 89-115.

¹³⁹ Forhandlingene dreide seg både om utenriksstyret og konsulatsvesenet, se Fuglum s. 90-93 og 105-106.

¹⁴⁰ Fuglum 1988 s. 90-93.

¹⁴¹ Heiberg 1906 s. 81.

¹⁴² Fuglum 1988 s. 90-93 og 105-106.

De norske aktørene var enige om at flaggspørsmålet var en norsk sak som ikke falt inn under unionskomiteens mandat.¹⁴³ Dette fremgår av debatten i Odelstinget. Utsettelsesforslaget ble begrunnet med at en behandling av og avgjørelse i saken lett kunne komme til å ha en uheldig virkning på unionsforhandlingene. Statsminister Hagerup uttalte på vegne av regjeringen et ønske om at saken ble utsatt på grunn av den foreliggende politiske situasjon. Hagerup la særlig vekt på at en behandling av saken kunne virke inn på regjeringens gjennomførelse av 7.junivedtaket.¹⁴⁴ Selv om statsrådene i ”trepartiregjeringen” hadde ulike oppfatninger om spørsmålets realitet, var de alle tilhengere av utsettelsesforslaget, noe som kanskje kan forklares med at statsrådene fra det rene Venstre verken var utpekt av partiet eller hørte til partiets radikale fløy. De satt i regjeringen nærmest som privatpersoner med Venstre-tilknytning.¹⁴⁵

Høyre og det moderate Venstre ga uttrykk for at de ikke hadde oppgitt unionen. De hevdet den politiske splittelsen som en behandling av flaggspørsmålet medførte i Stortinget, ville svekke Norges forhandlingsposisjon i unionskomiteen. Etter deres syn ville uttakelsen av unionsmerket være et provoserende skritt overfor Sverige da begge land var blitt enige om å løse de unionelle problemer ved fredelige forhandlinger. Å ta ut merket ville på den måten være i strid med forutsetningene for unionskomiteens forhandlinger.

Det rene Venstre gikk selvsagt mot utsettelsesforslaget.¹⁴⁶ Om de pågående forhandlingene i konsultspørsmålet la Lindboe vekt på at uansett resultat, hadde det ingen betydning for flaggsaken. Felles konsulatvesen krevde ikke et felles tegn i flagget. Som eksempel viste han til at det i perioden 1821-1844 ikke var noe problem i forhold til konsulatvesenet å seile med det ”rene” handelsflagget. Steen uttalte at flaggspørsmålet ikke var gjenstand for de pågående forhandlinger. Etter hans syn tilsa hensynet til de som forhandlet på vegne av Norge, at man innen de grenser og rammer hvor man fra

¹⁴³ Unionskomiteens mandat: ” ... förslag till sådana ändrade bestämmelser i afseende å Sveriges och Norges förening, hvilka finnas af behofvet påkallade eller äro ägnade att undanröja de anledningar till förvecklingar, hvilka ligga i dessa bestämmelsers ofullständighet och oklarhet.” Se Blomberg 1916 s. 190-191.

¹⁴⁴ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 94.

¹⁴⁵ Fuglum 1988 s. 105-106.

¹⁴⁶ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 89-115.

norsk side hadde adgang til å bestemme, talte klart. Således kunne man gi forhandlerne svar på hva nasjonen Norge ville på dette punkt. For selv om det her kun handlet om et symbol, kunne det gi svar på om nasjonens krav til selvstendighet tilfredsstiltes med en likestilling med Sverige, eller om nasjonen ville ha den selvstendighet som den var tilsagt gjennom den bestående forfatning. En klar tale fra norsk side måtte etter Steens oppfatning skje gjennom Stortinget ved lov. Steen fant at en utsettelse ville være tegn på nasjonal svakhet. Lindboe fulgte opp med at nordmennene i komiteen burde ha den støtte som lå i vedtagelsen av flaggloven. Dessuten spilte hensynet til Grunnloven § 79 en sentral rolle i begrunnelsen for ikke å utsette saken. En utsettelse ville kunne forspille muligheten til å gjennomføre flaggloven mot kongens vilje. I tillegg så venstresiden ingen mulighet for at situasjonen i unionsforhandlingene ville være en annen ved neste storting.

Det rene Venstre hadde ikke noe virkelig ønske om at forhandlingene skulle føre frem, noe blant annet Steens tale på Norges Venstreforenings landsmøte før valget 1897 kan tolkes i retning av.¹⁴⁷ Der uttalte han at representantskapet i Norges Venstreforening håpet at enhver utvidelse av det unionelle fellesskapet måtte avvises selv om det bygget på grunnsetningen om likestilling. Dette synes å ha vært grunnen til at eget utenriksstyre, eget konsulatvesen og det ”rene” flagg ble oppstilt som valgprogram foran valget i 1897. Således tyder det på at forslaget til flagglov skulle forhindre en utvidelse av det unionelle fellesskap. Synspunktet blir støttet av at det også tidligere ble uttalt at kampen for handelsflaggets renhet var en kamp mot fellesskapets utvidelse.¹⁴⁸ Venstres valgseier i 1897 førte til at partiet i februar 1898 tok over regjeringsmakten med Steen som statsminister.

I perioden fra krisen i 1895 til flaggloven ble besluttet notifisert i sammensatt statsråd, gjorde ikke det rene Venstre andre fremstøt i unionspolitikken. Det var også naturlig at det under den tiden unionskomiteen arbeidet, ikke ble gjort fremstøt om de spørsmål som var gjenstand for dens arbeid. I stedet konsentrerte partiet seg om oppbyggingen av Forsvaret slik at situasjonen fra 1895 ikke skulle gjenta seg.¹⁴⁹ Samme dag som

¹⁴⁷ Sunnanå 1967 s. 208 og Mjeldheim 1984 s. 429-430.

¹⁴⁸ Peersen 1892 tittelbladet og s. 36.

¹⁴⁹ Se ovenfor.

protokollene fra flagglovens behandling i sammensatt statsråd ble publisert, uttalte en artikkel i venstreavisen Dagbladet at tiden atter var inne for å reise unionsaken som aktivt program.¹⁵⁰ Forsvaret ble da i det vesentlige funnet å være på fote, og landet lå ikke lenger åpent for at svenskene skulle kunne promenerer inn. Artikkelen oppfordret den videre aktivisme til å starte med konsulatsaken, for den ble funnet egnet til å samle nasjonen.

2.2 Sverige

I punkt 1.2 presenterte jeg grupperinger i svensk politikk og sentrale svenske aktører i flaggsaken. Her vil jeg undersøke hvorfor den alinske skolen gjorde motstand mot flaggloven, mens Boström og de moderate ikke gikk inn for å stoppe loven. Jeg ser da både på aksjonistenes anførte begrunnelse og andre motiver de muligens hadde, dvs. hvilken rolle flaggsaken spilte i den alinske unionspolitikken, og hvilken oppslutning flaggkampanjen oppnådde.

Alins unionspolitikk

Alin og hans tilhengere hevdet unionsforholdet som følge av ensidige innrømmelser fra svensk side kontinuerlig hadde endret seg til Norges fordel.¹⁵¹ Opphevelsen av stattholderembetet var eksempel på en slik innrømmelse. Politikken bygget på forutsetningen om at den norske grunnloven var en folkerettslig avtale mellom Norge og Sverige.¹⁵² Alin hevdet det var på tide at innrømmelsene tok slutt. Dersom unionsforholdet heretter skulle endres, burde det finne sted i forbindelse med en allmenn revisjon av Riksakten.¹⁵³ Sverige burde bare være villig til å gjøre innrømmelser overfor Norge dersom den groveste urettferdigheten i forholdet mellom de to land forsvant.¹⁵⁴ Dersom Norge skulle få økte unionelle rettigheter, måtte landet også være villig til å påta seg tilsvarende økte forpliktelser.¹⁵⁵ Ellers burde status quo opprettholdes. Status

¹⁵⁰ Dagbladet 13/10-1899.

¹⁵¹ Svenskt biografiskt handlexicon 1906 bind I s. 19.

¹⁵² Se punkt 1.7.

¹⁵³ Svenskt biografiskt handlexicon 1906 bind I s. 19.

¹⁵⁴ Hadenius 1964 s. 40.

¹⁵⁵ Alin *Professor Alins ...* 1899 s. 4.

quo-linjen gikk ut på at det ikke skulle være noen flere ensidige endringer i rettsforholdet mellom Norge og Sverige uten tilsvarende forpliktelser. En gjennomføring av flaggloven representerte nok en svensk ettergivelse overfor Norge. Trygger beskrev utviklingen i unionsforholdet på følgende måte: ”Alltsedan 1814 har Sverige, efter vissa ansatser till motstånd, ständigt gifvit vika för Norges försök att bitvis sönderplucka unionens grundvalar.”¹⁵⁶

Status quo, statsrådet, førstekammeret og flaggloven

Tredje unionskomiténs forhandlinger endte i 1898 med splittelse innad i begge lands komitéhalvdeler. Det svenske statsrådet sluttet seg til det svenske flertallsforslaget, mens komitémindretallet bestående av Alin og Trygger avgav et eget forslag. Da sammensatt svensk og norsk statsråd den 21. oktober 1898 behandlet forhandlingenes resultat, uttalte det svenske statsrådet enstemmig:

”Komma under den närmaste framtiden förhandlingarna icke att fortsättas och komma således några nya bestämmelser icke till stånd, synes deraf blifva en följd, att hittills brukliga förfaringssätt angående utrikesstyrelsen och hvad dermed har sammanhang äfven i sina detaljer bör utan ändring framdeles tillämpas”¹⁵⁷

Dermed ble status quo-politikken oppfattet som offisielt fastslått av det svenske statsrådet.¹⁵⁸ I et intervju noen dager senere myket imidlertid Boström opp status quo prinsippet som ble uttalt i sammensatt statsråd.¹⁵⁹ Det skulle ikke hindre enhver endring, men muliggjøre alle endringer som kunne gjøres innen eksisterende rammer og uten forfatningsendringer. Under remissdebatten i Riksdagens førstekammer den 25. januar 1898 søkte Alin å få kammerets medlemmer til å slutte opp om at også flaggspørsmålet hørte under status quo-politikken:

”att den deri uttalade principen [jfr. sitatet fra statsrådet: min bemerkning] jemväl må vinna tillämpning vid afgörandet af de nu af mig berörda viktiga frågor [bl.a. flaggspørsmålet: min bemerkning], som, så vidt känt är, närmast föreligga till afgörande.”¹⁶⁰

¹⁵⁶ Trygger 1899 s. 18.

¹⁵⁷ FK 1899:3 s. 5-14.

¹⁵⁸ Hadenius 1964 s. 170 og 348.

¹⁵⁹ Hadenius 1964 s. 348-349.

¹⁶⁰ Hadenius 1964 s. 357 og FK 1899:3 s. 5-14.

Med denne uttalelsen oppfordret Alin til motstandspolitik i flaggspørsmålet. Frihandleren Björnstjerna fulgte opp med å tale om valgfrihet for de norske skipperne.¹⁶¹ Da ville man se hvilken oppslutning flaggloven virkelig hadde blant de som skulle bruke flagget. Den liberale pressen oppfattet Alin og Björnstjernas uttalelser å være i det vesentlige ulike da Björnstjerna ikke ble oppfattet å tale for motstandspolitik.¹⁶² Proteksjonisten Patrik Reuterswärd, lederskikkelse i Majoritetspartiet, anmodet representantene i Førstekammeret om å slutte opp om hovedpunktene i Alins og Björnstjernas uttalelser.¹⁶³ På den måten oppnådde Reuterswärd sammenlagt stor oppslutning. Frihandleren P.J. v. Ehrenheim uttalte at han gjerne istemte det ”s.k. understrykandet av Kongl. Maj:ts beslut den 21 sistlidne oktober månad”.¹⁶⁴ Det var dermed enighet om at det ikke skulle skje noen endring i utenriksstyret eller konsulatvesenet uten at det skjedde ved forhandlinger. Samtidig hevdet han det var mye annet i Alins uttalelse som etter hans mening tålte kritikk og moderasjon. Alins uttalelse handlet i det vesentligste om flaggspørsmålet. Dermed kan det med stor sannsynlighet legges til grunn at Ehrenheim med sin uttalelse om kritikk og moderasjon, siktet til Alins syn på flaggspørsmålet og oppfordring til motstand mot flaggloven. Førstekammeret sluttet altså opp om statsrådets uttalelse fra den 21/10-1898, men det var langt fra noen enighet om motstandspolitik i flaggsaken.

Om bruk av makt for å stanse flaggloven

Aksjonistene hevdet først og fremst at flaggloven kunne stanses med rettslige midler.¹⁶⁵ Kjellén var kanskje den som gikk lengst når det gjaldt hvilke midler som burde tas i bruk for å stoppe flaggloven.¹⁶⁶ Han talte åpent om bruk av makt. Med makt mente han

¹⁶¹ FK 1899:3 s. 14-15. Oskar Magnus Fredrik Björnstjerna (1819-1905) representerte en markert konservativ politisk oppfatning. Han ville bevare Sveriges dominerende stilling i unionen, men sluttet ikke opp om den alinske skolens unionsoppfatning. Se Svenskt biografiskt handlexicon 1906 I s. 105 og II s. 798.

¹⁶² Hadenius 1964 s. 347.

¹⁶³ FK 1899:3 s. 15.

¹⁶⁴ S.st.

¹⁶⁵ Se kapittel 7.

¹⁶⁶ Kjellén i talen *Ljus öfver unionen* 1899. Formålet med talen var å vinne lantmännen for politikken til majoriteten i Riksdagens førstekammer. Elvander 1961 s. 238.

ikke åpen krig, men en demonstrasjon av makt til advarsel for Norge. Makt-demonstrasjonen skulle vise at Sverige hadde viljen til å stoppe ettergivelsespolitikken som til da bare hadde vært til Norges fordel på Sveriges og Unionens bekostning. Dette så han som den eneste mulige fredelige løsningen av unionsspørsmålet, bare da ville Norge tro at Sverige mente alvor. Det var viktig at den foreliggende status quo-politikken ikke bare ble en sovepute. Særlig farlig var det dersom den bare innebar en utsettelse. Utsettelsespolitikken hadde gjentatte ganger vist seg ikke å fungere, noe blant annet unionsforhandlingene etter krisen i 1895 hadde vist. Norge hadde da bare kjøpt seg tid til å fortsette den unionsskadelige politikken og til å bygge opp forsvaret. Sverige måtte vise at det hadde viljen til å stoppe de ensidige ettergivelsene.

Aksjonistenes begrunnelse for hvorfor flaggloven måtte stanses

Den omfattende omtalen flaggsaken fikk i samtidige svenske avisartikler og brosjyrer, gir uttrykk for at det ikke var flaggspørsmålet i seg selv som var viktig, men snarere hva det stod for, og hva flaggloven kunne føre til. Flaggløven ble sett på som et skritt på veien mot unionsoppløsning. Aksjonistenes syn var at man fra norsk side via lovgivning ville søke gjennomført endringer i unionelle forhold som man ikke trodde kunne oppnås på annen måte.¹⁶⁷ Kjellén var kanskje den av flaggaksjonistene som tydeligst og skarpest redegjorde for hvorfor gjennomføringen av flaggløven måtte stanses, men lignende oppfatninger kom også til uttrykk hos andre flaggaksjonister.¹⁶⁸ Kjellén hevdet det hadde stor betydning for mulighetene til å stoppe Venstres andre unionelle krav. Etter flaggløven ventet han et nytt fremstøt i konsulatsaken, men etter en annen metode enn sist da bevilgnings- og beslutningslinjen ble brukt. Metoden han siktet til, var den lange lovlinjen hjemlet i Grunnloven § 79. Dersom man fra svensk side lot nordmennene vinne frem med flaggløven, hadde man latt nordmennene alene foreta endringer i et punkt i den felles konsulatforordningen. Følgen av å la Norge lovgi i en unionell sak, ville være at veien lå åpen for Stortinget til også å lovgi i andre unionelle saker. Kjellén påstod at Stortinget gjennom flaggløven ville skape et mønster for dets enevelde over unionelle spørsmål. Dersom fremgangsmåten i flaggsaken fikk feste, ville veien være åpen for at Stortinget på ”lovlig” måte oppløste unionen. Ergo var dette siste sjanse til å stoppe nordmennene.

¹⁶⁷ Eksempelvis Stockholms Dagblad 19/7-1899 og Alin *Proffessor Alins ...* 1899 s. 15.

¹⁶⁸ Kjellén *Rätt ...* 1899 s. 23-30 og *Ljus ...* 1899 s. 15-18.

Noen hevdet at motstanden mot de norske fremstøtene i unionsforholdet burde utsettes til konsulat- eller utenriksministerspørsmålet kom opp. Dette fremgår blant annet av Kjelléns brosjyre *Rätt och sanning i flaggfrågan* (1899). Begrunnelsen var at flaggsaken skilte seg fra konsulat- og utenriksministersaken. Skillet gikk på at de sistnevnte var beskyttet av riksakten eller grunnloven. Til det innvendte Kjellén at det lå en fare i å utsette motstanden.¹⁶⁹ Han minnet om at partiet Venstre, som hadde regjeringsmakten, på den ene siden fornektet enhver riksaktsgaranti for særskilte unionelle institusjoner og på den andre siden ethvert kongelig veto i norske grunnlovsspørsmål. Følgen var at dersom ordningen ikke hadde feste i Grunnloven, kunne Stortinget direkte gå lovgivningsveien. Dersom ordningen hadde grunnlovsværn kunne Stortinget alene gjennom grunnlovsvedtak rydde hindringen av veien. Forskjellen mellom flaggsaken og de andre sakene var at man i den første grep inn mot et rent kontraktsbrudd mens man i de siste i beste fall hadde teorien om Sveriges veto overfor norske grunnlovsvedtak.¹⁷⁰ Denne teorien måtte anses oppgitt i forbindelse med opphevelsen av stattholderembetet i 1873.

Reuterskiöld tok til motmæle mot Kjelléns påstand om at gjennomføringen av flaggloven ville skape et rettslig mønster for å anvende Grunnloven § 79 på andre unionelle stridsspørsmål.¹⁷¹ Han skilte seg dermed fra den alinske skole for øvrig. Til det var forskjellene mellom flaggspørsmålet og for eksempel konsulatspørsmålet av for gjennomgripende art. Dette ble begrunnet med at retten til eget flagg ubestridelig var sikret Norge gjennom en ”konstitutiv aftale”, dvs. Grunnloven, med Sverige, noe eget konsulatvesen ikke var. Dessuten kunne det ikke skje noen endring i eller oppsigelse av de grunnleggende avtalene, dvs. Riksakten og Grunnloven, uten kongens medvirkning. Da var det utelukket å anvende Grunnloven § 79. Dessuten ville en ulovlig ensidig endring av unionsavtalen i seg selv innebære en ulovlig oppsigelse av Riksakten. Rettsfølgene av en slik oppsigelse ville innebære en opphevelse av den eksisterende rettsorden og av Norges konstitusjonelle stilling i unionen som fritt og selvstendig rike.

¹⁶⁹ Kjellén *Rätt ...* 1899 s. 25-27.

¹⁷⁰ Om kgl.res. 20. juni 1844 som folkerettslig avtale, se kapittel 6.

¹⁷¹ Reuterskiöld 1899.

Sverige ville da få fullt ut frie hender. Reuterskiöld må forstås dit hen at Sverige da på nytt kunne ordne forholdet mellom Norge og Sverige.

Holdbarheten til Kjellén og andre aksjonisters argumentasjon er nok i beste fall tvilsom. For Grunnloven § 79 utvider ikke lovgivningsmyndighetens materielle myndighet. Den må fortsatt holde seg innenfor de rammer grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser setter. Argumentasjonen for at saken ville skape et rettslig mønster for løsningen av andre unionelle spørsmål, fikk ikke gjennomslag utenfor aksjonistenes rekke. Til og med enkelte medlemmer av den alinske skolen benektet at gjennomføringen av flaggloven kunne ha rettslig betydning for andre unionelle spørsmål.¹⁷² Snarere var påstanden et ekstremt argument i den pågående valgkampen for å overbevise velgerne om nødvendigheten av å stoppe flaggloven.

Andre mål med aksjonen

Den svenske aksjonen i flaggspørsmålet hadde også en side innad overfor politiske motstandere i Sverige. I den relasjonen hadde flaggagitasjonen nær sammenheng med valget til Riksdagens andre kammer sommeren 1899.¹⁷³ Saken var ledd i en intern makt-kamp. Det var Majoritetspartiet og Lantmannapartiet som ville bruke unionssaken for å vinne stemmer og få sikre kandidater i det norske spørsmålet. Unionssaken spilte en lignende rolle for det svenske majoritetspartiet som nasjonalismen gjorde for det rene Venstre i Norge.¹⁷⁴ I argumentasjonen ble det spilt på nasjonalfølelse. Den nasjonalistiske stemningen berodde blant annet på russifiseringen av Finland, dvs. forsøket på å gjøre Finland til en enhetlig del av Russland, og konflikten med Norge.¹⁷⁵ Argumentasjonens nasjonalistiske preg i flaggspørsmålet fremtrer ved påstander om at flaggloven krenket Sveriges rett og ære, særlig overfor utlandet.¹⁷⁶ For Majoritetspartiet var flaggsaken et middel som kunne brukes til ytterligere å piske opp den nasjonale stemningen.¹⁷⁷ Dessuten ble det hevdet at flaggagitasjonens virkelige mål var å styrte

¹⁷² Renholm 1899 s. 26. Svenska Dagbladet 3/6-1899.

¹⁷³ Hadenius 1964 s. 365.

¹⁷⁴ Fuglum 1988 s. 98.

¹⁷⁵ Carlsson 1963 s. 167.

¹⁷⁶ Stockholms Dagblad 19/7-1899.

¹⁷⁷ Hadenius 1964 s. 368.

ministeriet Boström, og at agitatorenes virkelige interesse ikke lå i unionsspørsmålet.¹⁷⁸ Det var snarere toll- og stemmerettsspørsmålet som var deres virkelige agenda. For å motvirke en utvidelse av stemmeretten ville aksjonistene ha et mer pålitelig ministerium enn Boströms. Og selv om Boströms ministerium ikke gikk av, håpet aksjonistene med aksjonen mot flaggloven på å vinne større innflytelse i Riksdagen for deres politikk. Synspunktet blir støttet av at storsvenskene, som særlig tilhørte den svenske overklassen, var mot modernisering og samfunnsomforming.¹⁷⁹

Oppslutningen om aksjonen

Størst oppslutning fikk flaggkampanjen hos de såkalte ”storsvenskene”, det vil si de svenske nasjonalistene. Deres unionsoppfatning representerte den mest ytterliggående i Sverige og var den norske venstresidens rake motsetning.¹⁸⁰ Den gikk ut på at hele unionen lå innen grensene for Sveriges statshøyhet slik at den kunne karakteriseres som et Stor-Sverige. Det var i denne oppfatningen ikke plass til et eget område for unionen atskilt fra Norge og Sveriges spesifikke områder.¹⁸¹ Altså var det ingen union. Det var stor forskjell mellom norsk og svensk nasjonalisme.¹⁸² Mens det i Norge ble søkt skapt en nasjonal identitet, kunne denne tas for gitt i Sverige. De svenske nasjonalistene drømte om Sveriges fortid som europeisk stormakt og forestilte seg et svensk overherredømme i Norden. Det var fortiden storsvenskene søkte å gjenskape. Den storsvenske bevegelsen nådde høydepunktet i 1895 da den i allianse med kongehuset og den svenske regjeringen møtte den norske aksjonen i konsulatsaken med maktpolitikk og krav om revisjon av Riksakten og Grunnloven.¹⁸³ Forslagene gikk bl.a. ut på absolutt veto for kongen i grunnlovssaker og faste regler for forsvars- og utenriksbudsjettets størrelse.¹⁸⁴ Ingen av kravene ble gjennomført.

¹⁷⁸ Stockholms-Dagblad 31/7-1899. Se også Stockholms-Tidningen 13/6-1899.

¹⁷⁹ Terjesen 2001 s. 78 og Kjellén *Ljus ...* 1899 s. 26-27.

¹⁸⁰ Se kapittel 3.

¹⁸¹ Kjellén 1894 s. 5.

¹⁸² Terjesen 2001 s. 78.

¹⁸³ Terjesen 2001 s. 91. Bjørge 1995 s. 349-350.

¹⁸⁴ Fuglum 1988 s. 90-93.

Aksjonen vant ikke gehør hos de moderate og moderatkonservative bøndene.¹⁸⁵ Den oppnådde heller ikke stor oppslutning i den svenske befolkningen.¹⁸⁶ Hadenius' forklaring i *Fosterländsk unionspolitik* (1964) er at folket ikke anså flaggspørsmålet for å være noe stort spørsmål, men betraktet det kun som en forargerlig bagatell. Det var dessuten et komplisert rettslig spørsmål som langt ifra var uomtvistelig. Selv om altså misnøyen var stor, ledet saken ikke til noe allment opprør. Det kan se ut til at nasjonalistene stod alene med sin norskfiendtlige agitasjon.¹⁸⁷ Best støtte fikk aksjonen hos de såkalte "agrarene".¹⁸⁸ De var et 30-tall medlemmer av Lantmannapartiet som i 1896 dannet en fraksjon for seg. Hovedsaken til fraksjonen var krav om skjerpet toll- og unionspolitik. Sammenhengen mellom disse spørsmålene var mellomriksloven som ble opphevet i 1897. I andrekkammervalget høsten 1899 led agrarene et stort tap.¹⁸⁹ Kampanjen fikk altså heller ikke som valgkampsak den tilsiktede virkning.

Flaggsaken markerte slutten på den alinske unionspolitik da den kompromissvillige Lagerheim ble ny utenriksminister etter Douglas avgang.¹⁹⁰ Gjennomføringen av flaggloven ble dermed et vendepunkt i svensk unionspolitik.

¹⁸⁵ Elvander 1961 s. 240.

¹⁸⁶ Hadenius 1964 s. 368.

¹⁸⁷ Terjesen 2001 s. 91.

¹⁸⁸ Carlsson 1963 s. 167.

¹⁸⁹ Elvander 1961 s. 240-241.

¹⁹⁰ Essén 1945 s. 386.

3 Om retten og kravet til "eget" handelsflagg

3.1 Innledning

Det er nær sammenheng mellom spørsmålet om det forelå en rett til eget handelsflagg, og spørsmålet om hvorvidt retten var oppfylt. Ingen aktør i flaggsaken bestred Norges rett til et eget handelsflagg, men retten ble bygget på ulike grunnlag.¹⁹¹ Derimot hersket det uenighet om hvorvidt flagget med unionsmerke oppfylte retten til eget flagg, noe som kan ha vært årsaken til at venstresiden formulerte kravet om gjennomføringen av det "rene" flagg som et krav om at Norge hadde rett til "eget" handelsflagg. Den viste her, som ett av to anførte rettslige grunnlag, til Grunnloven § 111 første punktum. Det andre grunnlaget var i kortform "Norges rettslige stilling", se nedenfor i punkt 3.3. Dette kan karakteriseres som venstresidens materielle innsigelser mot gyldigheten til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6, dvs. rettsgrunnlaget til unionsmerket i handelsflagget. Fellesnevneren er mulige skranker for handelsflaggets utseende. Her undersøker jeg også på hvilket grunnlag svenske aksjonister bygget Norges rett til eget handelsflagg og deres argumentasjon for at handelsflagget med unionsmerke oppfylte kravet til "eget flagg". I kapittel 6 drøftes påstanden om at Norge hadde fraskrevet seg retten til ensidig å ta unionsmerket ut av handelsflagget.

Spørsmålet om unionsmerkets berettigelse ble allerede ved dets innsettelse i 1844 reist i Morgenbladets artikkel *Resolutionen af 20de Juni om Flaget m. M.*¹⁹² Senere ble spørsmålet særlig debattert i 1879-saken. Aubert ga da gjennom *Det norske handels-*

¹⁹¹ Se punkt 3.2.

¹⁹² Morgenbladet 13/8-1844 No. 226. Artikkelen ble delvis inntatt i Storm 1893 og Næss 1896. Den ble dessuten vist til i Peersen 1892. Artikler i Morgenbladet fra 1844 er også nevnt i Lt.forh. 1893 (Nr. 26) s. 187.

flagg viktige bidrag til debatten. Argumentene under flagglovens behandling på 1890-tallet var i stor grad hentet fra tidligere fremstillinger av spørsmålet, særlig den nevnte artikkelen fra Morgenbladet. Det kan underbygges med at venstresiden til en viss grad ordla seg nesten ordrett likt med Morgenbladets 1844-artikkel. Også Peersens skrift ga viktige bidrag til venstresidens argumentasjon.

Uttrykket ”eget flagg” eksisterte uavhengig av Novembergrunnloven § 111 første punktum. Det forelå to oppfatninger av begrepet ”eget flagg”. Venstresiden definerte begrepet til å være et flagg som kun bestod av landets egne nasjonale farger og ingen andres lands farger.¹⁹³ ”Eget” innebar at flagget skulle være ”frit for unionen”. Noen gikk så lang som til å påstå at uttrykket innebar en fullstendig ulikhet fra andre lands flagg, det vil antagelig si i den betydning at uttrykket ikke innbefattet felles merker med andre land.¹⁹⁴ Høyresidens oppfatning var at Norge ved punkt 6 i 1844-resolusjonen hadde benyttet seg av retten til eget handelsflagg idet flagget var forskjellig fra enhver annen stats flagg.¹⁹⁵ Unionsmerket ble således ikke oppfattet å være til hinder for at flagget var ”eget”.

3.2 Grunnlag for Norges rett til eget handelsflagg

Det ble anført to rettslige grunnlag for Norges rett til eget handelsflagget. Det ene var Norges folkerettslige stilling som selvstendig stat og det andre var Grunnloven § 111 første punktum. Etter Aubert og Gjelsviks oppfatning av folkeretten hadde kun folkerettssubjekter rett til eget flagg.¹⁹⁶ Det lå i flaggets karakter som folkerettslig merke. Retten til eget flagg var således en nødvendig konsekvens av en stats ytre selvstendighet. Flaggsakens norske aktører hevdet alle at Norge hadde ytre selvstendighet. Det var imidlertid forskjellige oppfatninger når det gjaldt omfanget til denne selvstendigheten.¹⁹⁷ Det var også ulike oppfatninger om Grunnloven § 111 første punktum som rettslig grunnlag for Norges rett til eget handelsflagg og nødvendigheten

¹⁹³ Eksempelvis Peersen 1892 s. 45.

¹⁹⁴ Næss 1896 s. 15, Morgenbladet 13/8-1844 No. 226.

¹⁹⁵ Eksempelvis Morgenstjerne 1897 s. 90.

¹⁹⁶ Aubert 1879 kapittel V og Gjelsvik i Dagbladet 1/7-1899.

¹⁹⁷ Se punkt 3.3.

av en bestemmelse i Grunnloven om handelsflagget. Spørsmålet hadde nærmest sammenheng med retten til å bestemme handelsflagget. Samtidig hadde det også betydning for spørsmålet om hvorvidt § 111 første punktum stilte et selvstendig krav til handelsflaggets utseende.¹⁹⁸ Konstitusjonskomiteens flertall, Venstre, uttalte at bestemmelsen ville vært overflødig dersom Norge ikke hadde gått inn i en union med Sverige.¹⁹⁹ De synes dermed å ha tillagt bestemmelsen rettslig betydning. Samtidig kan uttalelsen også tillegges en annen betydning; nemlig at hensikten med bestemmelsen var å synliggjøre at Norges rett til eget handelsflagg ikke ble berørt av unionen. Således var den kanskje en nødvendig forutsetning for at retten til eget handelsflagg skulle overleve. På den annen side fant Morgenstjerne og Gjelsvik at bestemmelsen var overflødig.²⁰⁰ Og reelt var den overflødig fordi Norges rett til eget handelsflagg fulgte av landets stilling som selvstendig stat. Uansett Grunnloven § 111 første punktum hadde Norge rett til eget handelsflagg. Dessuten kunne det mot § 111 som grunnlag for Norges rett til eget flagg vært innvendt at en intern bestemmelse ikke gir et land en rett i forhold til folkerettssamfunnet. Likevel ble § 111 første punktum i stortings- og avisdebattene ofte satt i fremste rekke, mens den i fremstillinger av vitenskapelig karakter ble tillagt liten eller ingen selvstendig betydning.²⁰¹

Det var ikke bare venstresiden som anså § 111 for å gi Norge rett til et eget handelsflagg. Det gjorde også flere aktører på høyresiden. For eksempel uttalte Engelhart, statsråd i regjeringen Hagerup, under Odelstingets behandling av lovforslaget at ”den foreliggende Sag selvfølgelig ifølge Grundlovens § 111 (min uth.) er en norsk Sag og ikke en unionell”.²⁰² Løvenskiold var en annen som også ga uttrykk for at Norges rett til eget handelsflagg kunne bygges på Grunnloven § 111.²⁰³

Retten til eget handelsflagg innebar også en rett til å endre flagget

Retten til eget handelsflagg ble også funnet å omfatte en rett for Norge til når som helst etter eget forgodtbefinnende å endre flagget, dvs. en rett til å ta ut unionsmerket uten

¹⁹⁸ Se punkt 3.5.

¹⁹⁹ Indst.O. VIII. 1893 s.13.

²⁰⁰ Morgenstjerne 1897 s. 90 og Gjelsvik 1899 s. 341.

²⁰¹ Eksempler på det siste er Aubert 1879, Gjelsvik 1899 og Morgenstjerne 1897.

²⁰² Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 104.

²⁰³ Lt.forh. 1893 (Nr. 26) s. 188.

Sveriges samtykke. Morgenstjerne bygget retten til å ta ut merket på at Riksakten ikke krevde et fellesskap i flagg.²⁰⁴ Dermed hadde hvert rike handlefrihet. Morgenstjerne fant løsningen i en tolking av Riksakten. Kgl.res. 20. juni 1844 ble av ham aldri nevnt som noen skranke verken i form av unionell resolusjon eller folkerettslig avtale. Utgangspunktet for Gjelsvik var at en stat har enhver kompetanse som den ikke har fraskrevet seg ved traktat med fremmede stater, og siden Riksakten ikke nevnte flagget, hadde Norge og Sverige rett til å fastsette sine respektive flagg på egenhånd.²⁰⁵ Da Riksakten ble inngått etter vedtagelsen av Grunnloven § 111 første punktum, hadde det formodningen mot seg at Riksakten grep inn i retten til eget handelsflagg. Det burde i så fall vært sagt uttrykkelig. De svenske aksjonistenes påstand om at kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 innebar en binding av adgangen til på egenhånd å fastsette handelsflagget, er behandlet i kapittel 6. Der er også innsigelser mot påstanden behandlet.

Spørsmålet om hvorvidt innsettelsen av unionsmerket hadde unndratt handelsflagget fra utelukkende norsk behandling, ble kun overfladisk berørt i konstitusjonskomiteens innstilling.²⁰⁶ Flertallet (Venstre) og mindretallet (Høyre) var der enige, men bare mindretallet uttalte uttrykkelig at det ikke kunne være tale om at handelsflagget derved hadde blitt unndratt norsk avgjørelse alene. Til støtte for sin oppfatning viste mindretallet til en uttalelse fra protokollkomiteen i 1845. Komiteen hadde da henvist senere bestemmelser som måtte bli å treffe om flagget, til lovgivningens område. Mindretallet la nok til grunn at det ville komiteen ikke ha gjort dersom 1844-resolusjonen skapte rettslig binding mellom Norge og Sverige. Mindretallet viste også til at Justisdepartementet i 1847 uttalte at ”ethvert af Rigerne, Unionsmærket tiltrods, maatte antages at kunne indrette sit Handelsflag efter eget Forgodtbefinende”. For flertallet i konstitusjonskomiteen ser svaret ut til å ha vært så selvsagt at det ikke behøvde noen nærmere omtale. Det nøyde seg med å innta sitater hvor det ble uttalt at handelsflagget var en utelukkende norsk sak. Under lovdebattene i Stortinget var det dessuten en rekke korte uttalelser som slo fast at Norge når det gjaldt handelsflagget, ikke stod i noe rettslig forhold til Sverige.²⁰⁷

²⁰⁴ Morgenstjerne 1897 s. 88-90.

²⁰⁵ Gjelsvik 1899 s. 341.

²⁰⁶ Indst.O. VIII. 1893.

²⁰⁷ Eksempelvis Emil Stang i Ot.forh. 1898/99 (Nr. 5 og 6) s. 36.

Den alinske skolen og Norges rett til eget handelsflagg

Hvis læren om at kun folkerettssubjekter har rett til eget flagg anvendes på den alinske skolens teori om Norges folkerettslige stilling, innebar det at Norge ikke hadde rett til et særskilt handelsflagg. Etter Reuterskiölds oppfatning av hvordan fellesskapet mellom Norge og Sverige var ordnet i forhold til utlandet, var Sverige det folkerettslige subjektet.²⁰⁸ Det var ikke opprettet noen unionelle organer. Følgelig skulle det bare ha vært et svensk flagg, mens det etter Kjelléns oppfatning skulle ha vært et unionsflagg.²⁰⁹ For etter Kjelléns syn var bare den enheten som het unionen, et folkerettssubjekt, ikke Norge og Sverige.²¹⁰ Det avgjørende beviset for at det fantes et felles unionelt område, bygget Kjellén på Riksakten § 4. Siden det gjennom foreningen av Norge og Sverige hadde oppstått et nytt rettssubjekt, den unionelle staten, forutsatte det nødvendigvis også en unionell statsmakt, dvs. en egen statsvilje. Således var det riktig at unionen hadde egne symboler, noe han fant lå under unionskongens forordningsmyndighet. Alle varianter av den alinske skolens unionsoppfatning innebar således at Norge ikke var et folkerettssubjekt.²¹¹ Norges rett til eget handelsflagg ble følgelig basert på Novembergrunnloven § 111 første punktum. Aksjonistene hevdet at retten til eget handelsflagg var noe som Sverige i 1814 ga til Norge.²¹²

3.3 "Norges rettslige stilling" og kravet til "eget" flagg

Om det påberopte rettsgrunnlagets relevans

Flagg er folkerettssubjekters fremste symbol og representant, noe som tilsier at de bør være utformet således at det gir korrekt uttrykk for subjektene rettslige stilling. Det var en oppfatning som allerede den 13. august 1844 kom til uttrykk i Morgenbladet, og som den norske venstresiden grep fatt i under flaggdebatten på 1890-tallet. Tilknytningen mellom flaggets uttrykk og "Norges rettslige stilling" begrunnet Aubert med at det var

²⁰⁸ Reuterskiöld 1893 s. 14.

²⁰⁹ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 3-5.

²¹⁰ Kjellén 1894 s. 5-33 og *Rätt* ... 1899 s. 1 og 17-19.

²¹¹ Gjelsvik i *Dagbladet* 1/7-1899.

²¹² Eksempelvis Kjellén 1899.

en naturlig slutning at flagget skulle være innrettet etter landets statsrettslige forhold siden flagget er det mest iøynefallende vitnesbyrd om et skips nasjonalitet.²¹³

Det varierte hvordan aktørene i den norske flaggdebatten formulerte vurderingstemaet med hensyn til hva flagget rettslig skulle uttrykke. Eksempelvis ga Aubert uttrykk for at spørsmålet var om unionsmerket i handelsflagget stemte med ”Norge eller Unionens almindelige statsrettslige Karakter”²¹⁴ En annen formulering var om unionsmerket svarte ”til den Rigets Selvstændighed, som er det tilsikret”. Peersen benyttet formuleringen ”vort statsrettslige fællesskab med Sverige” som vurderingstema.²¹⁵ Gjelsvik foretrakk uttrykket ”Norges folkerettslige stilling” fordi flagget var et folkerettslig merke som ble brukt i samkvem med alle folkerettssubjekter, ikke bare i forholdet til Sverige.²¹⁶ Han kritiserte i den sammenheng Morgenstiernes bruk av uttrykket ”Norges Stilling i Unionen”, men antok at de mente det samme med de respektive uttrykk. Rettskildene med hensyn til ”Norges folkerettslige stilling” var Grunnloven og Riksakten.²¹⁷ Riksaktens hovedprinsipper var felles konge og felleskap i krig og fred.²¹⁸ ”Statsrettslig” og ”folkerettslig” er i kildene brukt om hverandre.²¹⁹ I det følgende er kortformen ”Norges rettslige stilling” foretrukket.

De norske aktørene ser ut til å ha oppfattet det som en ”plikt” at handelsflagget ga korrekt uttrykk for ”Norges rettslige stilling”. Det fremgår av sammenhengen at dersom unionsmerket ga et galt bilde, ville det måtte tas ut. Denne oppfatningen synes Aubert å hevde i arbeidet *Det norske handelsflag* når han fremhever at det skulle ”tvingende Grunde” til for å endre handelsflagget, noe som er et ganske strengt krav.²²⁰ Slik han videre fremstilte det, vil det forhold at flagget med merket ikke ga det korrekte uttrykk for ”Norges rettslige stilling”, være en slik grunn. Dersom det var tilfellet, måtte handelsflagget endres. Aubert konkluderte med at handelsflagget ga korrekt uttrykk for

²¹³ Aubert 1879 s. 41.

²¹⁴ S.st.

²¹⁵ Peersen 1892 s. 11.

²¹⁶ Gjelsvik i Dagbladet 1/7-1899.

²¹⁷ Se punkt 1.7.

²¹⁸ Morgenstjerne 1897 s. 23. Riksakten §§ 1 og fortalen 4. ledd (”til Værn om deres fælles Throner”).

²¹⁹ Indst.O. VIII. 1893 s. 16.

²²⁰ Se også kapittel 5.

”Norges rettslige stilling”. Denne tilsa dermed ikke at det var nødvendig å ta merket ut av flagget. Ut fra venstresidens argumentasjon og fremsettelse av lovforslaget er det åpenbart at den anså det som en plikt at handelsflagget ga korrekt uttrykk for landets rettslige stilling. Det var her ikke tale om en plikt som kunne håndheves ved domstolene, altså ikke en plikt i rettslig forstand.

Ulike teorier om Norges folkerettslige stilling

Høyre og Venstre hevdet altså ulike teorier om Norge rettslige stilling. Det forklarer også deres ulike syn om hvorvidt unionsmerket i handelsflagget var i strid med eller overensstemmelse med ”Norges rettslige stilling”. På ett punkt var det enighet. Ingen på norsk side anså forbindelsen mellom Norge og Sverige for å utgjøre en helstat, dvs. én stat, og alle ser ut til å ha vært enige om at det ville være i strid med ”Norges rettslige stilling” å bruke et unionsflagg som handelsflagg. Med ”unionsflagg” forstås i denne sammenhengen et flagg som Norge fullt ut hadde felles med Sverige.²²¹ Det ble blant annet vist til følgende uttalelse i 1821-komiteens innstilling: ”Bruget af Unionsflaget som Coffardiflag er saaledes endog stridende mod Grundloven og antyder ikke Norge som selvstændig Stat.”

Høyre anså unionen for å være en realunion.²²² Foreningen atskilte seg ikke kvalitativt, men kvantitativt fra andre forbindelser. Kongen var på et begrenset område et felles unionelt organ som kun opptrådte utad, ikke innad. Som en følge av at Riksakten gjorde krig og fred til et fellesanliggende, ble hele det rent politiske forhold til fremmede stater et fellesanliggende.²²³ Rettssubjektet som unionen dannet, ble ikke ansett å utgjøre noen stat, men dannet et spesielt og nytt folkerettslig subjekt med fellesorganer og fellesinstitusjoner. Dette omfattet kun rikenes stilling utad til fremmede makter. Da Norge og Sverige ikke var underkastet noen annen eller høyere statsvilje, fremtrådte de folkerettslig og statsrettslig som suverene stater.²²⁴ Likestilling var følgelig en forutsetning for selvstendighet. Følgelig anså Morgenstjerne at ”de to Rigers med et

²²¹ Indst.O. VIII. 1893.

²²² Morgenstjerne 1897 s.34-40: ”Ved en saadan (dvs. en realunion: min bemerkning) forstaar vi altsaa en organiseret Statsforbindelse, som ikke danner nogen Fællesstat, men har institusjonsmæssig fastslaaet fælles Statsoverhoved for de forbundne Stater.”

²²³ Se også Aubert 1897 s. 198-199.

²²⁴ Se også Aubert 1897 s. 149.

fælles Unionsmærke forsynede, men for øvrig særskilte Flag giver også det korrektest mulige Udtryk for Foreningen som en stedsevarig, *udad paa vigtige Omraader* (min uth.) som et fælles Retssubjekt optrædende Statsforbindelse mellom *ligestillede* (min uth.), suveræne Stater.²²⁵ Aubert hadde en tilsvarende formulering da han i 1879 skrev at unionsmerket i Norges og Sveriges flagg kun vitnet ”om, at hvert af disse Riger, *uden at opgive hele sin ydre* (min uth.) Uafhængighed, med det andet har indgaaet en paa *Jevnbyrdighed* (min uth.) grundet Forening.”²²⁶ Aubert og Morgenstjerne var enige om at unionsmerket i handelsflagget var berettiget, og at det passet godt.²²⁷ Som det fremgår av sitatene, var to momenter særlig viktige i vurderingen av om flagget med unionsmerket uttrykte Norges folkerettslige stilling korrekt. Disse momentene var likestilling og delvis ytre selvstendighet. Grunnsetningen om likestilling kom i Grunnloven blant annet til uttrykk i § 42 mens den i Riksakten kom til uttrykk ”i den minutiøse Omhyggelighed, hvormed det i alle Former er iagttaget, at det ene Rige ikke gives nogen Forret eller Forrang fremfor det andet”.²²⁸ Det ble av hensiktsmessighetsgrunner gjort noen avvik fra den fullstendige likhet.

Venstresiden hevdet en annen oppfatning av Norges rettslige stilling.²²⁹ Den var uenig i synspunktet om at unionen mellom Norge og Sverige var en realunion. Unionen dannet etter dens syn ikke en rettslig enhet på utenrikspolitikkens område, noe betegnelsen av unionen som kun et forsvarsforbund ga uttrykk for.²³⁰ Unionen var kort sagt et fellesskap i kongedømme og et forbund til felles forsvar.²³¹ Således var Norge fullt ut en selvstendig stat.²³² Det eksisterte selv ikke på et begrenset område et eget folkerettssubjekt som het unionen. Det ble dessuten fremhevet at det på det interne området ikke var noe fellesskap overhodet. Hvordan unionen ble betegnet, hadde

²²⁵ Morgenstjerne 1897 s. 90 og Aftenposten 18/6-1899.

²²⁶ Aubert 1879 s. 43.

²²⁷ Aubert 1897 s. 222 og Morgenstjerne i Aftenposten 18/6-1899.

²²⁸ Morgenstjerne 1897 s. 38-39.

²²⁹ Peersen 1892 s. 10-11.

²³⁰ Sigurd Ibsen hevdet allerede 1891 i ”Unionen” s. 89 at at foreningen mellom Norge og Sverige kun var et forsvarsforbund – ”intet andet og intet mere”.

²³¹ Peersen 1892 s. 11. Se også Lt.forh. 1893 (Nr. 26) s. 199. Konstitusjonskomiteens flertall i Indst.O. VIII. 1893 s. 14.

²³² Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 679.

uansett ikke betydning for spørsmålet om hvorvidt handelsflagget skulle ha unionsmerke. Avgjørende var i hvilken utstrekning de unionelle bestemmelser hadde villet innføre et fellesskap mellom de to land. Det var altså en *tolking* av unionens rettslige grunnlag som var avgjørende, særlig Riksakten. Tanken var at flagget der fellesskapet statsrettslig kom til syne, burde bære tegn på det. Like naturlig var det da også at symbolet for det området unionens rettslige grunnlag ikke berørte, ikke hadde noe tegn på unionen. Enkelte gikk til og med så langt at de hevdet det etter riksakten ikke var noe rettslig samkvem i fredstid.²³³ Unionen var kun til i krigstid. Vi ser her at fremgangsmåten til venstresiden var en tolking av unions rettslige grunnlag sammenholdt med en visuell tolking av handelsflagget. Venstresiden ville dermed vise at det var et avvik mellom Norges rettslige stilling og det bilde av Norges rettslige stilling som handelsflagget med unionsmerket ga uttrykk for.

Gjelsvik skilte seg ut fra både Høyre og Venstre i kombinasjonen av hvordan han betegnet og beskrev av Norges folkerettslige stilling og forholdet til Sverige. Ut fra en formell betraktning la han til grunn at foreningen var en realunion siden den felles konge bygget på traktat og ikke tilfeldighet.²³⁴ Således delte han formelt Høyres betegnelse av unionen. Der skilte han seg fra andre aktører på venstresiden. Når det gjaldt unionens innhold, var hans oppfatning i samsvar med Venstres syn.²³⁵ Unionen var ikke i seg selv et folkerettssubjekt, for en traktat kunne ikke være grunnlag for et nytt sådant.²³⁶ Norge og Sverige var suverene stater og utgjorde særskilte folkerettssubjekter. Til Norge og Sveriges stilling som suverene stater passet det best at landene hadde særskilte flagg. Både flagget med og uten unionsmerke oppfylte det folkerettslige kravet til særskilt flagg for suverene stater. Gjelsvik var således enig i at det unionsmerkede flagget *kunne* uttrykke Norges folkerettslige stilling korrekt, og at det av hensyn til selvstendigheten ikke var noe behov for å ta det ut. Gjelsvik skilte seg dermed også ut i flaggdebatten ved å være den eneste som uttalte at begge flaggene passet. Gjelsvik reagerte imidlertid på Auberts og Morgenstiernes uttalelser om at

²³³ Lt..forh. 1893 (Nr. 26) s. 186.

²³⁴ Gjelsvik 1915 s. 132-134.

²³⁵ Gjelsvik i Dagbladet 3/7-1899.

²³⁶ Gjelsvik 1915 s. 132-134.

handelsflagget ga det mest korrekte bilde på foreningen.²³⁷ Til det innvendte han at Riksakten kun var en traktat, og at Norge også hadde inngått mange traktater med andre stater. Disse andre traktatene skilte seg kun kvantitativt, men ikke kvalitativt, fra Riksakten. Gjelsvik spurte retorisk: ”... , hvorfor det er saa korrekt, at den ene Traktats, Rigsaktens, Eksistens skal gi sig Udtryk i et Mærke i Landets Flag, medens det ikke skal være korrekt, at der sættes Mærker i Flaget som Tegn paa andre traktatmæssige Forhold, hvori Norge staar?” Gjelsvik kritiserte dessuten Høyres teori, representert ved Morgenstjerne, om Norges folkerettslige stilling. Teorien om at Norge og Sverige i ikke-politiske forhold var folkerettssubjekter, var uholdbar.²³⁸ For dersom det ble lagt til grunn at unionen dannet et folkerettssubjekt, innebar det at Norge og Sverige hadde forsvunnet som folkerettssubjekter. Med andre ord var enten Norge og Sverige to fullt ut selvstendige stater, eller de hadde gått inn i en større enhet kalt unionen. Det var ikke mulig med noen mellomløsning der både unionen, Norge og Sverige var folkerettssubjekter.

Aubert i 1879 om handelsflagget og Norges folkerettslige stilling

Aubert drøftet i *Det norske Handelsflag* spørsmålet om hvorvidt handelsflagget med unionsmerket ga korrekt uttrykk for Norges ytre selvstendighet.²³⁹ Det problemet nærmet han seg fra en folkerettslig synsvinkel. Han startet med å undersøke hvilket forhold flagg har til staten eller til et lands statsrettslige stilling. Aubert tok utgangspunkt i det folkerettslige spørsmål om når et land etter folkeretten skulle ha eget flagg.²⁴⁰ Siden flagget først og fremst vaiet overfor fremmede stater, fant Aubert at det kom an på landets stilling utad. Det var kun stater som også hadde en ytre selvstendighet, som hadde rett til å føre eget flagg. At Norge førte et særskilt flagg, var dermed i seg selv et tilstrekkelig tegn på landets ytre selvstendighet. Den folkerettslige tilstanden hvor stater som kun hadde en indre selvstendighet førte eget handelsflagg, fant Aubert dessuten at stort sett var forlatt. Dermed kunne ikke unionsmerket være tegn på at Norge var underlagt Sverige.

²³⁷ Se ovenfor.

²³⁸ Dagbladet 3/7-1899.

²³⁹ Aubert 1879 kap. V.

²⁴⁰ Se punkt 3.2.

Aubert viste til andre lands unionsflagg og unionsmerker for å begrunne at flagget med unionsmerke ga korrekt uttrykk for Norges rettslige stilling. For statsforeninger la Aubert til grunn at det var den enkelte stats forhold utad det kom an på, om den skulle ha eget flagg. Land som ikke hadde noen ytre selvstendighet, skulle ikke ha eget handelsflagg. Som eksempler på land som bestod av flere stater, men som kun førte ett handelsflagg, nevnte han USA og Sveits. Disse landene hadde ikke noe unionsmerke i sine handelsflagg. Som eksempel på et land som hadde et unionsmerke i flagget, nevnes Det forente kongedømmet Storbritannia og Irland. Men siden dette kongedømmet etter hans oppfatning var å betrakte som én stat, var unionen kun navnet på en historisk begivenhet – og unionsmerket var bare et minne om denne begivenheten. I disse landene symboliserte merket at landene var blitt til gjennom en forening av flere stater mens i unionen mellom Norge og Sverige vitnet det kun om at de to land hadde inngått en union grunnet på jevnbyrdighet uten å oppgi hele sin uavhengighet utad.

Keiserdømmet Østerrike-Ungarn var den statsforeningen som var nærmest å sammenligne unionen Norge-Sverige med.²⁴¹ Østerrike og Ungarn hadde i stor grad indre selvstendighet, men utad dannet de en enhet. I ingen av de stater som var blitt til ved at mindre stater hadde gått sammen, hadde de opprinnelige statene sitt eget handelsflagg. De hadde kun et felles handelsflagg. Unionen mellom Norge og Sverige var imidlertid ikke som noen av de andre unionene, særlig var det fordi hvert enkelt rike i denne unionen også hadde en større selvstendighet utad. Dette begrunnet at Norge og Sverige hadde hver sine flagg. Siden Norge og Sverige tross alt var forente på visse områder, var det naturlig at dette kom til uttrykk ved et unionsmerke. Aubert hadde her en finere inndeling enn merkets motstandere. Han så at Norge har et eget flagg med unionsmerket mens de anførte eksemplene hadde ett unionsflagg. Det vil si ett felles flagg.

Folkerettens begrensning av adgangen til å føre eget flagg til suverene stater, ble av Aubert og Gjelsvik brukt til å begrunne at det unionsmerkede handelsflagget ikke var i strid med Norges folkerettslige stilling. Gjelsvik kan imidlertid ha hatt et taktisk poeng med å innrømme at unionsmerket ikke stred mot Norges rettslige stilling. Det gjorde han til en mindre åpenbar angriper. Samtidig fikk han påpekt det etter hans syn ulogiske i å ha et merke i flagget som symboliserte en traktat.

²⁴¹ Aubert 1879 s. 43-44.

Høyresiden under lovdebattene om Norges rettslige stilling, handelsflagget og unionsmerket

Under lovdebattene i Stortinget var høyresidens argumentasjon med hensyn til forholdet mellom handelsflagget med unionsmerket og ”Norges rettslige stilling” nokså knapp. Det uttaltes som regel rett frem at det unionsmerkede handelsflagget ikke sa noe mer enn Grunnloven § 1; nemlig ”Frihed, Selvstændighed og Forening med Sverige”.²⁴² Det ble også uttalt at merket var det billedlige uttrykk for Grunnloven § 1 og at flagget med merket nettopp tilkjennega Norges statsrettslige stilling.²⁴³ Det vil si at Norge både var selvstendig og hadde felles konge med Sverige. Grunnloven § 1 er en bestemmelse som nettopp er ment å uttrykke grunnleggende forhold ved Norges stats- og folkerettslige stilling. Bestemmelsens første periode ble endret høsten 1814 for å gjøre foreningen med Sverige mulig. I motsetning til venstresiden la høyresiden altså til grunn at kongefellesskapet skulle synes i handelsflagget, da unionsmerket etter dens syn symboliserte uttrykket ”forenet med Sverige under een Konge” i Grunnloven § 1. Unionsmerket grep således verken inn i Norges indre selvstendighet eller satte Sverige over Norge. Derimot skapte situasjonen som det ble hevdet ville oppstå dersom unionsmerket ble tatt ut, stort engasjement. Høyresiden fremhevet da likhetsgrunnsetningen, særlig konstitusjonskomiteens mindretall.²⁴⁴ Det var etter høyresidens syn ikke noe i det norske handelsflagg sammenlignet med det svenske flagget som pekte i retning av at rikene ikke var likestilte og jevnbyrdige. Derimot ville uttakelsen av unionsmerket fra det norske handelsflagg samtidig som merket ble beholdt i det svenske flagget, kunne skade synet på Norge som likestilt med Sverige. Det ble lagt særlig vekt på at Norge når det tok merket ut av sitt flagg, ikke hadde noen garanti for at unionsmerket også kom til å bli tatt ut av det svenske handelsflagget.²⁴⁵ Dersom Sverige beholdt merket, mente høyresiden det kunne komme til å bli oppfattet som at Norge var blitt opptatt i Sverige. Det vil si at Norges forhold til Sverige ville kunne bli oppfattet som et lydrike- eller provinsforhold. Et argument som Oscar II 1898 grunnga sin sanksjonsnektelse med, var da nettopp også at uttakelsen av merket kunne medføre en

²⁴² Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 682.

²⁴³ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 680 og Indst.O. 1898 s. 35 og 45.

²⁴⁴ Indst.O. VIII. 1893 s. 17.

²⁴⁵ S.st.

uriktig og for Norge skadelig oppfatning av rikenes innbyrdes stilling når Sverige fortsatte å føre merket i sitt handelsflagg.²⁴⁶ Å ta ut merket kunne lede til at Norge ikke ble oppfattet som likestilt med Sverige. Mot høyresiden påstand kan innvendes Auberts i *Det norske Handelsflag* anførte oppfatning om at stater som bare hadde en indre uavhengighet, ikke lenger førte eget flagg.²⁴⁷ Dermed skulle det ikke gjøre noen forskjell om unionsmerket ble tatt ut.

Venstresidens tolking av det unionsmerkede handelsflagg og hva det billedlig ga uttrykk for

Hvilket bilde hevdet Venstre unionsmerket i handelsflagget ga av unionens rettslige karakter og innhold, og hvordan ble synspunktet begrunnet? Uttalelsene i kilde-materialet er knappe og fragmentariske, og hovedsakelig hentet fra debattene i Odels-tinget og Lagtinget. Den tidligste uttalelsen om hvilket bilde motstanderne mente merket var egnet til å gi av unionen, er å finne i Morgenbladets 1844-artikkel. En frase som gikk igjen var at ”Unionsmærkets Indsættelse i Handelsflaget siger noget meget mere”.²⁴⁸ En annen uttryksmåte var at unionens karakter tilsa at det ikke kunne settes et merke inn i det norske flagget uten at det kunne mistydes.²⁴⁹ Motstanderne hevdet følgelig at unionsmerket ga et galt bilde både av unionen og av Norges selvstendighet. De anførte at merket ga uttrykk for et fellesskap også i indre forhold.²⁵⁰ Påstanden ble begrunnet med at et unionsmerke per definisjon forteller om sammensmelting. Det vil si at Norge og Sverige hadde felles institusjoner som ga felles regler for interne forhold. Det ble også hevdet at unionsmerket feilaktig ga uttrykk for at foreningen mellom Norge og Sverige var en realunion.²⁵¹ Merket burde tas ut av handelsflagget fordi det lett kunne innfortolkes at det anga Norges stats- og folkerettslige stilling også på skipsfartens og handelens område.²⁵² Merket ga eksempelvis inntrykk av at også den private handelen tilhørte unionen. Det ble hevdet at unionsmerket var tegn på noe annet og mer enn en forsvarsunion under samme dynasti, og at unionsmerket fikk utlandet til å tenke

²⁴⁶ Protokoll fra norsk statsraad 10/12-1898 og Departements-Tidende 1898 No 51 s. 805.

²⁴⁷ Se ovenfor.

²⁴⁸ Indst.O. VIII. 1893.

²⁴⁹ Dokument 1893 Nr. 115, Kristiania Flagsamlag.

²⁵⁰ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 673.

²⁵¹ Peersen 1892 s. 11 og Lt.forh. 1896 (Nr. 4) s. 20.

²⁵² Indst.O. 1898 s. 45.

at Sverige og Norge i det vesentlige var en stat. I det minste ga unionsmerket anledning til å tro at flaggene var tegn på en selvstendighet av underordnet art. Det kan tolkes dit hen at flaggene ga et bilde av Norge og Sverige som folkerettssubjekter undergitt et annet folkerettssubjekts vilje, nemlig unionen.

Venstresiden tok i sin argumentasjon mot unionsmerkets berettigelse dessuten utgangspunkt i følgende uttalelse fra en innsendt artikkel i Morgenbladet den 13/8 1844:²⁵³

”Hva er et Lands egne Flag? Det er jo ikke blot det, som er bestemt i en Lovparagraf at skulle være det, men som også med sit Udseende fremstiller sig som et for det specielle Land aldeles særeget Flag, som fremviser dette Lands nationale Stillinger og Forhold i det Retninger, hvor Flaget er Symbolet for de ved det repræsenterede Tilstande. Opgives først blot en liten Flig af et saadant Flag til Fordel for et fremmed Mærke eller Farve, da svinder også i samme Øieblik Forestillingen om at det er et eget nationalt Flag, et selvstændig Folks Symbol.”²⁵⁴

Synet var at det ”rene” flagg oppfylte artikkelens krav til et nasjonalt flagg for Norge – og at innsettelsen av unionsmerket førte til at flagget mistet karakteren av å være en selvstendig nasjons flagg. For å underbygge oppfatningen ble det vist til at unionsmerker betydde noe ganske annet i andre lands flagg enn det var meningen det skulle bety i det norske handelsflagget. Som eksempler ble Storbritannia og Irland, USA og Østerrike-Ungarn som alle hadde unionsflagg, trukket frem. Dessuten ble det vist til at Sveits hadde felles flagg for alle kantonen uten noe særskilt tegn. Landenes statsrettslige stilling ble undersøkt og flertallet fremhevet at selv om Storbritannia og Irland hadde unionsflagg, utgjorde de ett helt og samlet rike både innad og utad. USA var ett rike utad, og Østerrike og Ungarn, oppfattet flertallet stod i realunion med hverandre. Oppfatningen bygget på at landene hadde felles utenriks-, finans- og militærstyre. Således ble det hevdet at flaggene i eksemplene betegnet helstaten som utad viste og måtte vise seg som et hele. Derimot ble foreningen med Sverige betegnet som en forening av to selvstendige stater under en felles konge. Venstresiden trakk også frem et eksempel der merket symboliserte at et land stod under et annet lands beskyttelse. Eksemplet var De Joniske Øyer som dannet en fri republikk. Republikken benyttet det engelske unionsmerke i handelsflagget for å vise at den var under engelsk beskyttelse.

²⁵³ Indst.O. VIII 1893.

²⁵⁴ Morgenbladet 13/8-1844 No. 226.

Det ble fremhevet at det var kun disse to måter å bruke unionsmerke på som verden kjente, og siden merket i handelsflagget ikke falt inn under noen av kategoriene, måtte det tas ut fordi det ga et galt bilde av Norges rettslige stilling. Venstresiden åpnet således ikke for andre variasjoner av flagg for å betegne forbindelser mellom land. Det kan muligens forklares med at det er vanskelig å komme med innsigelser mot egne synspunkter i en politisk opphetet debatt. Synspunktet kan dog også anvendes overfor høyresidens argumentasjon.

Statsminister Stang angrep venstresidens bruk av sammenligninger.²⁵⁵ Ut fra sammenligninger kunne ikke trekkes slutninger som var egnet til å bevise at unionsmerket ga opphav til å mistyde Norges rettslige stilling. Stangs innsigelse var at det ikke var noe sidestykke til unionen mellom Norge og Sverige. For å distansere seg fra sammenligninger med Østerrike-Ungarn, la han vekt på at det også der var store forskjeller mellom de to foreninger. Han fant sammenligningene mer egnet til å villed enn veilede. Stangs uttalelse kan muligens tas til inntekt for en oppfatning om at enhver union og ethvert flagg må vurderes konkret. Etter Stangs oppfatning var det ikke mulig å legge annet i det unionsmerkede flagg enn at Norge med det hadde et bilde på Grunnloven § 1; nemlig frihet, selvstendighet og forening med Sverige.

Aubert gikk subsidiært imot venstresidens oppfatning at kun orlogsflagget skulle ha unionsmerke fordi foreningen etter grunnloven kun strakk seg til hva angikk krig og fred.²⁵⁶ Også denne oppfatningen tilsa etter hans mening unionsmerke i handelsflagget. For selv om foreningen kun hadde krig og fred felles, hadde også et fellesskap av denne karakter etter folkeretten betydning for handelsflagget. Spørsmålet om hvilken betydning krig og fred hadde for handelsskip, stod sentralt i Auberts argumentasjon. Han fant at folkeretten har regler for hvordan et handelsskip skal behandles ettersom hvilken tilknytning det har til et krigførende land – og flagget er det fremste bevis for om et handelsskip er fiendtlig eller nøytralt. Sammenhengen mellom fellesskap i krig og dets betydning for handelsflåten fant han var et argument for at det var riktig å beholde unionsmerket i handelsflagget.

²⁵⁵ Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 682.

²⁵⁶ Aubert 1879 s. 45. Christian Schweigaard ga kort uttrykk for et tilsvarende syn i Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 676.

Oppsummering

Det foregående viser at det ble anvendt to ulike tilnæringsmåter til spørsmålet om hvorvidt handelsflagget med unionsmerket var i samsvar med Norges rettslige stilling. Den ene var særlig representert av Aubert og Gjelsvik. Begge tok utgangspunkt i når en stat etter folkeretten hadde rett til særskilt flagg. Det ble således lagt mindre vekt på den visuelle tolkingen av flagget. Den andre tilnæringsmåten var en tolking av riksakten og grunnloven sammenholdt med en tolking av hva flagget visuelt ga uttrykk for.

Som mønstre ved tolkingen av det norske handelsflagget med unionsmerke, har vi sett at aktørene benyttet andre unionsflagg. Venstresiden ville vise at merket grep inn i selvstendigheten fordi unionsflagg ellers ikke var et tegn på at enkeltstater i unioner var selvstendige, men at de sammen utgjorde en stat. Høyresiden skilte tilfellene fra hverandre. Den ville vise at eksemplene ikke kunne brukes i tilfellet med det unionsmerkede handelsflagget. Det ble også hentet argumenter fra krigens folkerett for å begrunne merkets berettigelse i handelsflagget. Det ble ikke hevdet at folkeretten krevde like eller likhet mellom orlogs- og handelsflaggene. Poenget var at også handelsskip var berørt av et fellesskap i krig og fred.

Det fremtrer også at det var ulikheter i hva aktørene vektla i argumentasjonen. For høyresiden spilte likhetsgrunnsetningen en viktig rolle. Den hevdet det ville være et brudd på denne grunnsetningen å ta merket ut av handelsflagget. Først da ville handelsflagget gi et galt bilde av Norges rettslige stilling. Venstresiden la derimot hovedvekten på selvstendigheten – og fant at den talte for at merket ble tatt ut av handelsflagget. Likhetsgrunnsetningen hadde etter dens oppfatning ingen ting på selvstendighetens område å gjøre. Venstresidens syn har sammenheng med at merket etter dens oppfatning ga uttrykk for en union av et videre rettslig omfang. Bildet som venstresiden hevdet unionsmerket ga av Norges folkerettslige stilling og unionen, var av en mer omfattende forening enn det selv høyresidens unionsoppfatning innebar.

Dersom de to flagg, dvs. det med og det uten unionsmerke, ble holdt opp mot hverandre, er det åpenbart at de kunne gi grunnlag for ulike tolkinger. På den ene side ga ikke det ”rene” flagg uttrykk for noen union, noe flagget med unionsmerke kunne sies å gjøre. Likevel er det uklart hva merket i så fall sa om unionens innhold og Norges

folkerettslige stilling. Videre fortalte de ulike typer flagg som ble anvendt, dvs. orlogs- og handelsflagget, hvilket rettsområde man befant seg på. Derfor kunne merket i flaggene også gi inntrykk av at de aktuelle rettsområdene var berørt av unionen. I det minste kan de sies å gi uttrykk for et fellesskap av en eller annen art. På den annen side vil det at flaggene ikke var fullstendig like, også fortelle noe om landenes rettslige stilling. Det vil særlig si med hensyn til deres selvstendighet. Bruk av samme farger eller lik utforming gjør imidlertid ikke i seg selv at et flagg mister karakteren av å være et lands eget flagg. Eksempel på det første er det amerikanske, franske og norske flagget, mens eksempler på det andre er de nordiske korsflaggene. Ingen av disse flaggene kan tolkes dit hen at landene er rettslig sammenknyttede. Derimot symboliserer de historisk fellesskap og kulturelt slektskap. Fargevalget kan også symbolisere interne forhold blant annet av statsrettslig karakter.

3.4 Unionens utvikling og faktisk rettslig fellesskap

I debatten om unionsmerkets berettigelse ble det også debattert om berøringspunkter som ikke hadde sitt grunnlag i Riksakten, likevel skulle kunne fremtre av handelsflagget. Det vil si flagget som symbol for et omfattende faktisk rettslig fellesskap mellom Norge og Sverige.

Det var allerede under flaggdebatten i 1879 at Aubert forsvarte rettmessigheten av unionsmerket i handelsflagget med at unionens utvikling hadde ført til et faktisk stort fellesskap i livet, om enn ikke i loven.²⁵⁷ Fellesskapet ble hevdet å omfatte nesten alle Norges folkerettslige forhold på handelen og sjøfartens område. Et moment var at de to land helt siden 1814 hadde hatt felles konsuler. Et annet viktig moment var at stort sett alle handels- og sjøfartstraktater fra 1814 til 1879 var inngått i fellesskap. Fellesskapet i traktater hevdet Aubert at det burde tas hensyn til ved ordningen av handelsflagget selv om det ikke var påbudt i Grunnloven. Det var altså ikke bare rettslige bånd mellom Norge og Sverige som skulle være avgjørende ved bedømmelsen av unionsmerkets berettigelse.

²⁵⁷ Aubert 1879 s. 45-49.

Auberts forsvar av unionsmerket ble på 1890-tallet først imøtegått av Peersen, deretter av Venstres stortingsrepresentanter under lovdebatten i Stortinget. Det ble fremført en rekke innsigelser mot den ”større fellesskap i livet”-tankegangen som grunnlag for å beholde merket. Venstresidens utgangspunkt var at flagget kun skulle gi uttrykk for den rettslige siden av fellesskapet, dvs. de deler av fellesskapet som var nedfestet i Grunnloven og Riksakten. Peersen brukte uttrykket ”det rettslige, ved lov fastslaaede fællesskab”, mens synspunktet under lovbehandlingen kom til uttrykk ved uttalelser som for eksempel at ”paa Handelens Omraade har vi intet institutionelt Fællesskab. Det Fællesskab, som nu bestaar, er kun et faktisk Forhold – det er ikke en retslig Tilstand, som eksisterer”.²⁵⁸ Det faktiske fellesskap ble ansett for å være mer eller mindre tilfeldig. Det ble hevdet at talen om et større fellesskap i livet berodde på ”amalgamismens og samrøringens politikk”. Som innvending til betydningen av felles traktater, utenriksstyre og diplomatisk representasjon ble det anført at det var en tilstand som var mer tålt enn ønsket. I dette synes å ligge at Norge som regel ikke hadde hatt noe valg, eller ikke hadde gjort motstand. Denne argumentasjonen gir også uttrykk for at venstresiden ville begrense fellesskapet til det aller nødvendigste. Dessuten hadde perioden fra 1821 til 1844 vist at det ikke var nødvendig med noe unionsmerke i handelsflagget selv om det var felles konsulatvesen.²⁵⁹ Det ble dessuten argumentert med at statsrettslig viste den historiske utvikling at landene snarere hadde fjernet seg fra et større fellesskap i livet enn det loven hadde villet, noe som ble begrunnet med at et folkerettslig fellesskap utenfor konge og krig var forkastet av det norske folk.²⁶⁰ De tidligere forsøkene på å få til en tettere union blant annet ved de to unionskomiteenes forslag, spilte her en sentral rolle i argumentasjonen. Dessuten nevntes forslaget i 1869 om å nedfeste i riksakten at den svenske utenriksministeren også skulle være norsk utenriksminister.²⁶¹ Det ble gjort for å tilbakevise den større fellesskapstanken.

Unionsmerket ble av noen kalt ”Forlovelsesringen mellem de to Folk”.²⁶² Det fremgår ikke av forarbeidene hvem som hadde denne oppfatningen som av konstitusjons-

²⁵⁸ Peersen 1892 s. 11-14, Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 90 og Indst.O. 1898 s. 45.

²⁵⁹ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 90.

²⁶⁰ Peersen 1892 s. 47.

²⁶¹ Peersen 1892 s. 42.

²⁶² Inst.O. VIII 1893 s. 13. Bjørnstjerne Bjørnson skrev 1879 et dikt mot dette synspunktet. Se Norske flagsange 1896 s. 71.

komiteens flertall ble imøtegått. Oppfatningen ble funnet både historisk og statsrettslig misvisende. Etter komiteens oppfatning verken var unionen eller var den ment å bli innledningen til en enda tettere union eller fellesstat. Uttrykket ”forlovelsesringen” kan ses i sammenheng med at merket kom inn i flagget samtidig med den første unionskomiteens arbeid med et forslag til en fullstendig revisjon av Riksakten, et forslag som ikke ble vedtatt.²⁶³

Fellesskapsargumentet hadde ingen betydning for de som ville ta ut merket. For dem var det ikke tilstrekkelig med et stort faktisk fellesskap. Det var det rettslige fellesskapet som hadde betydning. Merkets forsvarere fant at det hadde utviklet seg et større fellesskap mellom Norge og Sverige, og at flagget med unionsmerket ga uttrykk for dette fellesskapet. Motstanderne av merket konkluderte med at det ikke var sant at det unionelle fellesskap hadde blitt større i livet enn i loven. Tvert om hadde man i Norge hele tiden gjort motstand mot en utvikling av fellesskapet. Følgelig synes det som om merkets motstandere mente at merkets forsvarere bygget det unionsmerkete handelsflagg på feilaktig grunnlag.²⁶⁴ For dem var unionens rettslige grunnlag avgjørende.

3.5 Grunnloven § 111 første punktum og kravet til ”eget” flagg

Den andre mulige skranken for handelsflaggets utseende som ble debattert under flaggsakens første stadium, var Grunnloven § 111 første punktum. Her drøfter jeg den særlig i relasjon til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 som var rettsgrunnlaget for unionsmerket i handelsflagget. Det var blant de norske aktørene ulike oppfatninger om bestemmelsens rettslige betydning for handelsflaggets utseende, men med uttrykket ”har Ret til eget Koffardiflag” var bestemmelsen et naturlig utgangspunkt i venstresidens argumentasjon for å ta ut unionsmerket. Det understrekes dessuten ved at uttrykket ”Norges Flag” i lovforslagets § 1 ble endret til ”Norges Koffardiflag”.²⁶⁵ Bestemmelsens betydning for adgangen til fra norsk side ensidig å fastsette det norske handelsflagget er behandlet i kapittel 5.

²⁶³ Bjørge 1995 s. 272.

²⁶⁴ Peersen 1892 s. 40.

²⁶⁵ Konstitusjonskomiteens flertall tok i sin redegjørelse i 1893 utgangspunkt i § 111, se Indst.O. VIII. 1893.

Ovenfor i punkt 3.2 så vi at Grunnloven § 111 første punktum ble funnet overflødig som selvstendig grunnlag for Norges rett til et eget handelsflagg. Dette var en oppfatning som Aubert ser ut til å ha delt da han 1879 tok opp forholdet mellom § 111 og unionsmerket. I en drøftelse av spørsmålet fant han ingen tvingende grunn til å endre handelsflagget. Den oppfatningen baserte han først og fremst på at handelsflagget etter hans syn uttrykte Norges statsrettslige stilling korrekt. Dermed forelå det ingen tvingende grunn til å ta ut merket uansett hvordan man ville fortolke "eget Flag" i § 111.²⁶⁶ For Aubert og Morgenstjerne synes det avgjørende spørsmålet å ha vært hvorvidt handelsflagget ga et korrekt bilde av Norges rettslige stilling. Grunnloven § 111 første punktum hadde ingen selvstendig betydning med hensyn til flaggets utseende.

Norge benyttet etter høyresidens syn allerede retten til eget handelsflagg i grunnloven § 111 første punktum. Til støtte for dette synspunktet ble det vist til tidligere uttalelser og forhold om forståelsen av § 111. Begrunnelsen var at innsettelsen av unionsmerket ville vært umulig dersom tanken om grunnlovsstrid hadde vært tilstede.²⁶⁷ Det ble for det første vist til unionskomiteens utkast til innberetning av 1844. Der ble det uttalt at "den i Grundlovens § 111 givne Ret kommer man paa denne Maade fremdeles at gjøre Brug af, eftersom det norske Handelsflag ligefuldt bliver et for Norge særeget Flag, om Unionsmerket end anbringes der".²⁶⁸ Denne uttalelsen som kom i forbindelse med innsettelsen av unionsmerket, ga uttrykk for at et flagg ulikt andre flagg var tilstrekkelig i relasjon til "eget Flag". Videre ble det funnet støtte for den samme oppfatningen i Finansdepartementets foredrag den 10. april 1844. Her var også oppfatningen at flagget like fullt forble et eget norsk flagg, som var forskjellig fra det svenske handelsflagg, selv om unionsmerket ble satt inn.²⁶⁹ Dessuten ble det vist til en tale som Stortingets president holdt i 1845 i anledning 1844-resolusjonen. I denne talen takket Presidenten kongen for den i standbrakte ordning. Talen var på forhånd vedtatt av Stortinget. Dette ble tatt til inntekt for at Stortinget i 1844 ikke anså handelsflagget med unionsmerket for å være i strid med Grunnloven. Til slutt i argumentasjonen ble det vist til Herman Foss

²⁶⁶ Aubert 1879 s. 49.

²⁶⁷ Indst.O. VIII. 1893 s. 17.

²⁶⁸ Departements-Tidende No. 36 1893 s. 571-572.

²⁶⁹ S.st.

forslag om at det i en ny riksakt skulle innsettes en paragraf om unionsmerket i handelsflagget.²⁷⁰ Forslaget kom i forbindelse med den første unionskomiteen. Ved å vise til uttalelser fra Unionskomiteen, Finansdepartementet, Stortinget og Statsrådet som alle stemte overens, søkte høyresiden å vise at merket ikke ble ansett å være i strid med Grunnloven da det ble satt inn.

Grunnloven § 111 første punktum – ett forbud mot unionsmerket?

Venstresiden la til grunn at grunnloven § 111 første punktum i seg selv innebar et forbud mot unionsmerket i handelsflagget.²⁷¹ Det kom i tillegg til argumentet som fulgte av ”Norges rettslige stilling”.²⁷² Oppfatningen ble hentet fra en artikkel i Morgenbladet den 13/8-1844 der § 111 ble anført som en ”særegen grund” til ikke å akseptere merket i handelsflagget.²⁷³ Artikkelen hevdet at bestemmelsen syntes å innebære et bestemt forbud mot i handelsflagget å inkorporere andre merker enn våre nasjonale. Forbudet lå underforstått i at ”eget flagg” kun forelå dersom det ikke hadde spor av andre lands farger. På den annen side hevdet Høyre at Grunnloven § 111 ikke innebar et forbud mot at det i handelsflagget var noe som var felles med det svenske flagget.²⁷⁴ Det Norge hadde rett til og krav på var at landets handelsflagg var ulikt alle andre nasjoners flagg, og at særlig det norske og svenske handelsflagget ikke burde være ens. Til støtte for oppfatningen ble det vist til unionskomiteens utkast til innberetning av 1844. Der uttalte komiteen at retten etter Grunnloven § 111 kom man fremdeles til å gjøre bruk av ettersom også det unionsmerkede flagg var særegent for Norge.

Hvordan begrunnet venstresiden at handelsflagget med unionsmerke ikke var ”eget” i relasjon til Grunnloven § 111 første punktum? For det første ble ordlyden i § 111 brukt som argument for at det ikke skulle være noe unionsmerke i handelsflagget; nemlig det

²⁷⁰ Indst.O. VIII. 1893.

²⁷¹ Peersen 1892 s. 45. Næss 1896 s. 14. I Morgenbladet 13/8-1844 ble § 111 anført som en ”særegen Grund til ikke at anerkjende Unionsmærket som hjemmehørende i vort Handelsflagg, idet vi nemlig i § 111 synes at have et bestemt Forbud mod en införlifning af andre end vore egne nationale Mærker”. Norsk Flag” Dagbladet 5/5-1893 nr. 126. Referat fra møte i Kristiania Flagsamlag.

²⁷² Næss 1896 s. 16.

²⁷³ Sitat av Morgenbladets artikkel 13/8-1844 i Storm 1893 s. 82-83 og Næss 1896 s. 14. Se eksempelvis også Arctander i Lt.forh. 1893 (Nr. 26) s. 187.

²⁷⁴ Konstitusjonskomiteens mindretall i Indst.O. VIII. 1893.

forhold at bestemmelsen ikke nevnte noen union i handelsflagget.²⁷⁵ Det ble begrunnet med at rikenes handel og vandel ikke var felles. De sluttet seg også frem til hva som hadde vært formålet med § 111. For det første ser det ut til at bestemmelsens oppgave var å virke klargjørende. Det skulle ikke være noen tvil om at Norge hadde rett til et eget handelsflagg, og at unionen ikke omfattet handelens område. Dette oppnådde man ved at bestemmelsen sondret mellom handels- og orlogsflagget. Man ville følgelig fra norsk side i 1814 hindre at en uriktig oppfatning av grunnlaget for unionen, kom til uttrykk i handelsflagget.²⁷⁶ Det ble også uttalt at § 111 ble gitt for å fastslå at Norges suverenitet var den samme både før og etter den 4. november, og at unionen ikke skulle ha noen innflytelse på Norges flagg.²⁷⁷ Konklusjonen var at unionen ikke skulle strekke seg så langt som til handelsflaggets felt eller bli betegnet i dette flagget.²⁷⁸ På denne måten har formålet med § 111 tilknytning til argumentasjonen rundt Norges rettslige stilling. Med andre ord ville man i 1814 med grunnloven § 111 fastslå at foreningen ikke hadde noe å gjøre med landets indre forhold.²⁷⁹ Det synes her som om det ble ansett å være en motsetning mellom § 111s to bestemmelser.²⁸⁰

At handelsflagget ikke skulle ha unionsmerke, ble også begrunnet med at handels- og orlogsflagget på hvert sitt felt hadde ulike formål.²⁸¹ Handelsflagget skulle vise Norges stilling som en selvstendig nasjon på handelens område, mens orlogsflagget skulle tilkjenne forsvarsforbundet med Sverige. Ved tolkingen av § 111 ble grunnloven § 1 trukket inn. Den ble funnet å inneholde to momenter av betydning for tolkingen av § 111; nemlig "Norges Selvstændighed" og "Foreningen med Sverige".²⁸² Ved å sammenholde § 1 med § 111 sluttet de seg til at selvstendigheten og foreningen skulle ha sitt særmerke i hvert sitt flagg. Orlogsflagget skulle betegne unionen, mens handelsflagget var selvstendighetens symbol. Følgelig skulle det ikke være noe unionsmerke i handelsflagget. Argumentasjonen lå tett opp til anførselen under "Norges rettslige

²⁷⁵ Næss 1896 s. 12.

²⁷⁶ Peersen 1892 s. 45.

²⁷⁷ Peersen 1892 s. 10 og Indst.O. VIII. 1893 s. 13.

²⁷⁸ Peersen 1892 s. 10.

²⁷⁹ Indst.O. VIII. 1893 s. 13.

²⁸⁰ Næss 1896 s. 15-16.

²⁸¹ Peersen 1892 s. 44.

²⁸² Lt.forh. 1896 (Nr. 4) s. 28.

stilling” om at foreningen bare skulle synes på de områder der den etter foreningens grunnlag var til.

Etter Auberts syn var det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom første og annet punktum i Grunnloven § 111, det vil si mellom ”eget Flag” og ”Unionsflag”.²⁸³ Slik han så det, oppstilte bestemmelsen to av hverandre uavhengige grunnsetninger for ordningen av flaggspørsmålet. Motsetningen til eget flagg var altså ikke i seg selv unionsflagg, men andre lands flagg. Det vil særlig det svenske handelsflagg. Det kom an på hvordan grunnsetningene ble gjennomført om den ene fikk innflytelse på den annen. ”Unionsflag” tolket Aubert dit hen at det skulle være et flagg som ga uttrykk for foreningen mellom Norge og Sverige. Der så han to muligheter. Enten et felles flagg bygget på likestillingsprinsippet, eller et for hvert rike særskilt flagg utrustet med et unionsmerke. Ved tolkingen av uttrykket ”Unions-Flag” spilte grunnlovgiverens hensikt med § 111 annet punktum en rolle. Siden bestemmelsen kom til på norsk initiativ, ble dens hensikt funnet å være å sikre Norges rett til eget handelsflagg. En streng tolkning av uttrykket hadde følgelig formodningen mot seg. Spørsmålet om hvorvidt unionsflagget også kunne være handelsflagg, kom således an på hvilke av de to alternativer unionsflagg som ble valgt. Følgelig forhindret ikke § 111 at unionsmerket ble inntatt også i handelsflagget. Det var ”Norges rettslige stilling” som Aubert la til grunn for konklusjonen og som han bygde Norges rett til eget handelsflagg på.

Dersom uttrykket ”eget flagg” ble tolket dit hen at det krevde et flagg som var helt fritt for unionen, måtte dessuten også uttrykket unionsflagg tolkes på en annen måte enn var gjort med ordningen av orlogsflagget i 1844.²⁸⁴ Det måtte da være et flagg som helt igjennom var et unionsflagg. Med andre ord et flagg som fullt og helt var felles for Sverige og Norge. Dermed ville ordningen av orlogsflagget bli berørt. Det var inkonsekvent å velge en tolkning med hensyn til handelsflagget og en annen når det gjaldt orlogsflagget. I det kan legges at man ikke kunne velge den tolkingen av Grunnloven § 111 som i hvert enkelt tilfelle passet ens ønsker best. Man måtte være konsekvent. Således pekte Aubert på at en så snever tolking av uttrykket ”eget flagg”,

²⁸³ Aubert 1879 s. 50-51. Aubert viste 1893 i skriftet Flag-Resolutionerne 1821 og 1844 til sin behandling av spørsmålet i 1879.

²⁸⁴ S.st.

hadde negative konsekvenser for ordningen av orlogsflagget som etter Grunnloven § 111 annet punktum skulle være et unionsflagg.

Svenske aksjonister

Om Norges rett til ”eget flagg” etter Grunnloven § 111 første punktum var oppfylt, ble av svenske aksjonister reist i sammenheng med spørsmålet om Norge var bundet til ikke å ta unionsmerket ut av handelsflagget uten svensk samtykke.²⁸⁵ Dessuten ble spørsmålet i kampanjen gjennomgående reist som et retorisk spørsmål.²⁸⁶ For å begrunne at det unionsmerkede handelsflagget ikke var i strid med retten til ”eget flagg”, viste de svenske aksjonistene til at verken de norske medlemmene av unionskomiteen eller det norske statsrådet i 1844 hadde funnet at innsettelsen av merket stred mot § 111 første punktum.²⁸⁷ Begrunnelsen for at det unionsmerkede handelsflagg likevel ble Norges eget flagg, var at ingen annen nasjon hadde rett til å bruke nettopp dette flagget.²⁸⁸ Videre ble det fremhevet at Stortinget i 1844 ikke hadde gjort noen innvending mot handelsflaggets utseende.²⁸⁹ Flagglovens svenske motstandere tolket imidlertid også uttrykket ”har rätt til” i § 111 første punktum dit hen at bestemmelsen ikke forhindret Norge fra å ha et handelsflagg som helt eller delvis var unionelt.²⁹⁰ På dette punktet gikk aksjonistene lenger i sin tolkning enn den norske høyresiden.

²⁸⁵ Se kapittel 6.

²⁸⁶ Eksempelvis Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 9 og VL 19/6-1899.

²⁸⁷ Alin *Professor Alins* ... 1899 s. 10-11, Flaggfrågan 1899 s. 5, FK 1899:3 s. 10-11, Alin *Aftal* ... 1899 s. 22-23, Rydin 1899 s. 30-32.

²⁸⁸ Alin *Aftal* ... 1899 s. 22-23.

²⁸⁹ Flaggfrågen 1899 s. 5.

²⁹⁰ Flaggfrågan 1899 s. 4, Alin *Aftal* ... 1899 s. 23 og Rydin 1899 s. 14.

4 Handelsflagget – det personelle kompetansespørsmålet

4.1 Innledning

Flaggsaken reiste spørsmål om hvorvidt Stortinget kunne bruke lovformen til å gi bestemmelser om handelsflagget, eller om dette var et kongelig prerogativ. Spørsmålet var aktuelt på begge stadier i flaggsaken. På 1800-tallet var det ingen bestemmelse i Grunnloven som uttrykkelig ga verken Kongen eller Stortinget enerett til å gi bestemmelser om flagget. I dag klargjør Grunnloven § 111 spørsmålet ved å fastsette uttrykkelig at lovformen er påkrevd når det skal treffes bestemmelser om det norske flaggs form og farger. Bestemmelsen ble foreslått av Bjørnstjerne Bjørnson og J. E. Sars allerede i 1889, men den ble ikke vedtatt før i 1905.²⁹¹ Prerogativspørsmålet dreide seg om kompetansefordelingen mellom statsorganene i Norge. Det hadde derfor grunnlovs rang og var av nasjonal karakter. I dette kapitlet undersøker jeg både norske og svenske oppfatninger i flaggsaken om hvilket organ som var rette myndighet til å gi bestemmelser om handelsflagget. Dessuten behandles den rettslige betydningen som kongens grunngeving av sanksjonsnektelsene og hans kunngjøring av flaggloven hadde, for et eventuelt prerogativs eksistens og oppgivelse.

Det interne kompetansespørsmålet hadde flere sider i flaggsaken. For den norske venstresiden var det en innsigelse mot gyldigheten til 1844-resolusjonens punkt 6. Viktigere var dog spørsmålet om Stortingets adgang til å fastsette handelsflagget. For de svenske aksjonistene var kompetansespørsmålet både en innsigelse mot flagglovens gyldighet og en forutsetning for at kongen ved avtale i 1844 hadde kunnet binde landene til ikke ensidig å ta ut unionsmerket fra handelsflagget.²⁹² Det siste var ett av

²⁹¹ Storm 1893 s. 117-118 og Grlbest. 21. nov. 1905.

²⁹² Se punkt 6.2.

flere argumenter anført i den hensikt å overbevise den svenske statsministeren om ikke å notifikere flaggloven.

Opplysninger om norske aktørers oppfatninger om det interne kompetansespørsmålet finnes først og fremst i flagglovens forarbeider; herunder behandlingen av 1879-forslaget. Forarbeidene gir samtidig også uttrykk for kongemaktens oppfatning om spørsmålet gjennom 1800-tallet. Når det gjelder å klarlegge svenske aksjonisters oppfatning, er det omfattende brosjyrematerialet en sentral kilde. I tillegg var det enkelte uttalelser i samtidige aviser om spørsmålet.

4.2 Norske aktører og det personelle kompetansespørsmålet

Under flagglovdebatten i Norge var spørsmålet om stortingets kompetanse til å gi bestemmelser om handelsflagget ingen stor sak. Både høyre- og venstresiden knyttet stortingets kompetanse på dette området til grunnloven.²⁹³ Høyresiden uttalte at det formelt sett ikke var noe i veien for å fastsette flagget ved lov, og at påstanden om prerogativet enten for lengst var oppgitt eller i alle tilfelle var uholdbar.²⁹⁴ Enigheten kan forklares med at ingen av partiene ville svekke stortingets myndighet i forhold til kongemakten. Dessuten hadde stortinget allerede fra 1814 ved en rekke lovforslag gitt uttrykk for at det hadde kompetanse til å bestemme handelsflagget ved lov.²⁹⁵

Da det gjaldt spørsmålet om kongen ved kongelig resolusjon overhode hadde adgang til å gi bestemmelser om handelsflagget, ser det ikke ut til å ha vært fullstendig sammenfallende oppfatninger. Om det spørsmålet uttalte Stang under Odelstingets behandling av flaggloven i 1893 at stortinget siden 1844 hadde erkjent at det kunne gjøres ved resolusjon så lenge det ikke var noen lov.²⁹⁶ Det ble her ikke fremført noen innsigelser fra flagglovens tilhengere mot Stangs uttalelse på dette punktet. Videre ble det i Departements-Tidende i 1893 vist til at Finansdepartementet i et foredrag gitt i forbindelse med unionskomiteens innstilling i 1844, ikke hadde funnet det tvilsomt at

²⁹³ Eksempelvis Jacob Sverdrup i Ot.forh. 1893 (Nr. 85) s. 687-688.

²⁹⁴ Indst.O. VIII. 1893 s. 16.

²⁹⁵ Se punkt 1.5.

²⁹⁶ Ot.forh. 1898/1899 (Nr. 5 og 6) s. 39.

Kongen hadde adgang til å gi bestemmelser om flaggene ved kongelig resolusjon.²⁹⁷ Departementet viste i sin uttalelse til at bestemmelser om flaggene også tidligere hadde blitt gitt på denne måten. Uttalelsen gir også inntrykk av at det ikke var noen rettslig betingelse at stortinget deltok i avgjørelsen.

Flagglovens støttespillere, venstresiden, ser ut til å ha hatt en annen oppfatning. Konstitusjonskomiteens flertall ga i komitéinnstillingen tilslutning til en uttalelse fra komitéinnstillingen av 7. juni 1836 med følgende ordlyd:

”Ifølge Norges Forfatning bør alle vedvarende Bestemmelser for Rigets, med Grundloven overensstemmende, indre Indretninger og Institutioner, der ikke udtrykkelig ere overdragne til den executive Magt, være givne ved Love, hvilke, i Almindelighed taget, ere at betragte som Udtrykket af Nationens og Kongens samstemmende Villie. En saa vigtig Nationalgjenstand som Handelsflaget, dets Beskaffenhed og Brug, bør altså uimodsigelig være bestemt ved Lov. Denne Mening har Stedse været antaget i Norge (se Storthingsforhandlinger for 1814, 1818 og 1821).”²⁹⁸

Uttalelsen gikk ut på at bestemmelser om handelsflagget måtte anses å være underlagt lovgivningen. ”Bør” ble her mest sannsynlig brukt i betydningen ”skal”, noe som var i samsvar med tidligere tiders språkbruk.²⁹⁹ Dersom kompetanse på et område er forbeholdt kongemakten, må dette uttrykkelig være bestemt i grunnloven. Det vises ikke til noen konkret bestemmelse i Grunnloven, men må anses å følge av Grunnlovens system. Komiteens uttalelse bygget på folkesuverenitetsprinsippet, noe som kan begrunnes med at Stortinget er nasjonens, dvs. folkets, representant. Om innsettelsen av unionsmerket i handelsflagget i 1844 uttalte dessuten komitéflertallet i 1893 at ”Kongemagten paa egen Haand havde givet Bestemmelse om Anliggender, der utvilsomt henhører under den lovgivende Magt, og af Kongemagten selv var erkjendt at være Lovgivningens Sag”.³⁰⁰

Undersøkelsen viser altså at det på norsk side var enighet om adgangen til å fastsette handelsflagget ved lov. Den viser også at det var ulike meninger om hvorvidt kongen hadde adgang til å bestemme flagget ved kongelig resolusjon. Merkets motstandere mente kongen ikke hadde adgang til å fastsette flagget, mens dets forsvarere fant

²⁹⁷ Departements-Tidende 1893 s. 599-600.

²⁹⁸ Indst.O. VIII 1893 s. 7.

²⁹⁹ Eckhoff 2001 s. 61.

³⁰⁰ Indst.O. VIII. 1893 s. 12.

kongens fastsettelse av handelsflagget mulig så lenge det ikke var noen lov. Etter min mening hadde høyresidens oppfatning mest for seg.

4.3 Prerogativspørsmålet i den svenske flaggkampanjen

Påstanden om at det var et kongelig prerogativ å gi bestemmelser om handelsflagget fikk stor plass i den svenske kampanjen mot flaggloven. Her undersøkes aksjonistenes begrunnelse for at det var et kongelig prerogativ å gi bestemmelser om handelsflagget.

Aksjonistenes utgangspunkt for å begrunne prerogativsystemspunktet var at det å bestemme en monarkisk stats symboler, var noe som selvsagt falt inn under monarkens utøvelse av myndighet med mindre det motsatte var uttrykkelig bestemt enten i vedkommende lands grunnlov eller på annen måte.³⁰¹ Det synes her lagt til grunn en alminnelig regel i monarkiske stater uten at det ble foretatt en konkret vurdering av norsk statsrett. Tanken bak standpunktet synes å være at det var monarken som hadde gitt det folkevalgte organ dets kompetanse. Følgelig hadde kongen i behold all den myndighet han ikke uttrykkelig hadde gitt fra seg. Etter norsk statsrett var imidlertid utgangspunktet motsatt.³⁰²

Deretter søkte aksjonistene å påvise bestemmelser i den norske grunnloven, som uttrykkelig fratok kongen myndigheten til å bestemme handelsflagget. Grunnloven § 111 første punktum var her det naturlige utgangspunktet. Riktignok hadde Norge etter nevnte bestemmelse rett til et eget handelsflagg, men det stod ikke i bestemmelsen at dette skulle bestemmes ved lov. Et moment var grunnlovgiverens hensikt med bestemmelsen. Den ble hevdet ikke å være å frata kongen den rett han hadde i egenskap av norsk konge til å bestemme handelsflagget, men å gi en garanti mot kongen som unionskonge.³⁰³ Således skulle § 111 første ledd kun være veiledende for kongen.³⁰⁴ Følgelig ble bestemmelsen oppfattet som en begrensning i et kongelig prerogativ. På den måten ble den brukt som et støtteargument for prerogativets eksistens. Grunnloven

³⁰¹ Eksempelvis Flaggfrågan 1899 s. 3 og Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 7.

³⁰² Aschehoug 1892 s. 115. Se også punkt 4.2.

³⁰³ Rydin 1899 s. 10 og NDA 14/7-1899.

³⁰⁴ NDA 14/7-1899.

§ 111 første ledd ble også sammenlignet med andre grunnlovsbestemmelser som uttrykkelig fastsatte lovformen – særlig § 110 som gjelder pengevesenet.³⁰⁵ Siden Grunnloven ellers nøye regnet opp Stortingets rettigheter, men ikke ga det noen bestemmelsesrett vedrørende flagget, hevdet de det var Grunnlovens intensjon at rettigheten tilkom kongen.³⁰⁶ Poenget var at dersom grunnlovsgiveren hadde hatt til hensikt å gi stortinget myndighet å bestemme handelsflagget, hadde den på likedant vis som i § 110 fastsatt at handelsflagget skulle bestemmes gjennom lov.³⁰⁷ En slutning som muligens er nærmere å trekke, er at kongen hadde adgang til å fastsette handelsflagget så lenge det ikke var fastsatt i lov, noe som er i tråd med oppfatningen til den norske høyresiden.³⁰⁸ For selv om Grunnloven ikke sa uttrykkelig at handelsflagget måtte fastsettes ved lov, tilsa ikke det samtidig at Stortinget heller ikke hadde adgang.

En oppfatning som blant andre Kjellen uttrykte, var dessuten at Stortinget måtte bevise dets rett til å gi bestemmelser om handelsflagget.³⁰⁹ Han hevdet at ikke et ord i Grunnloven antydte at Stortinget alene eller sammen med Kongen hadde bestemmelsesrett over statens symboler. Det hjalp da ikke å peke på §§ 75 og 49 som ga Stortinget lovgivende myndighet siden spørsmålet nettopp var om denne myndigheten omfattet handelsflagget. Han fant det naturlig at bestemmelser om flagget hørte til den utøvende makt, og den fant han at Grunnlovens § 3 uttrykkelig la hos Kongen. Det Stortinget kunne gjøre var å fremsette ønske overfor kongen om hvordan det ønsket flagget skulle se ut, men det var Kongen som bestemte.

Et annet utgangspunkt aksjonistene tok, var at alle beslutninger vedrørende handelsflagget inntil da var blitt truffet av den norske kongen alene uten Stortingets medvirkning.³¹⁰ Her ble det videre lagt vekt på at kongen gang på gang hadde tilbakevist Stortingets gjentatte forsøk på å lovfeste flagget. Således hadde det aldri oppstått noe mønster for Stortingets rett til å delta når bestemmelser om flagget ble gitt, og enn

³⁰⁵ NDA 14/7-1899.

³⁰⁶ Alin *Aftal* ... 1899 s. 22.

³⁰⁷ VL 29/6-1899.

³⁰⁸ Se punkt 4.2.

³⁰⁹ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 8.

³¹⁰ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 7.

mindre til å gi bestemmelser om dette på egen hånd.³¹¹ Slik ble det søkt vist at kongen aktivt hadde handlet for å beholde kompetansen. Mot denne synsmåten kan det innvendes at kongemakten hadde en sterk stilling i første del av 1800-tallet.

Reuterskiöld kritiserte Kjelléns påstand om at flaggloven innebar et norsk grunnlovsbrudd.³¹² Kritikken bygget først og fremst på at det ingen steder i Grunnloven stod hva som var gjenstand for lovgivning, og hva som det hørte til den utøvende makt å bestemme. Oppfatningen i datidens moderne norske rettsbevissthet, jfr. ”hela den moderna uppfattningen särskildt enligt norsk rättsmedvetande”, forstod han snarere var å betrakte gjenstanden for lovformen mer ut fra et formelt enn materielt synspunkt. Det vil si som en anvendbar form for å uttrykke samfunnsviljen generelt, ikke som en form som bare kunne brukes til å uttrykke vilje av en bestemt art. Mest sannsynlig siktet han til Grunnlovens to lovsbegreper, dvs. det materielle og formelle lovsbegrep.³¹³

4.4 Bortfall eller oppgivelse av prerogativet

Var prerogativet oppgitt eller falt bort som en følge av kongens handlemåte, særlig med hensyn til kongens medvirkning ved kunngjøringen av loven og tidligere unnlatt påberopelse av prerogativet?

Ser man først på Kongens handlemåte og uttalelser, veier det tungt at Oscar II ikke anførte prerogativet i sin begrunnelse for å nekte flagglovens sanksjon da loven ble behandlet i norsk statsråd den 10. desember 1898. Det gjorde han heller ikke ved de to foregående sanksjonsnektelsene.³¹⁴ Dessuten uttalte han i svensk og norsk statsråd den 11. oktober 1899 at det norske handelsflagget i overensstemmelse med grunnloven ubestridelig kunne gjøres til gjenstand for lovgivning.³¹⁵ Kongen anså følgelig ikke handelsflagget som et kongelig prerogativ.

³¹¹ Flaggfrågan 1899 s. 5.

³¹² Reuterskiöld 1899.

³¹³ Aschehoug 1892 s. 113-115.

³¹⁴ Protokoll fra norsk Statsraad den 10/12-1898.

³¹⁵ Protokoll fra svensk og norsk Statsraad 11/10-1899.

Til påstandene om at handelsflagget var et kongelig prerogativ svarte Morgenstjerne at dersom kongen mente flaggloven overtrådte et kongelig prerogativ, skulle det ha ledet til at han hadde sendt loven tilbake til stortinget med erklæring om at den stred mot kongens rettigheter etter Grunnloven.³¹⁶ Når kongen ikke gjorde det, måtte følgen uansett bli at det ble satt en strek over prerogativet. For den statsrettslige betydningen av kongens utferdigelse av flaggloven var, at den inneholdt en utvetydig erklæring om at flaggloven ikke stred mot de kongelige prerogativer eller mot "Norges unionele Forpligtelser".³¹⁷ Med uttrykket "unionele Forpligtelser" antar jeg at det ble siktet til påstanden om at 1844-resolusjonen var en folkerettslig avtale, se kapittel 5. Flagglovens utferdigelse avskar etter Morgenstjernes syn kongen fra senere, det være seg som norsk eller svensk konge, å bestride lovens rettsgyldighet og bindende kraft.

Fra svensk side søkte Renholm å forklare hvorfor kongen ikke påberopte seg prerogativet.³¹⁸ Han festet ikke lit til storsvenskenes forklaring om at det skyldtes kapitulasjon.³¹⁹ I stedet så han på situasjonen og stemningen i unionen. Han antok at kongen etter det "rene" Venstres retrett i 1893 som skjedde nesten samtidig med at flaggloven for første gang ble vedtatt, håpet på en mer moderat unionsstemning. Denne ville han ikke ødelegge ved å bruke maktspråk. Andre gangen det var aktuelt å påberope prerogativet, satt det en moderat og unionsvennlig regjering i Norge. Denne ville kongen ikke svekke. Ved det tredje lovvedtaket anså kongen det muligens for sent å påberope seg prerogativet. For Renholm var kongens medvirkning ved kunngjøring av flaggloven bevis på at den var en gyldig lov for Norge.³²⁰ En lignende uttalelse hadde Trygger som i utgangspunktet hevdet at det var et kongelig prerogativ å gi bestemmelser om handelsflagget.³²¹ Derimot holdt Kjellén fast ved at kongens medvirkning ved flagglovens kunngjørelse ikke hadde gjort den til en gyldig lov for Norge.³²² Noe annet fant han muligens hadde vært tilfelle dersom kongen hadde sanksjonert loven. Flaggloven innebar således etter hans syn et norsk grunnlovsbrudd.

³¹⁶ Morgenstjerne i Aftenposten 17/6-1899 Nr. 445.

³¹⁷ Morgenstjerne i Aftenposten 29/6 1899 Nr. 477.

³¹⁸ Renholm 1899 s. 15-16.

³¹⁹ Kjellén *Rätt* ... 1899 s.9.

³²⁰ Renholm 1899 s.20.

³²¹ Trygger 1899 s. 16.

³²² Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 8-9.

Kjellén fant det imidlertid ikke hensiktsmessig å gå videre med spørsmålet da kongen måtte antas å ha oppgitt sin rett som norsk konge. Det var således også innen den alinske skolen ulike oppfatninger av hvorvidt flaggloven var en gyldig norsk lov. Hvorvidt loven i og med kongens kunngjøring også hadde vunnet virkning overfor konsuler og gesandter, var et annet spørsmål.³²³

³²³ Se kapittel 6.

5 Debatten om den formelle gyldigheten til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6

5.1 Innledning

Det var ikke tilstrekkelig for venstresiden at det var enighet om at Norge hadde rett til ensidig å ta unionsmerket ut av handelsflagget.³²⁴ Den gikk også til angrep på den formelle gyldigheten til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6.³²⁵ Vi befinner oss her på flaggsakens første stadium; nemlig lovbehandlingen i Norge. Det var to påstander: En gikk ut på at Stortinget i 1821 fastsatte handelsflagget ved lov, mens en annen gikk ut på at fremgangsmåten unionsmerket i 1844 ble satt inn i handelsflagget på, dvs. i sammensatt statsråd, var ukonstitusjonell.³²⁶ Norges lovlige flagg skulle således være handelsflagget som ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 1821.³²⁷ Påstandene ble på 1890-tallet blant annet reist i opprop til å danne ”Flag-Samlag”, men de kom ikke opp under 1879-saken.³²⁸ De ble derfor ikke behandlet av Aubert i *Det norske Handelsflagg*. Derimot bestred han 1893 påstandene i skriftet *Flag-Resolutionerne af 1821 og 1844*. Skriftet er således en viktig kilde til de grunnlag venstresiden anførte. En annen kilde er *Forhandlingene i Odelstinget Nr. 12 1896*. Det var særlig venstremannen Lindboe som der uttalte seg. Hans uttalelse fremtrer som en reaksjon på at handelsflagget med unionsmerket var blitt omtalt som det ”lovlige” flagg og det ”rene” flagg som det ”ulovlige”, når han mente det var omvendt. Ellers var påstanden om 1844-resolusjonen punkt 6s ugyldighet også et argument i venstresidens agitasjon for å vinne tilhengere for

³²⁴ Se punkt 3.2.

³²⁵ Materielle innsigelser er behandlet i kapittel 3.

³²⁶ Se Peersen 1892 s. 36, Næss 1896 og Koht 1895 s. 629. 1844-resolusjonens punkt 6 om handelsflagget ble allerede i Morgenbladet den 13/8-1844 No. 226 hevdet å være fattet i ”urigtige og illegale” former da det var behandlet i kombinert statsråd. Påstanden synes hentet fra 1844-artikkelen.

³²⁷ Se punkt 1.4.

³²⁸ Aubert 1893 og Dagbladet 5/5-1893 nr. 126.

gjennomføringen av flaggloven. Venstresiden anså resolusjonen for kun å ha politisk betydning, og at den var ugyldig fordi den var vedtatt i strid med grunnloven.³²⁹

5.2 Høyresiden og 1844-resolusjonens rettslige karakter

Før venstresidens innsigelser mot kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6s formelle gyldighet behandles nærmere, er det nødvendig å gi en fremstilling av hvordan høyresiden, representert ved Morgenstjerne, så resolusjonen. Som det med nødvendighet fremgikk av punkt 5.1, var resolusjonen etter høyresidens syn en gyldig resolusjon.³³⁰ Den fremtrådte dog i det ytre siden den inneholdt bestemmelser for begge land, som én resolusjon. Unionelle resolusjoner ble det imidlertid etter høyresidens oppfatning i form ikke gitt. Ett unntak var såkalte enhetsavgjørelser. Det var derimot ikke noe i veien for at den felles konge i visse felles eller gjensidige anliggender under ett, det vil si ved en såkalt "Fællesresolution", traff vedtak som vedkom både Norge og Sverige. For selv om beslutningen i 1844 ble truffet under ett, viste formkravene, eksempelvis særskilt kontrasignatur for hvert av landene, klart at den ene beslutning i realiteten var to. Det vil si en norsk og en svensk resolusjon. Grunnloven var ikke i veien for etableringen av en fellesordning, men det ville ha fordret grunnlovsendring dersom Norge skulle ha vært bundet til ikke å endre handelsflagget, for handelsflagget var et spørsmål der Norge var suverent. Avgjørende var hvorvidt Riksakten krevde et fellesskap.³³¹ Men hvorvidt Riksakten krevde fellesskap eller ikke, hadde ingen betydning for fremgangsmåten som skulle nyttes, når kongen i felles anliggender skulle uttale en overensstemmende vilje. Da var det naturlig at det ble gjort i en felles akt. Adgangen til å treffe felles avgjørelser i felles anliggender ble funnet å foreligge allerede fra før inngåelsen av unionen. Riksakten ble fremhevet som et eksempel på en slik praksis. Et annet eksempel var kgl.res. 7. mars 1815 om orlogsflagget som ble avgitt før Riksaktens vedtagelse.

³²⁹ Peersen 1892 s. 32.

³³⁰ Morgenstjerne 1897 s. 37 og 87-101. Se også Aubert 1893 s. 7 og Morgenstjerne i Aftenposten 18/6-1899 Nr. 447. Under lovbehandlingen uttalte Stang at 1844-resolusjonen var en lovlig gjeldende anordning for Norge. Se Ot.forh. 1898 (Nr. 5) s. 39

³³¹ Se punktene 3.2 og 6.5

5.3 Venstresidens innvendinger mot den formelle gyldigheten til punkt 6

Venstresiden hadde, som jeg allerede har nevnt i punkt 5.1, to hovedinnvendinger mot den formelle gyldigheten til punkt 6. Den ene innvendingen, dvs. påstanden om at det i 1821 i realiteten ble gitt en gyldig lov om handelsflagget, anså Aubert for å være håpløs. Begrunnelsen var at en lov må sanksjoneres som den er vedtatt av Stortinget. Kongen kan ikke velge å sanksjonere kun deler av Stortingets lovbeslutning. Anførselen er egnet til å vise en ytterlighet i flaggsaken. Henvisningen til og omtalen av 1821-flagget som det ”lovlige” flagget, bygget også på at det ikke heftet feil ved den kongelige resolusjonen som 1821 fastsatte handelsflagget. Det kan dermed se ut som Aubert misforstod venstresidens bruk av uttrykket ”lovlige”. Samtidig ble det kanskje brukt et uttrykk som var ment å villedde, noe som må ses i lys av at argumentet ble brukt i politisk agitasjon.

Den andre innvendingen, dvs. at 1844-resolusjonen punkt 6 var vedtatt i et inkompetent statsråd, fikk større plass i debatten.³³² Innvendingen reiste spørsmål om hva som var et kompetent norsk statsråd, særlig når det gjaldt adgangen til svensk deltagelse. At handelsflagget i 1844 var blitt fastsatt i et ukonstitusjonelt statsråd, ble begrunnet med at i norsk statsråd kunne bare norske borgere delta. Det var et synspunkt som bygget på Grunnloven §§ 12 og 15.³³³ Fra denne regelen hadde det kun vært ett unntak, Grunnloven § 14 om stattholderen. Han kunne også være svensk borger. Statsrådet opphørte således å være grunnlovmessig dersom andre enn norske borgere, stattholderen unntatt, deltok. Det ble riktignok innrømmet at det også var to andre unntakelser fra regelen om at kun norske borgere kunne delta i norsk statsråd; nemlig Riksakten § 5 og Grunnloven §§ 26 og 38.³³⁴ Grunnloven § 26 som i bestemt oppregnede tilfelle tillot det norske og svenske statsrådet å tre sammen, nevnes bare kort som ikke anvendelig. Det interessante er debatten rundt anvendelsen av Riksakten § 5 og Grunnloven § 38 ved avgjørelsen av handelsflagget. Bestemmelsene tillot at det i saker som angikk begge rikene, i norsk statsråd ble tilkalt 3 svenske statsråder og at det i svensk statsråd ble tilkalt 3 norske statsråder. To grunnlag ble hevdet å hindre

³³² Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 90 flg. Dokument No. 95 1896 s. 847, Næss 1896 s. 12.

³³³ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 90 flg.

³³⁴ S.st.

anvendelsen av sammensatt statsråd etter disse bestemmelsene ved fastsettelsen av handelsflagget. Det ene var at spørsmålet ikke angikk begge rikene, mens det andre var at i norsk statsråd kunne uansett ikke flere enn tre svenske statsråder tilkalles.

Til støtte for påstanden om at handelsflagget kun skulle behandles i et statsråd der bare norske statsråder var tilstede, kan det tillegges at etter Grunnloven § 15 annet ledd skulle "Norske anliggender" avgjøres av Kongen kun i nærvær av norske statsråder. At resolusjonen om handelsflagget burde gis i et særskilt norsk statsråd, ble også hevdet i Finansdepartementets foredrag den 10. april 1844 for regjeringen i Norge om unionskomiteens forslag.³³⁵ Regjeringen sluttet seg til foredraget, men handelsflagget ble likevel med statsrådsavdelingen i Stockholms tilslutning brakt inn for det sammensatte statsrådet til avgjørelse. Som bevis for at handelsflagget ble ansett å være en utelukkende norsk sak, ble det vist til konstitusjonskomiteens mindretallsinnstilling (høyresiden) fra 1893 som siterte regjeringens foredrag fra den 27. februar 1847. Der ble det uttalt at hvert av rikene, trass i unionsmerket, måtte antas å kunne innrette handelsflagget etter eget forgodtbefinnende. Det ble således lagt vekt på at regjeringen, selv etter at unionsmerket var satt inn i handelsflagget, fortsatte å hevde at handelsflagget var og ville fortsette å være Norges egen sak. Det kan således se ut til at handelsflagget urettmessig ble avgjort i sammensatt statsråd. Morgenstjerne hadde derimot en annen fortolkning av uttrykket "Norske anliggender".³³⁶ Et norsk særanliggende var etter hans syn forhold hvor det verken bestod eller var ment istandbrakt en fellesordning mellom rikene. Det forutsatte forutgående forhandlinger og enighet mellom rikene dersom en avgjørelse skulle kunne treffes under ett i sammensatt statsråd. Ellers ville ikke en fellesordning være tilsiktet. Konsekvensen av Morgenstjernes definisjon var at en sak ikke i seg selv var unndratt behandling i sammensatt statsråd fordi den kunne avgjøres av Norge alene. Sett i lys av hva som var et mulig formål med Grunnloven § 15 annet ledd, dvs. at kun nordmenn skulle være med på styringen av Norge, fremtrer Morgenstjernes tolking av bestemmelsen som rimelig.

³³⁵ Departements-Tidende 1893 s. 600.

³³⁶ Morgenstjerne 1897 s. 102-103.

Hvis det forutsattes at handelsflagget ikke var en utelukkende norsk sak, var det i hvert fall klart at det ikke kunne bringes flere enn tre svenske statsråder inn i det norske råd hvor beslutningen skulle fattes. Da ville det ikke være et konstitusjonelt råd etter Grunnloven, men kun et privat møte av statsråder. Siden 1844-resolusjonen ble vedtatt i et statsråd bestående av 7 svenske og 3 norske statsråder, konkluderte venstresiden med at resolusjonen om handelsflagget var truffet i et svensk statsråd med tilkallelse av 3 norske råder. Vedtaket var heller aldri gjentatt i norsk statsråd.³³⁷ Således kunne det ikke være fattet et bindende vedtak med virkning for Norge. Det var makten som hadde hindret den rette oppfatningen av hva et kompetent statsråd var, fra å gjøre seg gjeldende.³³⁸

Hos Morgenstierne og Aubert finner man et mer nyansert syn på sammensatt statsråd.³³⁹ De skilte mellom kombinert statsråd og supplert norsk eller svensk statsråd. Det kombinerte statsrådet bestod av ett norsk og ett svensk statsråd. I det såkalte supplerte statsrådet kunne det derimot kun treffes vedtak med virkning for det landet som var representert ved et lovlig statsråd. Påstanden om at handelsflagget i 1844 ikke var fastsatt i et grunnlovmessig norsk statsråd ble således av Aubert hevdet å være grunnløs.³⁴⁰ Han viste for det første til at resolusjonen ifølge statsrådsprotokollen var fattet i ”kombineret svensk og norsk Statsraad”. Det var etter hans oppfatning ”et almindeligt sammensatt – norsk og svensk, svensk og norsk – Statsraad”. Han viste til at dette rådet var like gyldig som i de hundreder av andre tilfelle hvor tilsvarende råd hadde vært holdt. Det hadde ingen betydning at det bare var 3 norske statsråder og mer enn dobbelt så mange svenske statsråder til stede. Aubert begrunnet oppfatningen med at de tre norske statsrådene var den norske statsrådsavdeling i Stockholm som etter Grunnloven § 15 var kongens forfatningsmessige statsråd når han oppholdt seg i Sverige.

Påstanden om at kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 ikke var grunnlovmessig ble også imøtegått med at de som i 1844 hadde hatt til oppgave å prøve resolusjonens

³³⁷ Dokument Nr. 95 1896.

³³⁸ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 92.

³³⁹ Se punkt 1.3.

³⁴⁰ Aubert 1893 s. 7.

grunnlovmessighet, ikke hadde noen tanke om at den var ulovlig.³⁴¹ Det ble hevdet å være en ”uimodsigelig Ting”. Dessuten ble det vist til Justisdepartementets foredrag av 27. februar 1847 der det gikk ut fra at saken var ordnet ved kongelig resolusjon av 20. juni på en ”saadan Maade, at alle Fordringer maa tilfredsstilles”.³⁴² Departementet fortsatte med at ”herunder maa ogsaa indbefattes det, som heder det ‘lovlige’”. Dessuten ble det fremhevet at den samlede regjering sluttet seg til departementets foredrag, og at regjeringens erklæring fikk ”tilslutning af den anden Statsmagt”. Med ”den anden Statsmagt” mentes sannsynligvis Stortinget. Spørsmålet om 1844-resolusjonens grunnlovmessighet ble således ansett løst gjennom ”Tidens Udvikling og gjennom vore Statsmagters Forhandlinger”. Det ser med andre ord ut til å ha blitt lagt til grunn at manglene var blitt reparert selv om resolusjonen aldri ble gjentatt i norsk statsråd. Aubert hevdet dessuten at dersom det hadde vært noen innsigelser mot resolusjonen, ville disse ha vært gjort gjeldende på stortinget i 1845.³⁴³ Han la særlig vekt på at dette hadde vært et opposisjonelt storting som til og med hadde satt statsråd Vogt som også foredro flaggsaken, under riksrett. På venstresiden ble den manglende prøvingen av resolusjonens lovmessighet forklart med at det var makten – og ikke loven – som hadde opprettholdt flagget med unionsmerket.³⁴⁴

De påståtte feils betydning

Tidligere beslutninger om handelsflagget ble også trukket inn i venstresidens argumentasjon, noe som ble gjort for å vise hvilken betydning den påståtte feilen måtte få.³⁴⁵ Det ble argumentert med at kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 ikke var mer gyldig enn det overordentlige stortings lovvedtak om flagget i 1814. Det lovvedtaket ble i strid med Grunnloven § 80 sanksjonert mange uker etter Stortingets oppløsning.³⁴⁶ Den lovbeslutningen gikk ut på at handelsflagget som Christian Fredrik fastsatte, inntil neste ordinære storting annerledes bestemte, skulle benyttes på alle skip som ferdedes på

³⁴¹ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 107.

³⁴² Lt.forh. 1896 (Nr. 4) s. 3.

³⁴³ Aubert 1893 s. 8.

³⁴⁴ Dokument No. 95 1896 s. 847.

³⁴⁵ Ot.forh. 1896 (Nr. 12) s. 91 flg..

³⁴⁶ Aubert 1879 s. 7 og 1893 s. 7.

kortere farvann og som ikke behøvde tyrkiske sjøpass.³⁴⁷ En lov som er sanksjonert på en grunnlovsstridig måte, blir ikke gyldig selv om den føres inn i lovboken. Dersom man ikke strengt skulle holde på Grunnlovens foreskrevne former, måtte følgen bli å anse flagget som stortinget 1821 traff lovbeslutning om, som sanksjonert.³⁴⁸ På samme måte som Stortingets beslutninger fra 1814 og 1821 ikke fikk lovskraft, kunne heller ikke 1844-resolusjonen punkt 6 anses være rettsgyldig. Det var ingen grunn til å gjøre forskjell.

5.4 Oppsummering

Det var altså blant norske aktører to oppfatninger av kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6s formelle gyldighet. Disse oppfatningene skyldtes kort sagt hovedsakelig muligheten for ulike tolkninger av Grunnloven § 15 annet ledd og ulike oppfatninger av hva som var et grunnlovsmessig norsk statsråd. Påstanden om resolusjonens ugyldighet skulle både begrunne behovet for en lovfesting av flagget og fremheve det ”rene” flagg som Norges rettsgyldig fastsatte flagg. Sett i sammenheng med kapittel 3 og 4 illustrerer fremstillingen ovenfor også hvordan venstresiden på alle tenkelige grunnlag angrep alle sider ved unionsmerkets rettslige grunnlag. I propagandaøyemed påpekte venstresiden det uverdige i at Norge brukte et flagg som var basert på et ugyldig vedtak. Ugyldighetspåstanden fremstod, som vi har sett ovenfor, heller ikke som helt ubegrunnet. På den annen side var imidlertid også høyresidens motargumentasjon troverdig. Den fulle bredden av hvordan aktørene i flaggsaken oppfattet 1844-resolusjonen punkt 6s rettslige karakter oppnås imidlertid først når kapittel 5 sammenholdes med kapittel 6.

³⁴⁷ Lov 12. januar 1815. Som følge av den for sent komne sanksjonen fikk ”loven” statsrettslig kun virkning av en kgl.res., se Aubert 1893.

³⁴⁸ Se punkt 1.4.

6 Kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 – handelsflagget en unionell sak?

6.1 Innledning

Forut for kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 var det ingen tvil om at det var en utelukkende norsk sak å gi bestemmelser om handelsflagget. Hvorvidt innsettelsen av unionsmerket endret dette, ble kun overfladisk berørt under flaggdebatten i Norge.³⁴⁹ Flagglovens argeste svenske motstandere hevdet derimot at spørsmålet om ordningen av det norske handelsflagget etter vedtakelsen av 1844-resolusjonen, var unionelt. Oppfatningen bygget på at resolusjonen var en folkerettslig avtale mellom Norge og Sverige, og at Norge ved ”avtalen” hadde frasagt seg retten til ensidig å bestemme over handelsflagget. Da unionsmerket ble tatt ut av handelsflagget uten svensk samtykke, argumenterte aksjonistene for at Norge med flaggloven begikk et rettsbrudd overfor Sverige. Argumentet var blant annet ledd i kampanjen for å påvirke den svenske regjeringen til ikke å meddele loven til konsuler og gesandter, og flagget til fremmede makter.³⁵⁰ Det var også ment å påvirke folkeopinionen i Andrekammervalget høsten 1899.³⁵¹ At 1844-resolusjonen innebar en rettighet for Sverige, var også en nødvendig forutsetning for at spørsmålet om unionsmerkets uttakelse fra handelsflagget skulle være en del av Alins unionspolitikk.³⁵²

I det følgende punkt blir det gjort nærmere rede for innholdet i avtaleargumentet. Samtidig blir det gjort greie for hovedinnvendinger mot at Norge etter 1844-resolusjonen var rettslig forhindret fra å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Det undersøkes også hvorvidt det var noen grunnleggende forskjeller i aksjonistenes syn på

³⁴⁹ Se punkt 3.2.

³⁵⁰ Se kapittel 7.

³⁵¹ Se punkt 2.2.

³⁵² S.st.

1844-resolusjonen. Kongen og det svenske statsrådets oppfatning behandles i punkt 6.3. Deretter undersøkes i hvilken grad den norske høyresiden hevdet at Norge hadde bundet seg til ikke å ta ut unionsmerket fra handelsflagget. Til slutt undersøkes splittelsen i den alinske skolen i spørsmålet om Norges rett til å ta merket ut av handelsflagget – og hvilke følger en ensidig norsk endring av handelsflagget burde få for ordningen av orlogsflagget.

6.2 Aksjonistenes avtaleargument og norske innvendinger

Argumentet om at kgl.res. 20. juni 1844 var en folkerettslig avtale, ble i kampanjen mot flaggloven fremstilt med varierende grad av begrunnelser. De mange avisartiklene var stort sett svært overfladiske. Noe fyldigere begrunnelser ga Kjellén og Trygger. Karakteristisk for disse var at de tegnet et lettfattelig bilde av en avtalesituasjon og trakk sammenligninger med avtaleinngåelser i det daglige liv, noe som kan forklares ut fra brosjyrenes propagandaformål. Grunnleggende avtalerettslige prinsipper som *pacta sunt servanda* og *avtalefrihet* ble trukket inn for å begrunne Norges bundethet til ikke ensidig å ta ut merket. Det var Alin som ga den grundigste begrunnelsen i brosjyren *Aftal eller icke? Ett ord i flaggfrågan*. I brosjyren som kom forholdsvis sent i kampanjen, imøtegikk Alin også norske innsigelser mot avtalepåstanden. Det ser særlig ut til å ha vært sammenheng mellom Gjelsviks innsigelser mot Kjellén og Trygger i artikkelen *Flagspørsmålet* og Alins fremstilling.³⁵³ Fokus i dette punktet ligger på å gi et bilde av hovedpunktene i den rettslige argumentasjonen for og mot at 1844-resolusjonen var en folkerettslig avtale.

Aksjonistene ga ulike beskrivelser av resolusjonens rettslige karakter. Det mest fremtredende eksemplet var Kjellén. Hans oppfatning skilte seg i nærmere enkeltheter noe fra Alin og Tryggers oppfatninger som gikk ut på at resolusjonen var en avtale.³⁵⁴ Kjellén anså 1844-resolusjonen for å være en kontrakt i den grad den berøvet Norge og Sverige en fjerdedel av flagget, og en forordning av unionskongen selv når den ga

³⁵³ Gjelsviks artikkel kom i juli mens Alins brosjyre kom i august.

³⁵⁴ Eksempelvis Trygger 1899 s. 8-9.

fjerdedelen dens nye utseende.³⁵⁵ Kongen opptrådte altså dels som hvert lands konge, dels som unionskonge. Kjelléns karakterisering av resolusjonen kan forklares ut fra hans teori om unionen og Norges folkerettslige stilling.³⁵⁶ Det er ikke like klart hvorvidt Alin brukte begrepet ”unionskonge” i rettslig forstand.³⁵⁷ Han distanserte seg noe fra betydningen av hvilket begrep som ble brukt i relasjon til kongen, og han kan tolkes dit hen at det ikke hadde noen betydning for realiteten i avtalespørsmålet. Det må tas i betraktning at Alins nedtoning av hvilken betydning betegnelsen av kongen hadde, kom etter at Reuterskiöld hadde kritisert Kjelléns bruk av ”unionskonge” som rettslig begrep. Kritikken kan forklares med ulike unionsoppfatninger.³⁵⁸ Rydin var i realitet enig med aksjonistene i den alinske skolen om at handelsflagget var en unionell sak, men han oppfattet 1844-resolusjonen som en unionell forordning.³⁵⁹ Hans begrunnelse behandles også nærmere nedenfor. I realiteten gikk det ut på ett om resolusjonen ble betegnet som folkerettslig avtale eller unionell resolusjon. Det kan imidlertid ikke utelukkes at inkonsekvensen både i hvordan resolusjonen ble karakterisert og hvordan den unionelle bindingen ble begrunnet, kan ha virket forvirrende på opinionen. I de mange avis-artiklene som flaggkampanjen avstedkom, ble resolusjonen gjennomgående omtalt som en avtale.

I begrunnelsen for at kgl.res. 20. juni 1844 var en folkerettslig avtale tok aksjonistene utgangspunkt i hvordan unionsmerket kom inn i handelsflagget.³⁶⁰ Punktvis ble det trukket frem momenter fra situasjonen i 1844 som aksjonistene hevdet talte for at det forelå en bindende avtale. Fra norsk side ble det innvendt at den påståtte avtalen ikke oppfylte formkravene for en gyldig overenskomst mellom Norge og Sverige. Særlig ble det anført at det ikke kunne inngås en avtale når det ikke var to parter – og at unionelle avtaler bare kunne inngås i grunnlovsform.³⁶¹

³⁵⁵ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 17-19 og Reuterskiöld 1899.

³⁵⁶ Se punkt 3.2.

³⁵⁷ Alin *Aftal* ... 1899 s. 18-19.

³⁵⁸ Se punkt 3.3.

³⁵⁹ Rydin 1899 s. 33-39.

³⁶⁰ Alin *Aftal* ... 1899, Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 14-15 og Trygger 1899 s. 8-9.

³⁶¹ Se nedenfor.

Det sentrale momentet var synspunktet ytelse og gjenytelse. Synspunktet forklarte aksjonistene med at Norge, for å få et orlogsflagg som ikke hovedsakelig var svensk, måtte gå med på det svenske vilkåret – uttrykkelig satt av alle de svenske medlemmene i unionskomiteen – om at også handelsflagget skulle ha unionsmerke. For å understreke at Sverige her hadde gjort en innrømmelse overfor Norge, ble det gjort rede for hvilken rett Sverige hadde i forhold til orlogsflagget. En rett som ble begrunnet med at Norges grunnlov var et unionsdokument. Norge kjøpte fri orlogsflagget ved å gå med på å sette unionsmerket inn i handelsflagget. Det var Novembergrunnloven § 111 annet punktum som sa at orlogsflagget skulle være et unionsflagg.³⁶² Orlogsflaggets frigjøring var følgelig et kompromiss. Norge fikk noe, men måtte også gi noe. At inntakelsen av unionsmerket i handelsflagget ble satt som vilkår for istandbringelsen av fellesordningen i 1844, ga det hele unektelig inntrykk av at det da også ble inngått en avtale.

Men gjorde Sverige virkelig en innrømmelse overfor Norge da orlogsflagget ble endret i 1844? Hertil kunne det gjøres flere innvendinger. For det første var det unionskomiteens enstemmige oppfatning at det felles orlogsflagg, fastsatt ved kgl.res. 7. mars 1815, ikke oppfylte Riksaktens krav til unionsflagg.³⁶³ Unionskomiteen la med sin uttalelse til grunn et likestillingsprinsipp. Unionskomiteens oppfatning om 1815-flagget ble aldri nevnt i flaggdebatten, noe som for aksjonistenes del var naturlig siden den ikke passet inn i deres argumentasjon for at 1844-resolusjonen var en folkerettslig avtale. Mot at det i 1844 ble gjort en innrømmelse overfor Norge, kunne det for det andre innvendes at den norske grunnloven av andre enn den alinske skolen ikke ble ansett for å være et unionsdokument. Dermed var Grunnloven § 111 en intern bestemmelse, noe som innebar at den ensidig kunne endres i medhold av Grunnloven § 112. Grunnloven § 111 medførte således ingen forpliktelser verken for Sverige overfor Norge eller for Norge overfor Sverige. Et fellesskap i orlogsflagg kunne imidlertid muligens bygges på det i Riksakten bestemte fellesskap i krig og fred.³⁶⁴ For aktører som la til grunn at Riksakten var unionens rettslige grunnlag, gjaldt prinsippet om likestilling mellom Norge og

³⁶² Se punkt 1.3.

³⁶³ Unionskomiteens Betænkning af 19. Marts 1844 er inntatt i Aubert 1879 s. 54-60. Se punkt 1.4.

³⁶⁴ Se Höjer 1885 s. 142, Indst.O. No. 75 1879 s. 162 som siterer Justisdepartementets betenkning 27/2-1847 og Rydin 1863 s. 260-264.

Sverige.³⁶⁵ Orlogsflagget som hovedsakelig var svensk, oppfylte ikke likestillingsprinsippet. Dermed innebar heller ikke ordningen av orlogsflagget i 1844 noen innrømmelse overfor Norge. Dessuten kan det tillegges at Rydin som var enig med aksjonistene i at kgl.res. 20. juni 1844 innebar en unionell forpliktelse, på ett vesentlig punkt skilte seg ut fra den alinske skolen. Han anså nemlig ikke den norske grunnloven for å være et unionsdokument.³⁶⁶ Unionens rettsgrunnlag var etter hans syn Riksakten. Norge var således ikke et svensk lydrike.³⁶⁷ Dermed er også synspunktet ytelse og motytelse utelukket i Rydins begrunnelse for at resolusjonen var en avtale. Denne dissensen svekker uten tvil aksjonistenes argumentasjon for at 1844-resolusjonen var en folkerettslig avtale. Men i den politiske debatten ble ikke forskjellen så lett lagt merke til.

Dersom Grunnlovens bestemmelse om orlogsflagget var en unionell avtale slik den alinske skolen hevdet, ga Gjelsvik uttrykk for at Sverige i 1844 likevel ikke hadde gjort en innrømmelse overfor Norge.³⁶⁸ Gjelsvik gikk her imot aksjonistene på deres egne premisser. For bestemmelsen sa ingenting om hvordan flagget skulle se ut. Det måtte fastsettes med hensyn til rikenes likhet. Det vil si like mye norsk som svensk. Følgelig stred flagget fastsatt i 1815 mot likestillingskravet. Når de norske medlemmene av unionskomiteen 1844 foreslo at det skulle fastsettes ett felles flagg, ville ikke svenskene gå med på det. Konsekvensen skulle da være at heller ikke Norge lenger var forpliktet etter Grunnloven § 111 annet ledd. Således var det ingen innrømmelse fra svensk side når Norge i 1844 fikk et eget orlogsflagg. Synspunktet var at Norge i 1844 fikk noe landet hadde lovlig krav på. Sett i forhold til avtalesynspunktet påtok Norge seg en forpliktelse uten å få en gjenytelse. Her kan det innvendes at Gjelsvik ikke fulgte forutsetningen fullt ut. For etter Alins teori om forholdet mellom Norge og Sverige, var ikke Norge likestilt med Sverige.³⁶⁹ Gjelsviks motargument fremtrer strengt tatt ikke som vellykket når det gjordes på aksjonistenes premisser.

³⁶⁵ Se punkt 1.7.

³⁶⁶ Rydin 1863 s. 249 og 260-264. Forutsetningsvis også av Rydin 1899 s. 36.

³⁶⁷ Se punkt 1.7 om den alinske skolens teori om forholdet mellom Norge og Sverige.

³⁶⁸ Gjelsvik 1899 s. 340-344.

³⁶⁹ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 13-14 og punkt 1.7.

Betydningen av det svenske forbeholdet og dets norske godkjennelse kunne vært tolket på en annen måte enn som et absolutt vilkår for en ny ordning av orlogsflagget. Det må imidlertid legges til grunn at den eneste måten som komiteen kunne komme frem til et enhetlig forslag om ordningen av orlogsflagget, var at komiteens norske medlemmer gikk med på det svenske forslaget. Forslaget gikk ut på at unionsmerket skulle inn i begge lands handelsflagg. Komiteens norske medlemmer var imidlertid ikke i mot forslaget. Snarere fant de det hensiktsmessig. Når det så tas i betraktning at de svenske komitémedlemmene erkjente at det daværende unionsflagget ikke var i samsvar med Norges stilling i unionen, ville det uansett den norske godkjennelsen av forbeholdet, ha måttet blitt en annen ordning av orlogsflagget enn den foreliggende. Nettopp den indirekte erkjennelsen av Norges krav på en annen ordning av orlogsflagget, taler mot at forbeholdet hadde rettslig betydning. Det er imidlertid umulig å si hva resultatet hadde blitt, dersom det hadde vært dissens mellom komiteens norske og svenske medlemmer. En årsak til at de norske komitémedlemmene gikk med på forslaget var sannsynligvis også at de ønsket en snarlig løsning av spørsmålet om ordningen av orlogsflagget.³⁷⁰ Saken kunne ellers ha dratt ut i tid, noe man fra norsk side ville vært lite tilfreds med. Da forbeholdet kan tolkes dit hen at det var et vilkår for et enhetlig komitéforslag, gjorde aksjonistene med stor grad av sannsynlighet mer ut av det svenske forbeholdet enn hva det nødvendigvis rettslig sett innebar.

Så langt har vi sett at det var delte oppfatninger i spørsmålet om hvorvidt det i 1844 med den nye ordningen av orlogsflagget, ble gjort en svensk innrømmelse overfor Norge. Hovedårsaken til dissensen var ulike teorier om det rettslige grunnlaget for foreningen mellom Norge og Sverige. På norsk side var det selvsagt enighet om at det gjaldt et prinsipp om likestilling mellom de to land, mens vi i Sverige har sett at det her gjorde seg gjeldende to ulike oppfatninger. Det er ovenfor også påvist at de svenske unionskomitémedlemmenes forbehold i 1844 kunne forstås på en annen måte enn aksjonistene mot flaggloven hevdet. Forståelsen av forbeholdet og spørsmålet om innrømmelse hang altså sammen.

³⁷⁰ Se punkt 1.4.

Andre momenter

Det var også en rekke andre momenter i aksjonistenes begrunnelse for at kgl. res. 20. juni 1844 var en folkerettslig avtale. Ett moment var å vise at initiativet til å endre orlogsflagget kom fra norsk side.³⁷¹ Dermed var det et norsk ønske som svenskene i 1844 imøtekom. Det var ikke noe som ensidig ble funnet på fra svensk side og påtvunget Norge. Et annet moment var at samtlige norske statsråder som deltok i det sammensatte statsrådet, var enige. Det var et viktig poeng siden resolusjonen ble påstått å være en avtale Norge var bundet av. Samtidig kan det innvendes at enighet ikke nødvendigvis innebar at man fraskrev seg retten til senere å bestemme handelsflagget på egenhånd. Den norske regjering var også enig i sak, men mente saken hørte hjemme i norsk statsråd, noe hele det sammensatte statsrådet motsatte seg. Der fant både norske og svenske statsråder at spørsmålet var unionelt, og at det hørte hjemme i sammensatt statsråd. Dessuten ble det fremhevet at både kongen og statsrådene var enige om fremgangsmåten for fastsettelsen av handelsflagget. Men det er forskjell på å være enige om fremgangsmåten, og å betrakte resultatet som en folkerettslig avtale. Dette var snarere et spørsmål om hvorvidt det var adgang til å treffe beslutning om handelsflagget i sammensatt statsråd.³⁷² Den norske regjeringens innvending mot behandling i sammensatt statsråd, taler dermed mot at det var meningen å inngå noen avtale. Alt i alt kan momentene også sies å ha vært naturlige ledd i forhold til vedtakelsen av en kongelig resolusjon i tråd med den norske høyresidens oppfatning.³⁷³

Formkrav

En norsk innvending var at den påståtte avtalen ikke var inngått med to parter, men kun én. Blant andre hevdet Gjelsvik at den felles statssjef ikke under ett kunne binde de to land ved de vanlige traktatmessige former.³⁷⁴ Det ble begrunnet med at den felles statssjef ikke kunne kontrahere med seg selv. Innvendingen har støtte både i Aschehoug og Morgenstiernes generelle fremstillinger. Den ble således ikke funnet på i anledning flaggsaken. Konsekvensen var at kgl.res. 20. juni 1844 ikke var en bindende overenskomst. Dette utelukket ikke at kongen i egenskap av norsk konge kunne binde

³⁷¹ Alin *Aftal* ... 1899.

³⁷² Se punkt 5.4.

³⁷³ Se kapittel 5.

³⁷⁴ Gjelsvik 1899 s. 343. Se også Morgenstierne 1897 s. 93-95 og Aschehoug 1891 s. 174-175.

seg overfor den svenske kongen. Det ville imidlertid måtte skje på en slik måte at det fremgikk at kongen opptrådte som norsk statsmyndighet etter den norske grunnloven; nemlig i norsk statsråd. Likeledes ville den svenske kongen for Sveriges vedkommende måtte benytte fremgangsmåten som Regjeringsformen foreskrev. Ett unntak var dersom Stortinget og Riksdagen deltok i traktatslutningen, for da kom det tilstrekkelig klart frem at det var to parter. Aftenposten hevdet som svar på storsvenske avisers påstand om at det med hensyn til handelsflagget var inngått en unionell overenskomst, at slike avtaler bare kunne inngås etter likelydende beslutninger av de to rikers nasjonalforsamlinger.³⁷⁵ Som eksempel ble det vist til den da nylig opphevede mellomriksloven.

Mot den norske innvendingen hevdet aksjonistene at beslutningsformen i saker der kongen i begge land alene hadde myndighet, ikke var den vanlige formen for traktater. Det vil si at Kongen ikke traff beslutning i henholdsvis norsk og svensk statsråd, men at han traff beslutning i sammensatt statsråd.³⁷⁶ Oppfatningen forutsatte at det var et kongelig prerogativ å gi bestemmelser om handelsflagget, noe de norske aktørene bestred.³⁷⁷ Det anførte prerogativet hadde således betydning for kongens kompetanse til å binde de to land ved traktat uten folkerepresentasjonenes innblanding. Synet var at når de to riker gjorde gjensidige ettergivelser i sine rettigheter overfor hverandre, var kongelig resolusjon i sammensatt statsråd formen Riksakten foreskrev. Samtykke fra Riksdagen og Stortinget krevdes bare i saker der spørsmålet som ved overenskomsten skulle reguleres, lå under deres myndighet. Trygger spurte også retorisk om hvorfor det skulle være umulig å inngå avtaler mellom Norge og Sverige når landene kunne inngå avtaler i atskillige spørsmål med andre land. Det var ikke kongen som inngikk avtale med seg selv siden det var de to land – og ikke kongen personlig som ble bundet.³⁷⁸ Slik begrunnet Trygger at det likevel var to parter. Rydin var enig med aksjonistene i at Kongen i sammensatt statsråd kunne binde de to land:

”Med hänsyn till båda rikenas förening under en gemensam konung, är denne såsom sådan, såsom unionskonung innom de gränser, som rikenas ”särskilda

³⁷⁵ Aftenposten 12/7-1899 Nr. 507.

³⁷⁶ Alin *Professor Alins ...* 1899 s. 13, Alin *Aftal ...* 1899 s. 19-20 og 25, og Trygger s. 11-12. Se Kjellén *Rätt ...* 1899 s. 16-18.

³⁷⁷ Se kapittel 4.

³⁷⁸ Trygger 1899 s. 11-12.

regeringslagar” angifva, behörig att föreskriva hva skall gälla för båda rikena ömsesidigt och gemensamt med samma gällande kraft, som eljest mellan två stater och två rikena bestämmes genom traktater.³⁷⁹

Når det gjaldt Norges adgang til å binde retten til å fastsette handelsflagget, tok aksjonistene utgangspunkt i den grunnleggende folkerettslige regel at stater gjennom avtale med hverandre kan binde sin kompetanse.³⁸⁰ Mot en varig binding av adgangen til ensidig å endre handelsflagget innvendte norske aktører at kgl.res. 20. juni 1844s bestemmelser om handelsflagget hadde en slik karakter at det ville ha fordret grunnlovsform. To grunnlag ble anført: Riksakten § 12 og Grunnloven § 111 første punktum.

I punkt 3.2 så vi at retten til eget handelsflagg på norsk side ble ansett å innebære en rett til når som helst etter eget forgodtbefinnende å endre flagget. Aksjonistene påstod derimot at Grunnloven åpnet for en binding av adgangen til å fastsette handelsflagget. De tok utgangspunkt i en tolking av § 111 første punktum. Bestemmelsen fant de at rett nok opprinnelig ga norske statsmyndigheter retten til å bestemme det norske handelsflagget etter eget forgodtbefinnende.³⁸¹ I det lå også en rett til å forsyne handelsflagget med unionsmerket.³⁸² Men friheten Norge hadde fått til å bestemme handelsflaggets utseende, kunne Norge også selv begrense gjennom frivillig avtale, noe som ble funnet å være en naturlig del av bestemmelsen. Den sentrale rollen til § 111 første punktum ble det hevdet var å forhindre at Sverige påtvang Norge et flagg. Dersom det hadde vært tilfelle i 1844, ville avtalen ha vært ugyldig. Den hindret imidlertid ikke at Norge frivillig inngikk en avtale om flagget. Gjelsvik hadde en annen tolking av § 111. Adgangen til når som helst å endre flagget hevdet han selv om Grunnloven var et unionsdokument, også var en del av Grunnloven § 111.³⁸³ Det innebar at Grunnloven § 111 første punktum måtte endres, dersom retten til å bestemme flagget skulle oppgis. Den endringen kunne bare skje i grunnlovsform – og ikke ved kongelig resolusjon. Dette var forsøk på en tilbakevisning på aksjonistenes premisser. For selv om Grunnloven § 111 første punktum ikke ble funnet å ha betydning for retten

³⁷⁹ Rydin 1899 s. 39.

³⁸⁰ Eksempelvis Kjellén *Rätt ...* 1899 og Östersunds-Posten 8/6-1899.

³⁸¹ Se punkt 3.3.

³⁸² Kjellén *Rätt ...* 1899 s. 11.

³⁸³ Gjelsvik 1899 s. 342-343. Se også Aschehoug 1891 s. 170-175.

til eget handelsflagg og det unionsmerkede flagg ikke var i strid med samme, la bestemmelsen likevel bånd på norske myndigheter slik at de ikke uten grunnlovsendring kunne oppgi retten til å bestemme handelsflaggets utseende.

Aksjonistene fremhevet også at det i 1844 var enighet blant de norske medlemmene av unionskomiteen om at innsettelsen av unionsmerket ikke var i strid med Grunnloven § 111.³⁸⁴ I det la aksjonistene at Grunnloven § 111 ikke var til hinder for varig å bestemme at handelsflagget skulle ha unionsmerke. Det er imidlertid forskjell på å vurdere hvorvidt det er adgang til å fastsette den foreslåtte ordning og å gi opp retten til selv å fastsette flagget. Det ble aldri uttrykkelig uttalt at man oppga den retten. Derimot trekker de norske komitémedlemmenes uttalelse om at Grunnloven § 111 ”blot byder at, Norge har Ret til at have eget Koffardi-Flagg” i retning av at det ikke var meningen å fraskrive seg retten til å bestemme handelsflagget.³⁸⁵ De la her til grunn at § 111 første punktum var en rettighetsbestemmelse, ikke et påbud. Samtidig kom de også frem til at rettigheten fremdeles kom til å være i bruk da flagget med unionsmerket også var et eget flagg. Den mest sannsynlige tolkingen er at de norske medlemmene av unionskomiteen ved uttalelsen bare konstaterte at det ikke var noen rettslige hindringer for å sette unionsmerket inn i handelsflagget. Særlig kan vektlegges at de konstaterte at Norge etter § 111 hadde rett til eget handelsflagg samtidig som bestemmelsen etter deres syn ikke forbød en annen ordning av flagget. Det vil si et flagg som ikke var eget.

Mot den påståtte avtalens gyldighet ble det dessuten innvendt at såkalte unionelle avtaler fordret grunnlovsform.³⁸⁶ Ellers stred kongelig resolusjon 1844 mot Riksakten dersom den skulle oppfattes som en avtale mellom Norge og Sverige.³⁸⁷ Det ble begrunnet med at Riksakten var unionens rettsgrunnlag – og enhver endring i den unionelle rett måtte for Norges vedkommende skje i de former Riksakten § 12 foreskrev. Det vil si i den form Grunnloven § 112 foreskrev. Dette kunne gjøres enten ved endring av eller tillegg til Riksakten. Som tillegg til Riksakten måtte oppfattes enhver traktatmessig bestemmelse som ikke hadde noe fornuftig formål om man tenkte

³⁸⁴ Se punkt 3.5.

³⁸⁵ Se Unionskomiteens Betænkning af 19 Marts, forsaavidt angaar Flaget, bilag til Aubert 1879.

³⁸⁶ Temaet er allerede berørt i punktene 3.2 og 5.2.

³⁸⁷ Gjelsvik 1899 s. 343.

seg unionen borte. Det ble funnet klart at et unionsmerke i flagget da ikke ville hatt noen hensikt. Alin gikk i mot påstanden om at unionelle avtaler måtte treffes i grunnlovsform.³⁸⁸ Det var et krav han ikke fant holdepunkter for verken i Riksakten eller Grunnloven. Grunnlovsform krevdes, hevdet han, bare dersom avtalens bestemmelser endret selve Grunnloven. Alins tolkning må anses å være noe snever. Selv om ikke selve grunnlovsteksten ble endret, må man som Gjelsvik gjorde, se på karakteren av bestemmelsene i den påståtte avtalen. Det var enighet på norsk side om at en varig binding av adgangen til etter eget forgodtbefinnende å fastsette handelsflagget, fordret en grunnlovsendring.³⁸⁹ Høyresiden fant ingen unionell overenskomst å foreligge, en oppfatning som bygget på at kongen ikke kunne bruke traktatformen i sammensatt statsråd.³⁹⁰ Dersom resolusjonen imidlertid var ment å legge et varig bånd på Norges handlefrihet, fordret det grunnlovsform.³⁹¹ For Kongen kunne ikke, ble det hevdet, ved kongelig resolusjon gi varige lover – enn mindre grunnlover – for begge riker eller for Norge. Dette var også i samsvar med Kongens oppfatning, se punkt 6.3.

Etter å ha slått fast at det ville vært i strid med Grunnloven dersom Norge var bundet til ikke å ta ut unionsmerket, la Gjelsvik til at den norske konge i 1844 ikke hadde ment å handle mot Grunnloven.³⁹² Støtte for påstanden fant Gjelsvik i den positive drøftelsen som da ble foretatt av spørsmålet om hvorvidt handelsflagget med unionsmerket ville være i strid med retten til eget flagg. I Justisdepartementets betenkning i 1847 i anledning unionskomiteens forslag til ny foreningsakt fant han dessuten støtte for at man ikke hadde hatt til hensikt å binde Norges rett til å bestemme handelsflagget. I betenkningen ble det uttalt at handelsflagget var et spørsmål som var utelukkende norsk eller svensk, og at det derfor ikke burde berøres av en ny foreningsakt. Gjelsvik la vekt på at uttalelsen kom så kort tid etter innsettelsen av unionsmerket at den ga uttrykk for det norske synet i 1844 på om adgangen til å endre handelsflagget ble bundet i og med vedtagelsen av 1844-resolusjonen.

³⁸⁸ Alin *Aftal* ... 1899 s. 19.

³⁸⁹ Se punkt 3.2.

³⁹⁰ Se ovenfor.

³⁹¹ Morgenstjerne 1897 s. 87-91 og Aftenposten 12/7-1899 Nr. 507.

³⁹² Gjelsvik 1899 s. 342.

Aksjonistene hevdet ”avtalen” var gyldig selv om den stred mot Grunnloven.³⁹³ Begrunnelsen var at dersom Norges konge hadde inngått en traktat med et annet land, ville det landet folkerettslig være berettiget til å kreve at Norge oppfylte sine forpliktelser selv om kongen hadde overskredet sin myndighet etter norsk rett. Dette gjaldt med mindre det var åpenbart for den andre makten at kongen hadde gått utover sin kompetanse. Dette argumentet svekkes av at den svenske kongen også var norsk konge, for siden begge land hadde samme konge, kan kongen vanskelig sies å ha vært i god tro med hensyn til Grunnlovens skranker.

Særlig om Rydins begrunnelse for at kgl.res. 20. juni 1844 var unionell

Ovenfor så vi at Rydin skilte seg fra de øvrige aksjonistene da han ikke anså den norske grunnloven for å være en unionell avtale. Følgelig hevdet han ikke at det i 1844 ble gjort en innrømmelse overfor Norge. Rydin hadde en formell begrunnelse for at kgl.res. 20. juni 1844 var en unionell resolusjon. Han tok utgangspunkt i resolusjonens innhold og form slik den var publisert i den norske lovsamlingen.³⁹⁴ At resolusjonens forbud og vilkår var felles for begge landene, hevdet han viste at det i resolusjonen for begge lands vedkommende var tatt utgangspunkt i det samme prinsippet både for landenes likestilling i unionen – og for hvert rikets selvstendighet som sådant. Dessuten la han vekt på at ordstillingen i den norske gjengivelsen av resolusjonen var den samme som i den svenske versjonen. Særlig la han vekt på at Sverige ble nevnt først også i den norske utgaven. Det ville ikke vært tilfelle, hevdet han, dersom resolusjonen kun gjaldt for Norge. Rydin begrunnet dette med at resolusjonen var gitt etter kongens beslutning om at Norge skulle komme først i den kongelige tituleringen i saker som kun angikk Norge.³⁹⁵ I punkt 5.2 så vi at bl.a. Morgenstjerne la til grunn at 1844-resolusjonen som i form fremtrådte som én, i realiteten var to. Det vil si en norsk og en svensk resolusjon.

³⁹³ Alin *Aftal* ... 1899 s. 23-24.

³⁹⁴ Rydin 1899 s. 33-39.

³⁹⁵ Kgl.res. 8/3-1844.

6.3 Kongen, det svenske statsrådet og de moderate om avtaleargumentet

Kongen og det svenske statsrådet, utenriksminister Douglas unntatt, oppfattet ikke kongelig resolusjon 20. juni 1844 som en folkerettslig avtale. For Oscar IIs del fremgår hans syn ved at han ikke omtalte den som en avtale mellom Norge og Sverige, noe det i så fall ville vært nærliggende for ham å gjøre ved sanksjonsnektelsene.³⁹⁶ I svensk og norsk statsråd den 11. oktober 1899 uttalte han dessuten at resolusjonen ikke innebar noen riksaktbestemmelse eller forandring i Grunnloven. Der uttalte han også generelt at en kongelig beslutning alene selv om den var fattet i sammensatt statsråd, ikke kunne oppheve noen av rikenes tydelige grunnlovsbestemmelser. Kongens uttalelse kan tolkes dit hen at det uansett resolusjonen fortsatt var en norsk sak å fastsette det norske handelsflagget. De moderate mente resolusjonen kun var en moralsk avtale.³⁹⁷ Statsrådets oppfatning fremgår av sivilminister v. Krusenstjernas foredrag i svensk og norsk statsråd den 6. og 11. oktober 1899.³⁹⁸ Foredraget ble tiltrådt av de øvrige statsrådene med unntak av utenriksminister Douglas. Oppfatningen som ble uttalt, var at det norske handelsflagget ved unionens stiftelse ikke ble en unionell sak. Synet bygget på Grunnloven § 111 etter hvilken kun orlogsflagget hadde unionell tilknytning. Videre ble det lagt til grunn at det heller ikke under unionen var blitt truffet noen formelt bindende avtale mellom unionsrikene vedrørende handelsflagget, for kgl.res. 20. juni 1844 kunne ikke tas i betraktning som en sådan avtale. Det norske handelsflagget var følgelig et rent norsk indre anliggende. Krusenstjerna benyttet samtidig anledningen til å presisere at noe annet måtte gjelde i spørsmål av unionell natur slik som utenriksstyret og konsulatvesenet:

”Under disse Omstændigheder – og i Ulighed med hvad der maa gjælde i Spørgsmaal af unionell Natur, saasom angaaende Udenrigsstyrelsen og Konsulatvæsenet, turde Norge ogsaa have Ret til alene at beslutte angaaende Spørgsmaalet og saaledes selv bestemme det norske Handelsflags udseende.”

Statsrådets argumentasjon bar preg av at det ville unngå konflikt med Norge. Samtidig reserverte det seg mot at en gjennomføring av flaggloven hadde betydning for andre

³⁹⁶ Protokoll for norsk Statsraad den 10/12-898 og Protokoll for svensk og norsk Statsraad 11/10-1899.

³⁹⁷ Elvander 1961 s. 239-240.

³⁹⁸ Protokoll for svensk og norsk Statsraad den 6. og 11. oktober 1899. Stockholms-Tidningen 15/10-1899 og Aftonbladet 13/10-1899.

unionelle spørsmål. Det var dermed rimelig klart at Boström og de moderate ville gjøre motstand i konsulat- og utenriksministerspørsmålet.

6.4 Den norske høyresiden: Norge var moralsk, men ikke rettslig forpliktet

Vi har ovenfor sett at det var enighet på norsk side om at Norge ikke var rettslig forhindret fra å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Den norske høyresiden hevdet imidlertid, i likhet med de moderate i Sverige, at kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 var moralsk forpliktende for Norge.³⁹⁹ Om resolusjonens moralsk forpliktende karakter er det uttalelser fra Aubert, Stang og Morgenstjerne.⁴⁰⁰ Aubert uttalte seg allerede i 1879 mens Stangs uttalelser kom under lovbehandlingen. Morgenstjerne uttalte seg etter at flaggloven var en realitet, men før den trådte i kraft. Aubert og Stangs uttalelser oppfordret til hensynsfullhet overfor svenskene, mens Morgenstjerne kritiserte venstresiden for manglende hensyntagen. Stang presiserte at det ikke var sluttet noen traktat om handelsflagget. Det var imidlertid ved Oscar Is mellomkomst ”tilveiebragt en aftale mellom begge folk, som er bleven fuldt og helt ud akcepteret”. Samtidig uttalte Stang at det var noe som het ”den moralske ret”. 1844-resolusjonen ble dermed hevdet å være en moralsk bindende avtale for Norge. Aubert og Morgenstjerne ser også ut til å ha ment at resolusjonen var moralsk bindende, men de omtalte den ikke som en avtale. Alle begrunnet den moralske siden med hendelsene i 1844 da svenskene imøtekom et lenge uttalt norsk ønske om et orlogsflagg som ikke hovedsakelig var svensk. Høyresiden hevdet således at det ikke var moralsk riktig å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Det er naturlig at den vernet om norske rettigheter da det også var politiske hensyn å ivareta. Samtidig ønsket den ikke å støte svenskene, noe som kan være forklaringen på valget av en mellomløsning.

³⁹⁹ Se punkt 3.2.

⁴⁰⁰ Se Aubert 1879 s. 40, Ot.forh. 1898/99 (Nr. 5 og 6) s. 35-36 og Morgenstjerne i Aftenposten 18/6-1899 Nr. 447.

6.5 Splittelse i den alinske skolen: "Avtalens" varighet og virkningen av ensidig norsk opphør

Noen representanter i den alinske skolen hevdet andre oppfatninger enn aksjonistene. Det gjaldt spørsmålene om den påståtte avtalens varighet og hvilken virkning et ensidig norsk opphør skulle ha for ordningen av orlogsflagget som også ble fastsatt ved kongelig resolusjon 20. juni 1844. Dissensen svekket argumentasjonen til aksjonistene, men den var nok ikke en avgjørende faktor for kampanjens nederlag.

Avtalens varighet

Det ene synet om "avtalens" varighet var dette: Den kunne bare opphøre ved enighet mellom Norge og Sverige. Blant de som hevdet dette, var Alin, Kjellén og Trygger.⁴⁰¹ Et ensidig opphør av "avtalen" kunne således bare finne sted etter det folkerettslige prinsippet *clausula rebus sic stantibus*, dvs. dersom det forelå bristende forutsetninger. En annen oppfatning som blant andre Renholm og Reuterskiöld hevdet, var at avtalen ensidig kunne sies opp av Norge. For adgangen til å si opp avtalen hadde de imidlertid noe ulike begrunnelser.

Reuterskiöld hevdet kgl.res. 20. juni 1844 kunne bringes til opphør enten gjennom en ny avtale eller ved oppsigelse.⁴⁰² Han påpekte at det i avtalen ikke var gitt noen bestemmelser om opphør. Dermed tok også hans begrunnelse utgangspunkt i den alminnelige folkerettslige regel som tilsa at folkerettslige avtaler gjaldt inntil partene i fellesskap bestemte annet eller bristende forutsetninger kunne gjøres gjeldende. Situasjonen i forhold til Norge var imidlertid i dette tilfellet spesiell. For i flaggspørsmålet stod to internasjonale avtaler mot hverandre, nemlig kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 og Norges grunnlov. Begrunnelsen var at Sverige ved å akseptere den norske grunnloven, også hadde gitt Norge kompetanse til å vedta lover om alt det som Grunnloven tillot. Sverige var altså traktatmessig forpliktet til å anse som gyldig lov enhver lov som handlet om et emne som Sverige uttrykkelig hadde erkjent å være rent norsk. Ved å inngå flaggavtalen hadde ikke Norge fraskrevet seg landets grunnlovsfestede rett til å bestemme over handelsflagget, for flaggforordningen av 1844

⁴⁰¹ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 13 og Trygger 1899 s. 13.

⁴⁰² Reuterskiöld 1899 og Hadenius 1964 s. 371.

kunne ikke endre Grunnloven § 111. Det ser ut som Reuterskiöld fant at det eksisterte en oppsigelsesrett med den begrunnelse at Grunnloven var en avtale som var *lex superior* i forhold til 1844-avtalen. Ut fra et internasjonalt synspunkt ble ”1844-avtalen” funnet oppsagt i og med at lovvedtaket ble notifisert til den svenske regjering eller utenriksminister. Reuterskiöld hadde samme utgangspunkt som Alin når det gjaldt Grunnloven. Det vil si at den var en avtale mellom Sverig og Norge. Samtidig hadde altså Reuterskiöld en noe annen oppfatning av Grunnlovens rettslige karakter og rang i forhold til andre avtaler som var inngått mellom Norge og Sverige enn hva den øvrige alinske skolen hadde.

Renholms drøftelse av 1844-resolusjonens opphør tok utgangspunkt i resolusjonens ordlyd – og han fant at den ikke inneholdt noen bestemmelse om varighet.⁴⁰³ Deretter så han på andre avtaler i unionen. Disse unionsdokumentene ga etter hans syn ingen bestemt veiledning. På den ene siden fant han at i mellomriksloven som nylig hadde opphørt, var fremgangsmåten for opphør uttrykkelig fastsatt. I det andre ytterpunktet fant han Riksakten. Den hadde en spesiell stilling og kunne etter Renholms oppfatning bare endres eller opphøre gjennom en samstemmig beslutning av unionskongen, Riksdagen og Stortinget. Videre kom han til at denne spesielle stillingen hadde ikke flaggavtalen siden den ikke var grunnet på et lignende samvirke fra de tre nevnte organers side. Slutningen han trakk var at 1844-avtalen ikke hadde den samme karakteren av varighet. Han konkluderte med at resolusjonen måtte bli å betrakte som enhver annen kontrakt hvis bindende kraft varer til en av partene sier den opp. Det var imidlertid en oppfatning som ikke fikk gjennomslag i internasjonal praksis.⁴⁰⁴ Den muligens avvikende oppfatningen av internasjonal rett kan forklares med at Renholms formål var å motvirke flaggaksjonen og gjøre det lettere for Boström å treffe de nødvendige tiltak for gjennomførelsen av flaggloven.⁴⁰⁵ At det hadde skjedd en oppsigelse, bygget Renholm på at lovvedtaket inneholdt en tidsfrist før det skulle tre i kraft. Derfor måtte lovvedtaket i realiteten betraktes som en oppsigelse.

⁴⁰³ Renholm 1899 s. 14-15.

⁴⁰⁴ Hagerup 1915 s. 173-174.

⁴⁰⁵ Se punkt 1.2.

Følgene av et ensidig norsk opphør av 1844-resolusjonen for ordningen av orlogsflagget

Dersom det forelå en avtale – og denne var misligholdt eller sagt opp – hvilke rettslige følger skulle det så ha for det norske orlogsflagget som også ble fastsatt ved kgl.res. 20. juni 1844? Et syn var at kongen i svensk og norsk statsråd skulle konstatere at ”avtalen” fra 1844 hadde opphørt å gjelde.⁴⁰⁶ Deretter burde det treffes beslutning om at rettstilstanden forut for 1844-resolusjonen gjeninntrådte.⁴⁰⁷ Det synet bygget på at Sverige i 1844 hadde gjort en innrømmelse overfor Norge.⁴⁰⁸ Her var Reuterskiöld enig med aksjonistene. Et annet syn var at 1844-resolusjonen ikke skulle endres i større utstrekning enn flaggloven tilsa.⁴⁰⁹ Det ble også resultatet.⁴¹⁰

6.6 Oppsummering

Ovenfor har vi sett at det var to hovedoppfatninger i spørsmålet om Norge hadde bundet seg rettslig til å ha unionsmerket i handelsflagget. Den ene som gikk ut på at Norge ikke var bundet, var det enighet om på norsk side. Den andre hovedoppfatningen gikk ut på at Norge i forhold til Sverige var bundet til å ha unionsmerket i handelsflagget. Blant svenske aktører var det delte oppfatninger om hvorvidt Norge var rettslig forpliktet. Det var også ulike oppfatninger blant aktører som bygget på den samme teorien om unionens rettslige grunnlag, det vil si den alinske skolen. Denne uenigheten kan ha svekket kampanjen og avtaleargumentets politiske verdi. At også Rydin sluttet opp om at Norge var rettslig forpliktet til ikke å ta ut unionsmerket, styrket ikke nødvendigvis holdbarheten til avtaleargumentet. For han begrunnet, som vi har sett, synspunktet unionell forpliktelse annerledes enn aksjonistene. Avtaleargumentet fremtrer imidlertid ikke som åpenbart uriktig. Samtidig kunne flere av argumentene som ble brukt for å begrunne at resolusjonen var en avtale, like gjerne vært brukt for å begrunne gyldigheten til 1844-resolusjonen punkt 6. Verken Kongen, det svenske statsrådet eller de moderate mente imidlertid at 1844-resolusjonen punkt 6 innebar en rettslig

⁴⁰⁶ Reuterskiöld 1899.

⁴⁰⁷ Se punkt 1.4.

⁴⁰⁸ Se punkt 6.5.

⁴⁰⁹ Renholm 1899 s. 24.

⁴¹⁰ Se punkt 7.9.

forpliktelse for Norge. Det var altså stor splittelse og mange variasjoner i det svenske synet på kgl.res. 20. juni 1844, noe det er grunn til å anta at også hadde politiske årsaker.

7 Flagglovens ikrafttredelse og virkning

7.1 Innledning

Etter flagglovens vedtagelse og kunngjørelse i Norge oppstod det spørsmål om hva mer – om noe – som krevdes for at den skulle få virkning. Det handler her om spørsmål som oppstod i forbindelse med lovens ikrafttredelse som en konsekvens av hvordan utenriksvesenet i unionen var organisert.⁴¹¹ Det var i unionen kun ett utenriksministerium som virket som et felles organ.⁴¹² Ministeriet hadde ingen unionell organisasjon. I stedet var det organisert som et svensk embetsverk. Utenriksministeren var kun utnevnt som svensk embetsmann og bare ansvarlig overfor svenske statsmyndigheter. Norge og Sverige hadde felles diplomatisk representasjon og konsulater. Disse var unionelle. Flagglovens svenske motstandere hevdet loven ikke hadde virkning utenfor Norge.⁴¹³ Det var her tale om virkning i forhold til diplomatiske representanter, konsulter og fremmede makter. Med virkning i relasjon til konsulter og gesandter menes hvorvidt de hadde rett og plikt til å følge flaggloven og et strafferettslig forbrudd på flagglovens bestemmelser. Det aktuelle strafferettslige ansvaret var embetsforsømmelse, for flaggloven har ingen straffebestemmelser. Med ”fremmede makter” menes andre selvstendige stater.

I dette kapitlet behandler jeg aktørenes syn på hvilke tiltak som var nødvendig for at flaggloven skulle ha virkning etter sin ordlyd. Samtidig undersøker jeg hvordan de svenske aksjonistene mot flaggloven hevdet det var mulig å stoppe flaggloven. Jeg behandler også Riksdagens rolle i aksjonistenes argumentasjon for å stanse loven. Til slutt blir det gjort rede for hvordan flaggloven faktisk ble gjennomført.

⁴¹¹ Se punkt 2.1 og nedenfor.

⁴¹² Morgenstjerne 1897 s. 70 og Konsulatforordningen 4/11-1886.

⁴¹³ Renholm 1899 s. 20 og Rydin 1899 s. 54.

7.2 Hvem flaggloven § 2 var rettet mot

Spørsmålet om hvem flaggloven § 2 rettet seg mot hadde betydning for hvilke tiltak flagglovens ikrafttredelse nødvendiggjorde. At bestemmelsen rettet seg mot fartøybefal på norske handelsskip var rimelig klart for alle. Derimot ble det blant sakens aktører hevdet ulike oppfatninger om hvorvidt flaggloven § 2 etter sitt innhold rettet seg mot konsuler og gesandter – og skapte plikter for dem. Av den norske regjeringens betenkning av 7. oktober 1899 fremgår det at lovens § 2 var ment å være en gjeldende forskrift også for ”gesandtskaber og konsulater”.⁴¹⁴ Regjeringens syn var at flaggloven opprettet en alminnelig ordning – og selv om loven i form rettet seg mot dem som skulle motta bistand – måtte dens befaling også gjelde de som skulle yte bistanden. I uttrykksmåten er flaggloven § 2 på dette punktet lik 1844-resolusjonen punkt 6. For punkt 6s vedkommende ser det imidlertid ut til å ha blitt ansett nødvendig med en utfyllende instruks til konsulene da punkt 6 ikke nevner konsuler. Det svenske statsrådet oppfattet derimot flaggloven § 2 kun som en forskrift overfor norske redere og fartøybefal som etter dets oppfatning ikke gjaldt overfor unionelle organ.⁴¹⁵ Dets begrunnelse var at den norske nasjonalforsamling like lite som svensk statsmyndighet alene, i det foreliggende tilfelle kunne gi forskrifter for unionelle organer. Lovens manglende virkning ble således begrunnet med manglende kompetanse. Etter Rydins syn omfattet flaggloven etter sitt innhold verken konsuler eller gesandter, for lovens vaghet forutsatte utfyllende forskrifter av den utøvende myndighet.⁴¹⁶ Bestemmelsen ble også, blant andre av Kjellén, hevdet å være en ”kommandoorder” fra stortinget til en myndighet som var ansvarlig overfor Riksdagen, dvs. utenriksministeren, noe som også peker i retning av at flaggloven ble oppfattet både å kreve utfyllende bestemmelser og aktiv handling fra svensk side for at den skulle rette seg mot konsuler og gesandter.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Protokoll for svensk og norsk Statsraad 6. og 11. oktober 1899.

⁴¹⁵ S.st.: Fellesuttalelse av det svenske statsrådet.

⁴¹⁶ Rydin 1899 s. 6 og 47.

⁴¹⁷ Kjellén *Ljus* ... 1899 s. 16.

7.3 Særtrekk ved flaggloven som åpnet for angrep

Spørsmålet er så om flaggloven hadde noen særtrekk som åpnet for angrepet fra aksjonistene. Flaggloven skilte seg fra andre norske lover ved at den ikke bare regulerte interne forhold i Norge og overfor norske statsborgere. Det vil henholdsvis si hvilket flagg som skulle heises på statens offentlige bygninger og hvordan norske handelsskip, dvs. norske redere og skipper, skulle forholde seg.⁴¹⁸ Med endringen av handelsflagget rettet loven seg også mot forhold som hørte under utenriksstyret. Siden flagget er nasjonens fremste symbol utad og handelsflagget har folkerettslige funksjoner, burde i hvert fall endringen bekjentgjøres overfor fremmede makter.⁴¹⁹ Normalt var dette utenriksministerens oppgave. Muligheten til å stanse meddelelsen av flagget lå i at den svenske utenriksministeren også hadde hånd om Norges forhold til fremmede makter. Dessuten rettet flaggloven § 2 seg mot de felles konsuler og diplomatiske utsendinger. Forut for flaggloven fulgte deres plikter med hensyn til hvilket flagg et norsk handelsskip måtte føre for at de skulle være forpliktet til å yte det bistand, av konsulatinstruksen 1. juli 1887 sammenholdt med punkt 6 i kgl.res. 20. juni 1844.⁴²⁰ Konsuler og gesandter hadde da bare plikt til å yte bistand til norske handelsskip som førte det unionsmerkede handelsflagg. Konsulatforordningens bestemmelser om konsulenes virksomhet gjaldt også for gesandtene når de utøvet konsulatforretninger.⁴²¹ Norske handelsskips rettsstilling når det gjaldt hvilket flagg de skulle føre, ble regulert av 1844-resolusjonen punkt 6.

7.4 Aksjonistene om kongens kunngjøring og flagglovens ikrafttreden

Det ville gitt liten mening for de svenske aksjonistene å argumentere mot flaggloven hvis de ikke samtidig så en rettslig måte å stanse den på. Deres hovedpåstand om flagg-

⁴¹⁸ Flaggloven § 2.

⁴¹⁹ Se punkt 7.8.

⁴²⁰ Konsulatinstruksen 1/7-1887 § 78 13. ledd: ”Beträffande de flaggor som böra af svenska och norska fartyg uteslutande användas, för att de i utländsk hamn må erhålla skydd och biträde af K. Maj:ts beskickningar och konsuler, finnes föreskrifter i K. br. den 20. Juni 1844, 6:e punkten.” Se Flaggfrågan 1899 s. 15.

⁴²¹ Konsulatforordningen 4/11-1886 § 7.

lovens virkning var at loven kun var publisert og ikke promulgert, dvs. formelt utferdiget som lov.⁴²² I punkt 1.2 så vi at kongen medvirket ved kunngjøringen av flaggloven, hvilket ga opphav til en rekke spekulasjoner og innsigelser fra de svenske aksjonistene om flagglovens gyldighet. Kunngjøringens betydning for handelsflagget som et kongelig prerogativ, ble behandlet i punkt 4.4.

På hvilket grunnlag bygget aksjonistene synet at flaggloven ikke var blitt promulgert?

Utgangspunktet for flaggaksjonistene var at det lå til kongen i egenskap av unionskonge å fastsette handelsflagget, og at det måtte skje i sammensatt statsråd.⁴²³ Til støtte for oppfatningen ble det anført flere grunnlag. Ett var unionskongens rolle som den utøvende myndighet på utenrikspolitikken område.⁴²⁴ Som sådan hadde kongen å passe på at flagget ikke krenket et annet lands rett. Ett annet grunnlag var at den gjensidig forpliktende 1844-resolusjonen som blant annet var grunnlaget for unionsmerket i handelsflagget, måtte endres på samme måte som den var blitt til, hvilket var det mest brukte argumentet blant flaggaksjonistene.⁴²⁵ Denne "avtalen" hadde gjort det til unionskongens prerogativ å bestemme over unionsmerket; mens det fortsatt lå til hvert lands konge å bestemme over de øvrige deler av flagget.⁴²⁶ At det lå til unionskongen å fastsette flagget, ble også begrunnet med at de to land i forholdet til fremmede makter utgjorde en politisk enhet, og at det ene landet derfor var ansvarlig for hva det andre lot seg komme til last.⁴²⁷

Den kongelige kunngjøringen innebar således etter de svenske aksjonistenes syn ikke at flaggloven som var blitt til uten kongelig sanksjon, av kongen var blitt utferdiget til allmenn etterlevelse for unionelle myndigheter, noe som særlig ville si konsuler og gesandter.⁴²⁸ For det kongen hadde gjort i egenskap av norsk konge, kunne ikke binde hans myndighet som unionskonge. Flagglovens begrensede virkeområde ble således begrunnet med at myndigheten til å bestemme den unionelle flaggordningen lå hos

⁴²² Gulbransen 1994.

⁴²³ NDA 14/7-1899, Flaggfrågan 1899 s. 7-8.

⁴²⁴ Rydin 1899 s. 7.

⁴²⁵ Rydin 1899 s. 40-43.

⁴²⁶ NDA 14/7-1899 og Kjellén 1894 s. 24.

⁴²⁷ Rydin 1899 s. 9.

⁴²⁸ Rydin 1899 s. 8-9, NDA 14/7-1899, Morgon-Posten 29/6-1899.

unionskongen i sammensatt statsråd.⁴²⁹ Det synes dog som om noen reserverte seg for det tilfelle at kongen hadde sanksjonert loven. Argumentasjonen bygget på en tredeling av kongemakten. Det vil si at det var en norsk konge, en svensk konge og en unionskonge med hver sine avgrensede myndighetsområder der utenrikspolitikken lå til unionskongen som sådan.

Den kongelige kunngjøringens betydning ble også søkt redusert ved en tolking.⁴³⁰ Det ble hevdet at det i måten kongen uttrykket seg på i kunngjøringen, lå en reservasjon mot at han i egenskap av unionskonge hadde bundet seg til å gi loven en unionell bekreftelse. Blant annet fant aksjonistene en reservasjon i kunngjøringens tittel ved at den ikke helt enkelt lød ”Kongelig Kundgjørelse om Norges flagg”, men brukte den mye lengre tittelen ”Kongelig Kundgjørelse i Henhold til Grundlovens § 79 angaaende Lov om Norges Flag”. Kongens henvisning til det suspensive veto i Grunnloven § 79 ble tolket som en reservasjon. Kunngjøringens henvisning til § 79 kan imidlertid forklares med at lover vedtatt i medhold av denne bestemmelsen etter Grunnloven § 81 ikke utferdiges i kongens navn.⁴³¹ Det ble i tillegg hevdet at kunngjøringens formulering ikke en gang i form ga flaggloven karakteren av en kongelig beslutning, noe som kan forklares med at aksjonistene anså fastsettelsen av flagget å ligge hos kongen som et prerogativ.

Aksjonistenes formål med å vise at det lå til unionskongen å fastsette handelsflagget, var å vise at flaggloven krenket hans rettigheter, og at Stortinget dermed hadde beveget seg inn på et unionelt område.

Å iverksette flaggloven ville krenke Sveriges rett

Aksjonistene la til grunn at Kongen med sin medvirkning ved flagglovens kunngjøring, ikke dermed også hadde gitt avkall på Sveriges rett etter den folkerettslige avtale kgl.res. 20. juni 1844 ble hevdet å være.⁴³² Begrunnelsen var at kongen i egenskap av norsk konge i norsk statsråd der ingen svenske statsråder var til stede, ikke hadde

⁴²⁹ NDA 14/7-1899.

⁴³⁰ Morgon-Posten 29/6-1899.

⁴³¹ Se punkt 1.2.

⁴³² Trygger 1899 s. 14flg.

myndighet til å bestemme på vegne av Sverige. Som den eneste som på norsk side uttalte seg om spørsmålet, la Morgenstjerne til grunn at en statsrettslig betydning av kongens utferdigelse av flaggloven var, at den inneholdt en utvetydig erklæring om at loven ikke stred mot Norges forpliktelser verken overfor Sverige eller unionen.⁴³³ Den norske oppfatningen var dessuten at 1844-resolusjonen punkt 6 ikke innebar noen folkerettslig forpliktelse. Hadde flaggloven vært i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, ville den uansett sanksjon, ikke vært gyldig.⁴³⁴ Antakelig mente Morgenstjerne med sin uttalelse at en intern lov ikke kan oppheve en folkerettslig forpliktelse.

Aksjonistene hevdet at konsulatinstruksens bestemmelse om handelsflagget måtte endres for at flaggloven skulle ha virkning overfor konsuler og gesandter.⁴³⁵ Ellers ville flaggloven § 2 stå i strid med konsulatinstruksen. Det var en kollisjon som ville måtte løses ved at det unionelle regelssett, dvs. konsulatinstruksen, gikk foran. Konsulene hadde verken rett eller plikt til å bistå et norsk skip under annet flagg enn det unionsmerkede. Således ble det hevdet at flaggloven ikke kunne medføre tiltale ved norske domstoler for embetsforsømmelse overfor konsuler som ikke etterfulgte den. Konsulatinstruksen hevdet de verken kunne oppheves eller endres ved norsk lov. Det gjaldt også dens bestemmelse om hvilket flagg norske handelsskip skulle føre for at de skulle kunne påregne bistand fra konsuler og gesandter. I dette lå også at punkt 6 i resolusjonen av 20. juni 1844 ikke opphørte i og med flagglovens ikrafttredelse, men fordret et særskilt vedtak i sammensatt statsråd. Det var et syn som aksjonistene og det svenske statsrådet delte, se punkt 7.6.

Utferdigelsen av den alminnelige instruks for konsulenes embetsutøvelse hørte etter konsulatforordningen § 1 punkt 1 annet punktum under myndighetsområdet til utenriksministeren. Gjennom henvisning var kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 gjort til del av konsulatinstruksen. Herfra var det aksjonistene utledet at det ikke kunne skje noen endring i konsulenes plikter uten utenriksministerens medvirkning.⁴³⁶ Dessuten måtte

⁴³³ Morgenstjerne i Aftenposten 17/6-1899 Nr. 445 og 29/6-1899 Nr. 447.

⁴³⁴ S.st.

⁴³⁵ Flaggfrågan 1899 s. 15, Rydin 1899 s. 55-59. Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 5. og 36.

⁴³⁶ Rydin 1899 s. 55-57. Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 36.

det svenske kommerskollegium og det norske indredepartementet bli gitt anledning til å uttale seg før en endring kunne finne sted.⁴³⁷ Dersom utenriksministeren ikke fulgte en eventuell anmodning fra Indredepartementet om å endre konsulatinstruksen, kunne departementet vende seg til kongen som etter konsulatforordningen § 3 da avgjorde saken i sammensatt statsråd. Etter aksjonistenes syn kunne utenriksministeren uansett ikke alene endre instruksens bestemmelse om handelsflagget, for det lå til unionskongen å fastsette flagget.⁴³⁸ At henvisningen til kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 i konsulatinstruksen skulle være en hindring for flaggloven § 2s virkning overfor konsulere og gesandter, virker merkelig.⁴³⁹

Som vi har sett ovenfor, var det nettopp i organiseringen av utenriksstyret at de svenske motstanderne av flaggloven så muligheten til å stanse den. Aksjonistene ville dermed forhindre at den uretten mot Sverige som stortingets vedtagelse av flaggloven etter deres syn innebar, ble gjennomført.⁴⁴⁰ Siden flaggloven etter deres oppfatning både med hensyn til konsulere, gesandter og fremmede makter måtte gå via sammensatt statsråd for å oppnå full virkning, kunne den stanses ved at utenriksministeren og de andre statsrådene forholdt seg passive.⁴⁴¹

For å få en kontrast til aksjonistenes oppfatning, passer det her å legge til en liberal svensk oppfatning om flagglovens virkning. Slike har jeg imidlertid ikke sett særlig mange av, noe som kan tyde på at de liberale ikke anså spørsmålet som viktig. En uttalelse som var i sterk kontrast til aksjonistenes oppfatning, stod på trykk i *Stockholms-Tidningen* 13/6-1899. Der ble det lagt til grunn at utenriksministerens medvirkning ikke var nødvendig for at flaggloven skulle kunne bli meddelt konsulene. Forutsatt at det i det hele tatt var nødvendig med noe særskilt tiltak for å gjøre en utferdiget lov kjent, ble det i artikkelen hevdet at meddelelsen kunne foregå gjennom et sirkulær fra det norske indredepartementet til konsulatene. ”Forutsetningen” i uttalelsen tyder på at den hadde som utgangspunkt at det ikke krevdes noe særskilt tiltak for

⁴³⁷ Konsulatforordningen § 1 punkt 2.

⁴³⁸ Se ovenfor.

⁴³⁹ Se nærmere under punkt 7.7 om karakteren til konsulatinstruksens bestemmelse om handelsflagget.

⁴⁴⁰ Om utenriksstyrets organisasjon, se punktene 2.1 og 7.1.

⁴⁴¹ Flaggfrågan 1899 s. 14-15.

flagglovens virkning overfor konsulene. Det ble også hevdet at dersom loven ble nektet notifikasjon, ville nektelsen også i praksis vise seg å være uten effekt – noe som ble begrunnet med at Indre-departementet i Norge hvert år underrettet konsulene om lover som vedkom dem. På den måten ville konsulene uavhengig av en eventuell notifikasjon, være gjort kjent med loven.⁴⁴²

7.5 Riksdagens rolle i notifikasjonsspørsmålet

Riksdagens rolle i flaggsaken var å inngå i aksjonistenes argumentasjon. Som allerede nevnt i punkt 2.2, ble flaggspørsmålet reist av Alin under remissdebatten i 1899. Spørsmålet hørte imidlertid ikke inn under riksdagens avgjørelsesmyndighet, og flagglovens motstandere påpekte da også at den ikke hadde rett til å blande seg i selve flaggbeslutningen.⁴⁴³ Selv om Riksdagen ikke direkte hadde noen avgjørelsesmyndighet i saken, hevdet aksjonistene at den gjennom statsrådenes konstitusjonelle ansvar kunne øve press på regjeringen. Med sin agitasjon synes aksjonistene både ha søkt å få riksdagen til å legge press på regjeringen og skremme den til ikke å gjennomføre de tiltak som krevdes for at flaggloven skulle få virkning. Saken måtte etter motstandernes oppfatning under alle omstendigheter gå via svenske statsråder, dvs. både når det gjaldt opphevelsen av punkt 6, notifikasjon av utenriksstasjonene og melding av flagget til fremmede makter. De svenske statsrådene var ansvarlige overfor Riksdagen for sine handlinger.⁴⁴⁴ Deres konstitusjonelle ansvar overfor Riksdagen skulle således være garantien mot at flaggloven ble notifisert.⁴⁴⁵ Spillet var ifølge motstanderne først over når ikke bare kongen, men også utenriksministeren og konstitusjonskomiteen i Riksdagen hadde tatt ”parti mot Sverige”, dvs. når de hadde bestemt seg for å gjennomføre flaggloven.⁴⁴⁶ Ansvar kunne komme på tale fordi regjeringen hadde en rettslig plikt til ikke å bidra til at Norges rettsbrudd mot Sverige ble gjennomført. Det var konstitusjonskomiteens oppgave å vurdere spørsmålet om hvorvidt statsrådene

⁴⁴² Östersunds-Posten 5/6-1899.

⁴⁴³ Carlsson 1963 s. 167 og Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 36.

⁴⁴⁴ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 36.

⁴⁴⁵ Flaggfrågan 1899 s. 15.

⁴⁴⁶ Kjellén *Rätt* ... 1899 s. 36.

skulle stilles til ansvar ved riksrett.⁴⁴⁷ Statsrådenes konstitusjonelle ansvar var følgelig sanksjonen som skulle forhindre dem fra å treffe de tiltak som fra svensk synspunkt måtte til, for at flaggloven skulle få virkning.

7.6 Det svenske statsrådet og flagglovens virkning

Spørsmålet blir så hva som etter det svenske statsrådets oppfatning skulle til, for at flaggloven skulle få såkalt unionell virkning. Opplysningene om statsrådets oppfatning bygger på protokoll fra svensk og norsk statsråd på Stockholm Slott den 6. og 11. oktober 1899. Som vi så i punkt 6.3 anså ikke det svenske statsrådet kgl.res. 20. juni 1844 punkt 6 for å innebære en folkerettslig forpliktelse mellom Norge og Sverige. Samtidig hevdet statsrådet paradoksalt nok at punkt 6 måtte endres i sammensatt statsråd. Statsrådets begrunnelse var at Stortinget alene ikke kunne gi forskrifter for unionelle organer. Sivilministeren, som var foredragende statsråd, uttalte både at Norge hadde enerett til å treffe bestemmelser vedrørende det norske handelsflagget – og at punkt 6 måtte ryddes av veien i sammensatt statsråd. Han karakteriserte bestemmelsen som en hindring for flagglovens anvendelse. Samtidig uttalte han at det var en utelukkende norsk sak å bestemme handelsflagget. Opphevelsen av 1844-resolusjonen punkt 6 i sammensatt statsråd fremtrer etter det svenske statsrådets oppfatning som en nødvendig formalitet, men at det ikke var rettslig grunnlag for å nekte å gå med på endringen. Statsrådet skilte seg her fra oppfatningen som ble hevdet av den alinske skolen og Rydin.⁴⁴⁸ Statsrådet ser imidlertid ut til å ha vært enig med aksjonistene i at kongens kunngjøring av flaggloven ikke i seg selv ga loven såkalt unionell virkning. Ellers ville en behandling i sammensatt statsråd vært overflødig.

En forklaring på at det svenske statsrådet fant det nødvendig at flaggloven gikk via sammensatt statsråd kan være den tette sammenhengen mellom konsulatinstruksen og punkt 6 i kgl.res. 20. juni 1844. Ved at flaggloven rettet seg mot punkt 6 i 1844-resolusjonen, ble den samtidig ansett å gripe inn i konsulatinstruksen. Således rettet flaggloven seg mot en bestemmelse gitt i medhold av den felles konsulatforordningen.

⁴⁴⁷ Flaggfrågan 1899 s. 15.

⁴⁴⁸ Se punkt 7.4.

Denne forordningen var det rettslige grunnlaget for Norge og Sveriges felles konsulatvesen, hvis opphevelse var et av målene for det rene Venstres politikk. Det indirekte inngrepet i konsulatforordningen synes å være årsaken til at det svenske statsrådet la til grunn at 1844-resolusjonen punkt 6 måtte oppheves i sammensatt statsråd. En annen forklaring kan være at bestemmelsen om unionsmerket i handelsflagget var del av en fellesresolusjon. Den norske bestemmelsen var også inntatt i den svenske versjonen av resolusjonen. Tanken kan ha vært at det kunne skape uklarhet for de unionelle embetsmenn dersom bestemmelsen ikke uttrykkelig ble endret av overordnet myndighet.

7.7 Norske aktører om opphøret av punkt 6 og flagglovens meddelelse til konsuler og gesandter

I spørsmålene om når kongelig resolusjon punkt 6 opphørte og fremgangsmåten for flagglovens meddelelse til konsuler og gesandter, var det på norsk side i hovedsak samstemthet. Punkt 6 i kgl.res. 20. juni 1844 ville opphøre og gjelde i og med flagglovens ikrafttredelse den 15. desember 1899. Den norske regjeringens og statsrådsavdelingens syn fremtrer av protokollen for svensk og norsk statsråd den 6. og 11. oktober 1899. Oppfatningen fremgår også forutsetningsvis av at man på norsk side ikke anså 1844-resolusjonen for å frata Norge muligheten til ensidig å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Dessuten går lov foran kgl.res. og det ble ikke ansett å være et kongelig prerogativ å gi bestemmelser om handelsflagget, se punkt 4.2. Når det så gjaldt lovens meddelelse til konsuler og gesandter, var det ikke nødvendig å gå veien verken via unionelt statsråd eller utenriksministeren. Den norske regjeringens syn fremtrer ved at den overlot til Indredepartementet å melde fra til de norsksvenske utenriksstasjonene. Det fremgår av departementets sirkulær 29. august 1899 hvormed de forente rikenes konsuler og gesandter ble gjort oppmerksomme på flagglovens innhold. Sirkulæret ble dessuten sendt til statsråder og sjefer for det svenske Civildepartementet, Finansdepartementet og Sjøforsvarsdepartementet.⁴⁴⁹ Regjeringen hevdet også i en betenkning av 7. oktober 1899, som ble inntatt i statsrådsprotokollen 11. oktober 1899, at denne

⁴⁴⁹ Dagbladet 9/9-1899.

fremgangsmåten var i samsvar med praksis.⁴⁵⁰ Praksisen som det ble siktet til, var den vanlige fremgangsmåten for oppfyllelsen av utenriksministerens, Kommerskollegiets og Indredepartementets plikt etter konsulatforordningen 4/11-1886 § 65 annet ledd til å gjøre konsulene kjent med alle ”Anordninger” som vedkom deres embetsvirksomhet. Praksisen gikk ut på at Indredepartementet gjennom sirkulær til konsulene gjorde disse kjent med nye norske lover.⁴⁵¹ Fremgangsmåtens anvendelighet på flaggloven kom også til uttrykk i norske aviser.

Morgenstjerne var i en mellomstilling med hensyn til fremgangsmåten for flagglovens meddelelse til konsulere og gesandter.⁴⁵² Riktignok ville flaggloven uten tvil oppnå virkning overfor konsulene dersom de ble den meddelt av Indredepartementet. Den riktige måten var dog veien om sammensatt statsråd. På den måten oppnådde man samtidig at punkt 6 i 1844-resolusjonen ble brakt i overensstemmelse med flaggloven. Dette er et eksempel på Morgenstjernes imøtekommenhet for å unngå unødvendig strid. Fremgangsmåten er dessuten i samsvar med hans fremstilling i *Den unionelle Ret (1897)* der han omtaler hva som etter hans syn var den riktige form ved opphevelse av fellesordninger istandbrakt i sammensatt statsråd.⁴⁵³ Det gjaldt selv om Norge hadde krav på at flaggfellesskapet ble opphevet og hadde full rådighet over forholdet.

En forklaring på hvorfor man fra norsk side for konsulenes vedkommende ikke fant det nødvendig å gå via utenriksministeren, kan også finnes i organiseringen av overordnet myndighet for konsulatvesenet. Konsulatvesenet hørte ikke under utenriksministeren alene, men sorterte under tre ulike myndigheter.⁴⁵⁴ Saker som vedkom Norge og Sverige i fellesskap, tilkom myndighetsområdet til utenriksministeren. I særskilte svenske og norske konsulatærender var konsulene derimot direkte underordnet henholdsvis det svenske kommerskollegium og det norske indredepartementet.⁴⁵⁵ Siden

⁴⁵⁰ Dagens Nyheter 14/10-1899.

⁴⁵¹ Morgenbladet 10/12-1898. Se også Gjelsvik 1899 s. 354 som hevdet det ville være tilstrekkelig at konsulere og gesandter fikk tilsendt det nummer av Norsk Lovtidende hvor flaggloven var rykket inn.

⁴⁵² Morgenstjerne i Aftenposten 18/6 og 29/6-1899 Nr. 447.

⁴⁵³ Morgenstjerne 1897 s. 87-99.

⁴⁵⁴ Konsulatforordningen 4/11-1886 §§ 1 og 2. Se VL 28/9-1899. ”utfärdar den allmänna instruktionen för konsulernas embetsutöfning”

⁴⁵⁵ Konsulatforordningen § 2. Se Morgenstjerne 1897 s. 92.

flaggspørsmålet i Norge ble regnet som en utelukkende norsk sak, er det nærliggende å slutte at spørsmålet ble ansett som et særskilt norsk konsulatærende i henhold til konsulatforordningen § 2.

Det ble fra svensk hold også hevdet at Indredepartementets rett etter konsulatforordningen § 65 annet ledd til å sende konsulene lover, ikke samtidig innebar en plikt for konsulen til å anse konsulatinstruksen for endret.⁴⁵⁶ Det var konsulatforordningen § 1 som regulerte utferdigelsen av konsulatinstruksen. Således kan det ikke sies å ha vært intensjonen med konsulatforordningen § 65 annet ledd at den skulle kunne brukes til å endre konsulatinstruksen. Det har således formodningen mot seg at Norge ensidig skulle kunne endre konsulatinstruksen kun ved å sende flaggloven til konsulatene. Så lenge konsulatvesenet var et felles embetsverk, kunne ikke hvert land ensidig styre dets utøvelse av myndighet. Morgenstjerne skrev i 1897 at konsulenes generelle instruks måtte regnes som et fellesanliggende.⁴⁵⁷ På den annen side kan det innvendes at konsulatinstruksens bestemmelse om handelsflagget når man tar i betraktning dens ordlyd, kun ser ut til å ha hatt en informativ funksjon. Indredepartementets sirkulær ble således kun en informasjon om at en norsk bestemmelse, dvs. 1844-resolusjonen punkt 6, var endret ved en annen norsk bestemmelse, dvs. flaggloven § 2. Det lå også i sakens natur at det ikke kunne vært gitt en instruks med et annet innhold siden utenriksministeren ikke kunne bestemme det norske handelsflagget. Det taler også for instruksjonen med hensyn til handelsflagget kun var informativ. Poenget med instruksjonen må således kunne sies å ha vært at konsulere og gesandter bare skulle yte beskyttelse og bistand til handelsskip som førte et rettsgyldig norsk handelsflagg.

Det ble dessuten hevdet at Indredepartementets praksis ikke kunne anvendes for flagglovens vedkommende, noe uttrykket "Gesandtskab" i flaggloven § 2 alene ble funnet tilstrekkelig til å hindre.⁴⁵⁸ Begrunnelsen var at kongens utsendinger utelukkende hørte under utenriksdepartementet. Følgelig kunne de ikke motta instruks fra andre. Flaggloven måtte således under enhver omstendighet gå via utenriksministeren for at den skulle ha virkning overfor gesandtene. Oppfatningen bygget på Regjeringsformen §

⁴⁵⁶ Rydin 1899 s. 58-59.

⁴⁵⁷ Morgenstjerne 1897 s. 91.

⁴⁵⁸ Renholm 1899 s. 21-22.

11 etter hvilken alle meddelelser i diplomatiske saker til kongens representanter i utlandet uten hensyn til ærendets beskaffenhet, skulle gå gjennom utenriksministeren.⁴⁵⁹ Spørsmålet om flagglovens meddelelse til kongens utsendinger falt følgelig inn under utenriksministerens myndighetsområde og kunne bare utføres av ham. Påstanden ble ikke åpent imøtegått fra norsk side, men taushet og handling gir også uttrykk for en oppfatning. Dessuten kunne det vært anført en rekke innvendinger mot bestemmelsens anvendelighet. For det første var bestemmelsen helsvensk, noe som tilsa at den kun gjaldt Sverige. Det kan også stilles spørsmål ved om en ny instruks om det norske handelsflagget, var et ”ministerielt mål” da den kun gjaldt hvilke norske handelsskip gesandter skulle bistå og beskytte. De skulle altså etter flaggloven § 2 utøve den samme virksomhet som konsulene. Dessuten må Regjeringsformen § 11 forstås dit hen at den gjaldt svenske ministerielle saker, jfr. ”rikets”. Gesandtene var felles embetsmenn for Norge og Sverige.⁴⁶⁰ Regjeringsformen § 11 og fremgangsmåten for handelsflaggets notifikasjon til fremmede makter er behandlet i punkt 7.8.

Både Morgenstjerne og Gjelsvik så at problem kunne oppstå, dersom utenriksministeren aktivt gjorde motstand mot flaggloven ved å instruere konsulene.⁴⁶¹ Etter Morgenstiernes oppfatning ville da en ordre fra Indredepartementet delvis kunne bli nøytralisert ved en kontraordre fra utenriksministeren som gikk ut på at det hersket uoverensstemmelse mellom de norske og svenske statsmyndigheter om flagglovens rettskraft og rekkevidde. I den situasjonen ville det verken lykkes å få den konsul dømt som hadde fulgt flaggloven, eller den som hadde fulgt utenriksministerens instruksjon. Det ville føre flaggstriden over fra de svenske statsmyndigheter til konsulatkontorene. Således ville hver enkelt konsul faktisk få valget mellom hvilken myndighet han ville lystre og om en norsk lov skulle anses for gyldig eller ikke. Gjelsviks uttalelse kom i anledning av en svensk påstand om at den svenske utenriksministeren kunne instruere konsulene om ikke å yte bistand til norske skip som førte ”det lovbestemte norske flagg”. Han var enig i at dersom utenriksministeren aktivt instruerte konsulene til ikke å yte

⁴⁵⁹ Regjeringsformen § 11 siste punktum: ”Alla meddelanden i ministeriella mål till främmande magt eller Konungens sändebud i utlandet skola, utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom Ministern för utrikes ärendena.” VL 28/9-1899.

⁴⁶⁰ Aschehoug 1891 s. 166.

⁴⁶¹ Aftenposten 18/6-1899 Nr. 447 og Gjelsvik 1899 s. 354.

norske handelsskip bistand og beskyttelse, ville konsulene ikke være forpliktet til å følge flaggloven selv om de var blitt informert om den gjennom Norsk Lovtidende. Gjelsviks begrunnelse var at konsulene var svenske embetsmenn som i henhold til konsulatforordningen av 4/11-1886 § 1 måtte anses å stå under den svenske utenriksministerens overkommando.⁴⁶² Etter Gjelsviks oppfatning var den norske kongens eneste alternativ i en sådan situasjon å legge frem for stortinget forslag til eget norsk konsulatvesen, for som norsk konge kunne Oscar II ikke instruere den svenske utenriksministeren. Han benyttet således anledningen til å komme med et innspill i spørsmålet om et eget norsk konsulatvesen ved å vise behovet for dette.

7.8 Om handelsflaggets notifikasjon til fremmede makter

Flaggets notifikasjon vil si meddelelse om dets utseende til fremmede makter. Her behandles først debatten rundt spørsmålet om fremgangsmåten for meddelelsen. Deretter behandles oppfatninger av meddelelsens folkerettslige betydning og hvorvidt den ble oppfattet å være nødvendig.

De svenske aksjonistene bygget også i forhold til flaggets notifikasjon på Regjeringsformen § 11; nemlig at det var utelukkende utenriksministerens oppgave å notifisere flagget til fremmede makter.⁴⁶³ De anvendte da den samme argumentasjonen som for flagglovens notifikasjon til diplomatiske representanter. Etter den alinske skolens oppfatning om Norges folkerettslige stilling var det ingen norsk konge i forhold til utlandet. Det var enten en unionskonge eller en svensk konge.⁴⁶⁴ Argumentet passet således bra til deres unionsoppfatning. Hovedinnsigelsen mot regjeringsformen § 11s anvendelighet er, i likhet med ovenfor i punkt 7.4, at den var en ren svensk bestemmelse. Dermed fremtrer ikke bestemmelsen som like anvendelig dersom en annen teori om Norges folkerettslige stilling legges til grunn.

⁴⁶² Den gjengse oppfatningen ellers var at konsulatvesenet var felles.

⁴⁶³ Flaggfrågan 1899 s. 14, VL 28/9-1899.

⁴⁶⁴ Se punkt 3.3.

Av norske aktører var det Gjelsvik som drøftet notifikasjonsspørsmålets statsrettslige side.⁴⁶⁵ Det vil særlig si hvilket organs oppgave det var å gjennomføre flaggets notifikasjon. Dette var etter hans syn en norsk diplomatisk sak. For når Norge etter eget forgodtbefinnende kunne fastsette sitt eget handelsflagg, var det gitt at dets notifikasjon til utlandet var en norsk diplomatisk sak. Tilstedeværelsen av slike saker fant han var anerkjent helt fra unionens tilblivelse. Dessuten bygde kgl.res. av 13/4-1835 på denne oppfatningen. Norske diplomatiske saker hevdet Gjelsvik hørte under kongen i egenskap av norsk konge. I denne sammenheng tok han også opp praksisen med at kongen regelmessig hadde benyttet det svenske utenriksstyret til å besørge norske diplomatiske saker. Dette oppfattet Gjelsvik som et mandatforhold, hvilket innebar at kongen når som helst også kunne ta mandatet tilbake. I tilfelle utenriksministeren nektet å utføre notifikasjonen, fant Gjelsvik at kongen måtte sørge for denne via annen myndighet.

Dersom utenriksministeren ikke ville utføre notifikasjonen, fremholdt Gjelsvik at kongen, det vil si i egenskap av norsk konge, hadde to valgmuligheter.⁴⁶⁶ For det første kunne han ad hoc oppnevne en norsk utenriksminister, noe som i praksis innebar at Indredepartementet tok seg av notifikasjonen. For det andre kunne han utnevne en egen norsk utenriksminister med eget departement som også for fremtiden skulle ta seg av Norges diplomatiske saker. Det var etter Gjelsviks oppfatning ikke noen unionskonge i rettslig forstand, men en norsk og en svensk konge.⁴⁶⁷ Gjelsviks uttalelse ble dermed også et innlegg i kampen for egen utenriksminister.

Dagbladet hevdet at siden Norge ikke hadde noen utenriksminister, kunne notifikasjonen ikke skje gjennom norsk myndighet.⁴⁶⁸ Følgelig måtte den foretas gjennom den svenske utenriksministeren. Den 2. september 1899 ble meddelelse om flaggloven ved kongelig resolusjon i norsk statsråd besluttet oversendt det svenske utenriksdepartementet for at utenriksministeren skulle besørge notifikasjonen. Det ble gitt uttrykk for at det etter norsk synsmåte ville være mest korrekt om notifikasjonen ble

⁴⁶⁵ Dagbladet 31/7-1899, Gjelsvik 1899 s. 353-355.

⁴⁶⁶ Dagbladet 31/7-1899 og Gjelsvik 1899 s. 353-355.

⁴⁶⁷ Se punkt 3.3.

⁴⁶⁸ Dagbladet 8/9 og 9/9-1899.

foretatt som en ren ekspedisjonssak uten statsrådsbehandling. Dette ble begrunnet med at saken var et rent norsk anliggende. Artikkelen tok også opp en innvending mot denne fremgangsmåten. Innvendingen gikk ut på at en svensk departementssjef ikke hadde noen besluttende myndighet, hvilket tilsa at utenriksministeren måtte ha kongelig resolusjon for å kunne foreta notifikasjonen. Forutsatt at innvendingen var riktig, fant avisen at saken i et hvert fall hørte hjemme i ministerielt – ikke sammensatt – statsråd.⁴⁶⁹ Det ville fortrinnsvis si norsk ministerielt råd, hvilket visstnok ikke var blitt benyttet etter at Regjeringsformen ble endret i 1885. Begrunnelsen for å anvende ministerielt statsråd var at saken ikke angikk begge riker. Derfor var det heller ingen grunn til å undergi den felles behandling. Den norske regjeringens beslutning den 2. september 1899 om å oversende saken til utenriksministeren for at han skulle besørge flaggets notifikasjon, synes da også etter svensk presses oppfatning å ha skjedd under forutsetning av at utenriksministeren brakte saken inn for ministerielt statsråd.⁴⁷⁰

Gjelsvik fant at kongen i statsråd den 10. desember 1898 hadde anerkjent flaggloven som gyldig.⁴⁷¹ Dermed fulgte hans plikt til å sørge for flaggets notifikasjon til fremmede makter av Novembergrunnloven § 9. Denne bestemmelsen sa at kongen hadde plikt til å regjere i samsvar med Norges lover. Således ser vi at han tilla kongens underskrift på lovens kunngjøring rettslig betydning. Derimot hadde man ikke på norsk side noe direkte tvangsmiddel mot kongen dersom han nektet å notifisere flagget. Gjelsvik fremholdt imidlertid følgende som sikkert: ”undladelse af at opfylde en retslig pligt har en retslig virkning. Og den retslike virkning, som det her kan være tale om, er den: *han ophører at være norsk konge.*” Gjelsviks argumentasjon har her fellestrekk med Stortingets 7.junivedtak i 1905: ”da Hans majestæt kongen har erklæret sig ude af stand til at skaffe landet en ny regjering, og da den konstitutionelle kongemagt saaledes er traadt ut af virksomhed, ...”⁴⁷² Begge uttalelsene handlet altså om følgene av at kongen ikke oppfylte sin rolle etter Grunnloven.

⁴⁶⁹ Om ministerielt statsråd, se punkt 2.1.

⁴⁷⁰ NDA 4/9-1899.

⁴⁷¹ Gjelsvik 1899 s. 354 og Dagbladet 31/7-1899.

⁴⁷² Heiberg 1906 s. 289.

Notifikasjonens folkerettslige betydning

Flaggets meddelelse til fremmede makter hadde også en folkerettslig side; nemlig betydningen av at disse anerkjente det nye flagget. Svenske motstandere ser ut til å ha håpet at det nye flagget ville støte på vanskeligheter i utlandet fordi fremmede makter ikke ville anerkjenne det.⁴⁷³ Aksjonistene anså fremmede makters anerkjennelse av flagget nødvendig.⁴⁷⁴ Fra norsk side drøftet Gjelsvik om hvorvidt deres anerkjennelse virkelig var nødvendig, noe han ikke fant var tilfelle. For anerkjennelsen av flagget innebar i dette tilfellet ikke samtidig en anerkjennelse av en ny folkerettslig stilling for Norge. Meldingen om flagget var heller ikke ment å innebære noen begjæring om anerkjennelse av en ny folkerettslig stilling for Norge. Følgelig var meddelelsen etter hans oppfatning kun en forretningsmessig meddelelse til fremmede makter om en allerede folkerettslig anerkjent stats bytte av flagg, noe han fant var på linje med meddelelser om utenriksministerskifte og statsoverhodets død. Det kan tillegges at dersom en anerkjennelse av flagget var nødvendig, ville det være å gi stater vetorett overfor beslutninger som hørte til et lands statsmyndigheter. Flaggets karakter av nasjonalitetsmerke tilsier imidlertid at det ikke må gis en utforming slik at det kan forveksles med andre staters flagg, for da vil flaggets formål være forfeilet.

Gjelsvik uttalte seg også om hvorfor det var nødvendig å meddele flaggendringen til fremmede makter.⁴⁷⁵ Det var fordi flagget var det merke som ga skip adgang til ferdsel på det åpne hav og på andre staters sjøterritorier, og flaggstaten var ansvarlig for at skip som med rette førte dens flagg, overholdt sjøfartens folkerettslige regler. Således lå det i sakens natur at enhver stat måtte sørge for å informere andre stater om hvordan dens flagg så ut, herunder endringer i flaggets fargesammensetning. For øvrig uttalte Dagbladet ved en anledning kort og uten begrunnelse at flaggets notifikasjon til fremmede makter neppe var absolutt nødvendig, men ønskelig.⁴⁷⁶ At det var nødvendig å meddele flaggets nye utseende til fremmede stater, fremtrer som et riktig synspunkt. Hvorledes skulle fremmede stater ellers folkerettslig forholde seg til skip som førte det nye flagget?

⁴⁷³ Gjelsvik i Dagbladet 27/7-1899.

⁴⁷⁴ Se Rydin 1899 s. 54: "vinna deras erkännande." *Flaggfrågan* 1899 s. 14.

⁴⁷⁵ Gjelsvik 1899 s. 353.

⁴⁷⁶ *Dagbladet* 8/9-1899.

7.9 Hvordan flagglovens meddelelse og flaggets notifikasjon endelig ble avgjort

Vi har ovenfor sett at det var skarp uenighet om fremgangsmåten for flagglovens notifikasjon til konsuler og gesandter, og for flaggets notifikasjon til fremmede makter. Når det gjaldt spørsmålet om flagglovens virkning overfor konsuler og gesandter, så vi i punkt 7.7 at man på norsk side søkte å gå utenom både utenriksministeren og sammensatt statsråd. Dette lyktes man imidlertid ikke å gjøre fullt ut. I forbindelse med at den norske regjeringen ønsket det nye handelsflagget notifisert til fremmede makter, ble det ved kongelig resolusjon i norsk statsråd den 2. september 1899 besluttet å innstille overfor utenriksministeren at det nye handelsflagget ble bekjentgjort overfor utlandet ”ad diplomatisk Vei”.⁴⁷⁷ Utenriksministeren brakte så saken stikk i strid med den norske regjeringens hensikt, inn for sammensatt svensk-norsk statsråd til avgjørelse. Der insisterte de svenske statsrådene på at spørsmålet om opphør av punkt 6 i resolusjonen av 20. juni 1844 og flagglovens notifikasjon til rikenes gesandter og konsuler også skulle behandles i sammensatt statsråd.⁴⁷⁸ Den norske statsrådsavdelingen fant da at den ut fra omstendighetene ikke ville motsette seg at det der ble avgitt en kgl.res. i overensstemmelse med innstillingen til den svenske sivilministeren. Etter den norske regjeringens betenkning av 7. oktober 1899 ville dette bli en resolusjon om et faktisk forhold. Resolusjonen hadde etter norsk syn ikke rettslig betydning siden punkt 6 opphørte å gjelde i og med flagglovens ikrafttredelse. Den 11. oktober 1899 erklærte det sammensatte statsrådet ved kgl.res at punkt 6 opphørte å gjelde fra og med den 15. desember samme år. Samtidig bestemte Statsrådet ”at Uddrag af Protokollen maa tilstilles Ministeren for de udenrigste Anliggender med Hensyn til de Forføyninger, det tilkommer ham at træffe ligeoverfor fremmede Regjeringer og de Forenede Rigers Legationer og Konsulater”.⁴⁷⁹ I punkt 1.2 så vi at det var statsministeren som tok oppgaven med å treffe de nødvendige tiltak. Det ble altså ingen ren norsk behandling av flaggloven. Men selv om Venstre i Norge ikke vant frem fullt ut med den formelle

⁴⁷⁷ Indredepartementets foredrag 2/9-1899 ble trykt i Dagbladet 9/9-1899.

⁴⁷⁸ Protokoll for svensk og norsk Statsraad 6. og 11. oktober 1899.

⁴⁷⁹ Kgl.res. 11/10-1899.

behandlingsmåten og således ikke oppnådde å vise at Norge kunne avgjøre spørsmålet alene, ble flaggloven gjennomført. Det svenske handelsflagget beholdt unionsmerket frem til unionsoppløsningen.

8 Avsluttende bemerkninger

Dette arbeidet viser at det var en grunnleggende uenighet om unionens rettsgrunnlag og rettslige innhold som gjorde den omfattende rettslige argumentasjonen i flaggsaken mulig. De mange ulike teoriene om Norges folkerettslige stilling førte bl.a. til ulike oppfatninger av flagget. Vaghet og ufullstendighet åpnet for mange tolkningsmuligheter både av rettslige bestemmelser og av faktiske hendelser. De samme begivenheter var egnet til å gi grunnlag for rettslige argumenter til støtte for aktører som stod steilt mot hverandre. Det var imidlertid også andre faktorer i situasjonen som medvirket til og forklarer at argumentasjonen fikk en så spesifikk rettslig karakter. At spørsmålet berørte forholdet til et annet land, var en viktig faktor. Det vil da ofte kunne oppstå rettslige spørsmål. En annen faktor som også har sammenheng var at en nasjons flagg har rettslige funksjoner og er også et rettslig symbol. At argumentasjonen kunne forankres i en konkret bestemmelse i Grunnloven, bidro også til at den fikk et rettslig preg. Likeledes lå forholdene, som vi har sett, også til rette for de svenske aksjonistene til å påstå at det var inngått en folkerettslig avtale mellom Norge og Sverige om unionsmerket i handelsflagget.

Noen hovedtendenser i aktørenes rettslige argumentasjon har også kommet frem gjennom analysen i dette arbeidet. Venstre i Norge og de svenske aksjonistene mot flaggloven var aktørene som stod lengst fra hverandre i den rettslige argumentasjonen. Samtidig hadde deres argumentasjon likhetstrekk. Deres tolkninger av de rettslige grunnlagene representerte ytterpunkter. Gjennomgående gjorde disse aktørene gjeldende argumenter som innebar at henholdsvis unionsmerket og flaggloven medførte en rettskrenkelse overfor de respektive land og nasjoner. På den måten ble argumentasjonen nasjonalistisk. Argumentasjonens nasjonalistiske karakter tilsier også at den først og fremst var rettet mot opinionen i de respektive aktørers land. Det er altså åpenbart at aktørene bevisst spilte på nasjonalfølelse. For å kunne spille på nasjonalfølelsen, måtte tolkingen av de rettslige grunnlagene i saken strekkes vel langt. Det viser

for eksempel at en og samme kongelig resolusjon ble anført både å være en ugyldig norsk resolusjon og en bindende folkerettslig avtale. Flaggsaken er altså eksempel på at argumentasjonen i en politisk sak der det spilles på nasjonalfølelse, får en rettslig karakter. Da venstresidens argumenter hadde rettslig karakter, fikk med nødvendighet også motargumentasjonen til den norske høyresiden samme karakter. Den rettslige argumentasjonen i flaggspørsmålet kan føres tilbake til 1879. Det norske Høyres rettslige argumenter havnet imidlertid i en mellomstilling i forhold til aksjonistene i Sverige og Venstre i Norge. Høyre i Norge var påpasselig både med Stortingets rettigheter i forhold til Kongen og Norges rettigheter i forhold til Sverige. Samtidig argumenterte dets jurister også rettslig mot behovet for en endring av flagget. Årsaken var sannsynligvis at partiet ville ivareta sine interesser overfor norske velgere samtidig som det ville unngå unødig konflikt med Sverige. Dette var en vanskelig balansegang. Summerer man så opp de norske aktørenes rettslige oppfatninger i flaggsaken, ser man altså at de var dels enige, dels uenige. Enige var de når det gjaldt Stortingets adgang til å fastsette handelsflagget ved lov og Norges rett til på egenhånd å ta unionsmerket ut av handelsflagget. Uenige var de i spørsmålet om gyldigheten til kongelig resolusjon 20. juni 1844 punkt 6. Det var, som vi har sett, et spørsmål som bestod av flere delspørsmål. I den interne norske debatten rundt flaggloven gikk altså Venstre, i de tilfeller der det var enighet om kompetansen i forhold til Kongen og Sverige, hele tiden ett skritt lenger enn Høyre.

Vi har i denne fremstillingen sett at aktørene i flaggsaken representerte ulike politiske og rettslige grunnsyn. Det er åpenbart at aktørenes politiske ståsted og målsetninger påvirket deres rettsoppfatninger i flaggsaken. Det kan imidlertid heller ikke utelukkes at rettslige oppfatninger påvirket aktørenes politikk. For Alins del underbygges det ved at hans unionspolitikk bygget på hans vitenskapelige undersøkelse av det rettslige grunnlaget for foreningen mellom Sverige og Norge. Aktørene kan altså også ha handlet ut fra en rettslig overbevisning. Samtidig er det hevet over tvil at aktørene hadde politiske målsetninger med sin argumentasjon, noe som etter min mening taler for at det hovedsakelig var politikken som påvirket jussen. Men det er også etter min mening klart at påvirkningen gikk begge veier, dvs. at jussen påvirket politikken og at politikken påvirket jussen.

Hva forteller så flaggsaken oss om symbolsspørsmål i unioner? Saken viser at unionsforhold kan gi opphav til svært kompliserte rettslige spørsmål. Den viser også at særlig mindre stater kan være redde for ikke å synes og for å bli betraktet som underlegne. Dessuten viser flaggsaken at unionsforhold reiser vanskelige symbolspørsmål. Dette er spørsmål som også har aktualitet i dag, for eksempel i forbindelse med utvidelsen av den europeiske union. Det har i den sammenheng vært diskutert om også de nye medlemslandene skal være representert med en stjerne i det felles flagg og om de nye statene ville reagere dersom de ikke fikk en stjerne i flagget. Det har også vært reist spørsmål om det etter hvert som unionen blir tettere, blir et ønske om at hvert enkelt lands nasjonalfarger representeres i det felles flagg.

Kilder

Litteratur

Alin, Oscar. *Aftal eller icke? Ett ord i flaggfrågan*. Uppsala 1899.

Alin, Oscar. *Professor Alins anförande i Riksdagens Första kammare den 25. januari 1899 rörande Norska Stortingets beslut i flaggfrågan*. Göteborg 1899.

Andgren, S. *Unionens undergrävande 1871-1900*. S. Andgren og A. Bergsgård. I: *Norsk historie 1814-1905 Artikler og utdrag*. Leif Mjeldheim (red.) Oslo 1967, s. 135-155.

Aschehous og Gyldendals store norske leksikon 3.utg. bind 5: "Flagg". Petter Henriksen (red.). Oslo 1996

Aschehoug, T. H. *Den nordiske Statsret*. Kjøbenhavn 1885.

Aschehoug, T. H. *Norges nuværende Statsforfatning. 2. gjennomseede og forøgede Udgave*. Christiania 1891-1892.

Aubert, L. M. B. *Flag-Resolutionerne af 1821 og 1844*. Særtryk af Morgenbladet for Mai 1893. Christiania 1893.

Aubert, L. M. B. *Norges folkeretslige Stilling*. Kristiania 1897.

Aubert, L. M. B. *Det norske Handelsflag, En historisk og statsretslig Undersøgelse*. Christiania 1879.

Aubert, L. M. B. *Særskilt Statsraad – sammensat Statsraad*. Særtryk af Morgenbladet for Marts 1892. Christiania 1892.

Bergsgård, Arne. *Lindboe*. I: Norsk biografisk leksikon B. 8. Oslo 1938, s. 381-384.

Bergsgård, Arne. *Vinstre frå 80-åra til 1905*. I: Venstre i Norge/ av Jacob S. Worm-Müller, Arne Bergsgård og Bernt A. Nissen. Oslo 1933.

Bergstrand, W. A. (under pseudonymet Marcellus). *Bidrag till den skandinaviska unionens historia efter 1814*. Stockholm 1885.

Bjørge, Narve. *Selvtendighet og union. Fra middelalderen til 1905*. Narve Bjørge, Øystein Rian, Alf Kaartvedt. Norsk utenrikspolitiskks historie. B. 1. Oslo 1995.

Blomberg, Hugo. *Svensk statsrätt*. Uppsala 1916.

Boëthius, S. J. *Oscar Josef Alin*. I: Svenskt biografiskt lexicon B. 1. Stockholm 1918, s. 399-412.

Boëthius, S. J. *Erik Gustaf Boström*. I: Svenskt biografiskt lexicon B. 5. Stockholm 1925, s. 540-560.

Carlsson, Sten. *Oscar II och Norges flagga*. I: Historia kring Oscar II. Stig Hadenius (red.). Stockholm 1963, s. 159-173.

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære 5*. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo 2001.

Elvander, Nils. *Harald Hjärne och konservatismen Konservativ idédebatt i Sverige 1865-1922*. Uppsala 1961.

Elvander, Nils. *Johan Rudolf Kjellén*. I: Svenskt biografiskt lexicon B. 21. Stockholm 1975-1977, s. 203-206.

Essén, Rütger. *Ludvig Wilhelm August Douglas*. I: Svenskt biografiskt lexicon B. 11. Stockholm 1945, s. 382-388.

Falk. *Etymologisk ordbog over det norske og det danske sprog: "Koffardi" og "Orlog"*. Hjalmar Falk og Alf Torp. Kristiania 1903-1906.

Flaggfrågan. Ukjent forfatter. Stockholm 1899.

Fuglum, Per. *Norge i støpeskjeen 1884-1920; Norges historie bind 12* Knut Mykland (red.). 1988.

Gjelsvik, Nikolaus. *Flaggets Notifikation*. I: Dagbladet 27/7-1899.

Gjelsvik, Nikolaus. *Flagget som mellemfolkeligt Mærke I-II*. I: Dagbladet 1/7, 3/7 og 4/7-1899.

Gjelsvik, Nikolaus. *Flagspørgsmålet*. I: Ringeren. Kristiania 1899, s. 340-344 og 353-355.

Gjelsvik, Nikolaus. *Lærebok i folkerett*. Oslo 1915.

Grunnloven vår 12.utg. Tønnes M. Andenæs og Mads T. Andenæs (red.). Oslo 1993.

Gulbransen, Egil. *Juridisk leksikon: "promulgasjon"*. 8. utg. Oslo 1994.

Hadenius, Stig. *Fosterländsk unionspolitikk; Majoritetspartiet, regeringen och unionsfrågan 1888-1899*. Uppsala 1964.

Hagerup, Francis. *Folkerettens problem*. I: Tidsskrift for Retsvidenskab 1915, s.139-177.

Heiberg, J. V. *Unionens Opløsning 1905 Officielle aktstykker vedrørende unionskrisen og Norges gjenreisning som helt suveræn stat*. Kristiania 1906.

Höjer, Nils. *Statsförbundet mellan Sverige och Norge – Ett svenskt program*. Visby 1885.

Ibsen, Sigurd. *Unionen*. Høvik 1891.

Kjellén, Johan Rudolf. *Ljus öfver Unionen!: tal vid Sveriges Agrarförbunds årsmöte den 6. Februari*. I serie: Meddelanden från Sveriges Agrarförbund; 7. Stockholm 1899.

Kjellén, Johan Rudolf. *Rätt och sanning i flaggfrågan*. Göteborg 1899.

Kjellén, Johan Rudolf. *Unionen sådan den skapades och sådan den blifvit III Den nuvarande unionen*. I: Föreningen Heimdals folkskrifter Nr. 18-19. Uppsala 1894.

Knoph, Ragnar. *Nikolaus Matias Gjelsvik*. I: Norsk biografisk leksikon bind IV s. 468-472. Oslo 1939.

Koht, Halvdan. *Nationale symboler*. I: Nyt Tidsskrift Kristiania 1894-95 s. 620-632.

Koht, Halvdan. *Norsk vilje*. Oslo 1977.

Koht, Halvdan. *Norske flagsange: med indledning og anmærkninger av Halvdan Koht / udgit av Kristiania flagsamlag*. Kristiania 1896.

Mjeldheim, Leif. *Folkerørsla som vart parti Venstre frå 1880 åra til 1905*. Oslo 1984.

Morgenstjerne, Bredo. *Den norske Flaglovs retslige Betydning af Prof. H. L. Rydin. Anmeldt af Bredo Morgenstjerne I og II*. I: Aftenposten Kristiania 17/6-1899 Nr. 445 og 18/6-1899 Nr. 447.

Morgenstjerne, Bredo. *Den unionelle ret – Afsnit af forelæsninger over den norske statsforfatningsret*. Kristiania 1897.

Morgenstjerne, Bredo. *Flagsagens Stilling*. I: Aftenposten Kristiania 29/6-1899 Nr. 477.

- Morgenstjerne, Bredo. *Loves Udfærdigelse*. I: Aftenposten Kristiania 6/7-1899.
- Nationalencyclopedin B 1: "allmänpolitisk debatt". Höganäs 1989.
- Nationalencyclopedin B 6: "flagg". Höganäs 1991.
- Nationalencyclopedin B 18: "Trygger". Höganäs 1995.
- Nissen, Bernt A. *Peersen*. I: Norsk biografisk leksikon B. 11. Oslo 1949, s. 15-18.
- Næss, Hans Jørgen. *Flagsagens historie*. 2. udg. Kristiania 1896.
- Nordisk familjbok 2. utg. B. 22: "Renholm". Th. Westrin (red.). Stockholm 1915.
- Omang, Reidar. *Norsk utenriktjeneste; Grunnleggende år*. Oslo 1955.
- Peersen, Rudolf Elias. *Rent flag!*; med forord af J.E. Sars. Høvik 1892.
- Regeringsformen 1809-1959/ utg. på uppdrag av Kommitén för firandet av regeringsformens 150-års jubileum genom Riksdagsbiblioteket. Stockholm 1959.
- Renholm, Johan Gottfrid. *Hva bjuda rättvisan och klokheten från svensk synpunkt i norska flaggfrågan*. (Bilag til Stockholms Dagblad og Aftenbladet) Göteborg 1899.
- Reuterskiöld, C. A. *Recension av E. Trygger Flaggfrågan och R. Kjellén Rätt och sanning i flaggfrågan*. I: Statsvetenskaplig tidskrift för politik, statistik, ekonomi. Lund 1897-1899, s. 45-47.
- Reuterskiöld, C. A. *Till belysning af den svensk-norska unionsförfattningen och dess tidigare utvecklingshistoria*. Stockholm 1893.
- Riksdagsordningen 1866-1966/ utgiven på uppdrag av Kommitteén för firande av representationsreformens 100-årsjubileum av Fredrik Sterzel. Stockholm 1966.

Rydin, H. L. *Föreningen emellan Sverige og Norge från historisk och statsrättslig syn betraktad*. Upsala 1863.

Rydin, H. L. *Norska flagglagens rättsliga betydelse*. Stockholm 1899.

Stang, Friedrich. *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges Constitutionelle eller Grundlovsbestemte Ret*. Christiania 1833.

Storm, Gustav. *Norges gamle Vaaben, Farver og Flag*. Kristiania 1894.

Storm, Oskar. *Om Flaget*. Kristiania 1893.

Sunnanå, Olav. *Johannes Steen; Opposisjonspolitikaren*. Oslo 1966.

Sunnanå, Olav. *Johannes Steen; Statsminister og parlamentarisk førar*. Oslo 1967.

Svenskt biografiskt handlexicon 2. utg. bind I-II. Hofberg ... [m.fl.]. Stockholm 1906.

Terjesen, Bjørn. *Vi skiltes i fred*. Oslo 2001.

Thowsen, Atle. *Christian Michelsen*. I: Norsk biografisk leksikon B. 6. Oslo 2003, s. 295-300.

Try, Hans *To kulturer – en stat (1851-1884); Norges historie bind 11* Knut Mykland (red.). 1986.

Trygger, Ernst. *Flaggfrågan Föredrag hållet den 28 febr. 1899 inför ledamöter av riksdagens båda kamrar*. Stockholm 1899.

Weibull, Jörgen. *Inför unionsupplösningen 1905 Konsulatfrågan*. Stockholm 1962.

Wyller, Thomas Chr. *Christian Michelsen Politiker*. Oslo 1975.

Offentlige dokumenter

Besl. O.

Besl. O. nr. 107 (1893). Beslutning til Lov om Norges Flag.

Besl. O. nr. 40 (1896). Beslutning til Lov om Norges Flag.

Besl. O. nr. 39 (1898/99)

Betenkninger

Dokument No. 18 1879. Forslag til Lov om Flaget og Hærens Fane. Fra Konstitutionskomiteen

Dokument No. 51 1879. Udtalelser i Anledning det fremsatte Forslag til Forandring af det norske Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Dokument No. 73 1879. Udtalelser i Anledning det fremsatte Forslag til Forandring af det norske Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Dokument No. 76 1879. Udtalelser i Anledning det fremsatte Forslag til Forandring af det norske Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Dokument No. 115 1893. Forslag til Lov om Norges Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Tillæg til Dokument Nr. 115 1893. Udtalelser i Anledning af det fremsatte Forslag til Forandringer af det norske Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Dokument nr. 51 1896. Forslag til Lov om Norges Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Tillæg til Dokument Nr. 51 1896. Forestillinger i Anledning af Forslag til Lov om Norges Flag. Fra Konstitutionskomiteen.

Dokument nr. 1 1898/99. Forslag til Lov om Norges Flag. Fra konstitutionskomiteen.

Dokument Nr. 95 1896. Forslag om at fra og med 17de Mai indeværende Aar skal på Storthingsbygningen det i Odelstingets og Lagthingets Beslutning af henholdsvis 11de og 16de Mai samt kongelig Resolution af 13de Juli 1821 omhandlede Flag.

Dokument Nr. 92 1898-99.

Departements-Tidende

Departements-Tidende 1893 No. 36, 37 og 38.

Departements-Tidende 1896 No. 34 s. 532-533.

Departements-Tidende 1898 No. 51 s. 804-805.

Forhandl. i Lagthinget

Forhandl. i Lagthinget (Nr. 26) 1893 s. 183-201. Sag Nr. 11 angaaende Lov om Norges Flag.

Forhandl. i Lagthinget (Nr. 4) 1896 s. 2-32. Sag No. 1 angaaende Lov om Norges Flag.

Forhandl. i Odelstinget

Forhandl. i Odelstinget (Nr. 85) 1893, s. 667-698. Sag No. 6 angaaende Forslag til Lov om Norges Flag.

Forhandl. i Odelstinget (Nr. 12) 1896, s. 89-115. Sag No. 12 angaaende Forslag til Lov om Norges Flag.

Forhandlinger i Odelstinget (Nr. 172) 1897, s. 1369-1370 angaaende Sanktionsnegtelse for 2den Gang paa Flagloven

Forhandl. i Odelstinget (nr. 5 og 6) 1898/99, s. 33-49. Sag nr. 8 angaaende forslag til lov om Norges flag.

Indst. O.

Indst. O. No. 75 1879 angaaende Forslag til Lov om Flaget og Hærens Fane.

Indst. O. VIII. 1893 angaaende Forslag til Lov om Norges Flag.

Indst. O. XVI C s. 7-10 1894 angaaende Sanktionsnægtelse af Lovbeslutningen om Norges Flag

Indst. O. No. 12 1896 angaaende Forslag til Lov om Norges Flag

Indst. O. XX s. 12-15 1897 angaaende Sanktionsnegtelse for 2den gang paa Flagloven

Indst. O. I 1898/99 angaaende forslag til lov om Norges flag

Kunngjørelser

Kongelig Kundgjørelse i henhold til Grundlovens § 79 angaaende Lov om Norges Flag.
I: Norsk Lovtidende 2den afdeling 1898 s. 593.

Lagtings-Tidende

Lagthings-Tidende 1898/99 s. 7-8

Riksdagstryck

Första kammaren 1899:3 s. 5-14

Andra kammaren 1899:2 s. 21-34

Sirkulær

Cirkulære fra Indredepartementet til Konsulaterne den 29. august 1899: I Norsk

Lovtidende 1899 2. avd. s. 560-561

Cirkulär (med vedlegg: min tilføyelse) datert Stockholm 18. Oktober 1899 fra det

Konglige Utrikes-Departementet till de Förenade Rikenas konsuler. URL:

http://www.stortinget.no/om_stortinget/flagg/078-18991018Sirk.pdf og

http://www.stortinget.no/om_stortinget/flagg/079-18991018SirkPT-25pst-72.pdf

Online 7/1-2004.

Storthings-Tidende

Storthings-Tidende s. 840-856 1896

Storthings-Tidende s. 468-471. 1899/1900

Statsråds-Protokoller i Riksarkivet i Oslo

Protokoll fra norsk Statsraad 10. december 1898.

Protokoll fra norsk Statsraad 2. september 1899.

Protokoll fra svensk og norsk Statsraad 6. oktober 1899.

Protokoll fra svensk og norsk Statsraad 11. oktober 1899.

Lov- og traktatregister

Norske lover

Norges Riges Grundlov af 4. november 1814 (Grunnloven)

Lov af 12. Januar 1815 (om handelsflaggets bruk)

Lov om Toldflaget 8. August 1842.

Lov om Norges Flag 10. des. 1898 nr. 1

Svenske grunnlover

Regeringsformen 1809

Riksdagsordningen 1866

Traktater

Rigs-Akt, oprettet imellem Norges Riges Storting og Sveriges Stænder, indeholdende Bestemmelse af de imellem begge Riger opkomne konstitutionelle Forhold. (Riksakten 1815)

Forordninger og resolusjoner

Regentens Resolution af 27. Februar 1814 angaaende det norske flag.

Kongelig Resolution af 13de Juli 1821

Kongelig Resolution af 17de Juli 1821

Kongelig Resolution af 13de April 1835 (om norsk deltagelse i ministerielt statsråd.)

Kongelig Resolution af 11de April 1842

Kongelig Resolution af 20de Juni 1844

Kongelig Forordning angaaende Konsulatvæsenet given paa Stockholms Slot den 4. november 1886 (konsulatforordningen)

Kongelig Resolution af 2. September 1899

Kongelig Resolution af 11. Oktober 1899

Den norske Regjerings Resolution af 7de Juni 1905

Instrukser

Almindelig Instruktion for Konsulernes Embedsudførelse udfærdiget den 1. juli 1887 (konsulatinstruksen)

Norske avisartikler uten navngitt forfatter

Aftenposten

- 9/7-1896 Nr. 402 Flagsagen. Sanktion negtet.
12/12-1898 Nr. 927 Douglas og Flagloven
12/12-1898 Nr. 927 Flagloven i Lørdagens Statsraad
1/6-1899 Flagloven. Svenske Funderinger og Stemninger.
9/6-1899 Svenske Tider og Tegn
10/6-1899 Flagsagens Følger
10/6-1899 En ny Flagbrochure. Op i op.
16/6-1899
2/7-1899 Flagsagen. Svenske Presseudtalelser.
7/7-1899 De svenske Valg – Den norske Flaglov.
12/7-1899 Nr. 507 Flagloven og den svenske Presse.

Dagbladet

- 15/1-1893 nr. 14 Rent Flag (dikt)
5/5-1893 Nr. 126 Norsk Flag
15/5-1893 Nr. 137 Orlogsflaget.
15/5-1893 Nr. 137 17de Maj. Rent Flag.
3/6-1893 nr. 155 Til Heredsstyrelsen i Vestre Toten
16/6-1899 Flaglov-Agitationerne i Sverige
31/7-1899 Nr. 225 Flaggets Notifikation.
8/9-1899 Flagloven. Notifikasjonsspørsmålet
9/9-1899 Flagsagen
13/10-1899 Fremover.
14/10-1899 Flagloven.
14/10-1899 Svenskerne og Flagloven.
14/10-1899 Da den nye Skandinavisme ...

Morgenbladet

- 1/7-1844 No. 183 Flagsagen m. M.
13/8-1844 No. 226 Resolutionen af 20de Juni om Flaget m. m.

10/11-1898 Flaget
11/11-1898 Flagloven i Odelstinget
17/11-1898 Flagloven
10/12-1898 Den storsvenske Presse
12/12-1898 No. 816 Flagloven i Statsraadet
14/12-1898 No. 822 Den svenske Presse om Flagloven
15/12-1898 No. 827 Skal Grev Douglas gaa? Den svenske Presse om Flagloven.
16/12-1898 No. 828 Den svenske Presse om Flagloven
16/12-1898 No. 830 Flaglovens kundgjørelse
6/10-1899 Flagloven. Svensk Ministerskifte.
13/10-1899 (Aften) Afgjørelsen i Flagsagen
13/10-1899 (Aften) Douglas
13/10-1899 (Aften) No. 715 Protokol ført i svensk og norsk statsraad for Hans Majestæt
Kongen paa Stockholms Slot 6. og 11.10-1899
14/10-1899 No. 717 Fra Protokollerne.
14/10-1899 Et bedrøvelig Indtryk
14/10-1899 No. 716 Den svenske Presse om Protokollerne i Flagsagen
17/10-1899 (Morgen) Fra Sverige – Brev til ”Morgenbladet”. – Flagloven.
2/12-1899 Flagloven. Hvor langt rækker den?
16/12-1899 Fakkeltøget

Svenske avisartikler uten navngitt forfatter

Aftonbladet

29/7-1899 Uttalanden i flaggfrågan. Hvert styra vi hän?

13/10-1899 Flaggfrågan afgjord.

13/10-1899 Exc. Douglas afgår

Dagens Nyheter

14/10-1899 Flaggfrågans slutakt.

14/10-1899 Grefve Douglas afgår.

16/10-1899 ”Tiden är inne”. Efter flaggfrågans avslutning.

Gefle-Posten

27/1-1899 Remissdebatten

2/6-1899 Flaggfrågan.

5/6-1899 Svensk och norsk unionspolitik.

12/6-1899 Hvad tänker riksdagen?

20/6-1899 Den norska högern och dess gamla ledare.

30/6-1899 Hvärför?

Göteborgs Aftonblad

10/5-1899 Förste kammaren vid 1899 års riksdag.

2/6-1899 I flaggfrågan

2/6-1899 Synförvridningar i flaggsaken

5/6-1899 Statsministern och flaggan

6/6-1899 Hufvudsak och bisak i unionspolitik

22/6-1899 Fosterländske förbundets opinionsmöte i flaggfrågan

12/8-1899 ”Hvert styra vi hän?”

14/8-1899 ”Hvert styra vi hän?”

Morgon-Posten, Göteborg

29/6-1899 Hur mycket betyder den norska ”flaggloven”?

Norrköpings Tidningar

- 25/1-1899 Norska frågan under remissdebatt.
- 27/5-1899 Flaggfrågan
- 10/6-1899 Våra statsrättslärdas och flaggfrågan.
- 19/6-1899 Polemik och kritikk.
- 1/7-1899 Flagg sakens läge och dess betydelse som prejudikat

Nya Dagliga Allehande

- 23/1-1899 Utskottsvalen.
- 25/1-1899 Remissdebatten
- 26/1-1899 Professor Alins gårdagsanförande i unionsfrågan.
- 3/2-1899 Norska farhågor för flaggfrågans slutliga öde.
- 7/2-1899 Två norska flaggor
- 7/2-1899 Nogle Bemærkninger i Anledning af Unionsstriden.
- 29/5-1899 Vid skiljovägen
- 31/5-1899 Regeringen och norska flagglagen.
- 2/6-1899 Unionsflaggan
- 8/6-1899 Norges ”rätt” i fråga om unionsmärket.
- 9/6-1899 På det sluttande planet?
- 10/6-1899 Mot olika mål
- 17/6-1899 ”Norska skutors flaggfärger”
- 21/6-1899 Mot hållningslösheten
- 22/6-1899 Norska flaggfataliteter
- 5/7-1899 Den bebåda riksolyckan
- 6/7-1899 Den unionella flaggstriden. Professor Rydin och hans granskare. 1.
- 7/7-1899 Den unionella flaggstriden. Professor Rydin och hans granskare. 2.
- 11/7-1899 Den unionella flaggstriden. Promulgation eller publikation?
- 14/7-1899 Den unionella flaggstriden. (Professor Rydin och hans granskare.)
Konungens prerogativ.
- 18/7-1899 Opinionsyttring i flaggfrågan
- 19/7-1899 Regeringens valparoll å propos flaggfrågan
- 28/7-1899 Bakvändhetens politik. Hellre i ån än i bäcken.
- 7/8-1899 När ammunitionen är bortskjuten
- 8/8-1899 En ”unionskansler”

26/8-1899 En typisk Kristianiakorrespondens i unionsfrågan
4/9-1899 ”Flagglagen” i norska statsrådet
6/9-1899 Norska flagglagens ”expedition”
30/9-1899 Venstermanövrer i Norge och Sverige.
13/10-1899 Dagen för norska flagglagens publikation.

Nya Wexiö-Bladet

12/8-1899 ”Hvart styra vi hän?”

Smålands Allehanda

12/6-1899 Den norska flagglagen

Stockholms-Dagblad

29/6-1899 Den norska handelsflaggan och unionsmakten
1/7-1899 Är en flaggstrid ändamålsenlig?
19/7-1899 Agitationen i norska flaggfrågan
28/7-1899 Hvart styra vi hän?
28/7-1899 ”Svensk” ståndpunkt?
31/7-1899 Ärlighet varar längst
18/8-1899 Modifikation?

Svenska Dagbladet

3/6-1899 Flaggfrågan och valrörelsen
11/6-1899 Sorgens beklagande ...

Stockholms Tidningen

5/6-1899 Missriktade bekymmer
13/6-1899 Unionella utförsbackar
15/10-1899 Flaggvistens afgörande

Södermandlands Läns Tidning

6/6-1899 I flaggfrågan

Upsala Tidning för Upsala stad och län

20/6-1899 Den norske högern och dess gamle ledare

18/7-1899 En auktoritet emot flagglagen.

7/8-1899 Känslopolitik

Upsala Nya Tidning

Hvart syftar man 21/6-1899

31/7-1899 Hvarför

Vårt Land

2/11-1898 De unionela flaggfrågorna

5/11-1898 Den unionela flaggfrågorna II

8/11-1898 De unionela flaggfrågorna. Kan 1844 års aftal brytas af Norge?

24/11-1898 De unionela flaggfrågorna än en gång.

29/11-1898 Sveriges ställning till flaggfrågan.

8/12-1898 Flaggfrågan och nationalrepresentatiorna.

13/12-1898 Norska flagglagen

16/1-1899 Årets riksdag

30/1-1899 Fosterländska förbundet och flaggfrågan

28/3-1899 Norge står rustadt

31/5-1899 Ståndaktig sedan?!

3/6-1899 Åter ”flaggfrågan”

8/6-1899 Ett betydelsesfullt inlägg i flaggfrågan

10/6-1899 När ärnar man göra halt? (I den unionela utförsbacken)

13/6-1899 Norska flaggfrågan

16/6-1899 Norska flagglagen

19/6-1899 Har Norge sin egen handelsflagga?

21/6-1899 Norska flaggfrågan

22/6-1899 Opinionsmöte i flaggfrågan

23/6-1899 Ett opinionsmöte i flaggfrågan

28/6-1899 Norska flagglagens beskaffenhet. I.

29/6-1899 Norska flagglagens beskaffenhet. II.

30/6-1899 Norska flagglagens beskaffenhet. III.

1/7-1899 Norska flagglagens beskaffenhet. IV.

4/7-1899 Ett uttalande i flaggfrågan
21/7-1899 Hr Ivar Månssons flaggresolution
21/7-1899 Följderna af flagglagens notifikation
27/7-1899 Norska flaggfrågan
5/8-1899
12/8-1899 Hvart styra vi hän? Några tankar i flaggfrågan
4/9-1899 Flaggor och grundlagar
28/9-1899 Flaggfrågans afgörande
4/10-1899 Ettergiftspolitikens advokater
13/10-1899 Den svenske regeringens kapitulation i flaggfrågan.

Westgöta-Posten

18/7-1899 En address till statsministern.
25/7-1899 Politiskt möte i Skara. Ännu ett uttalande i flaggfrågan

Östersunds-Posten

5/6-1899 Norges nye handelsflagga
8/6-1899 Norska flaggan

Internett

1800-talet och nationalismen i Sverige; Unionsfrågan, tullfrågan och försvarsfrågan. I:
Nationalismen – dess historia och nutida roll. Jan-Gunnar Rosenblad og Gundel
Söderholm

URL: <http://www.sub.su.se/national/t1800f.htm> Online 4/12-2004

Historisk partikarta. I: Sveriges statsministrar genom tiderna

URL: <http://members01.chello.se/dier/partier.htm> Online 6/12-2003.

21/12-2001/ Dick Erixon

Partikartans färger. I: Sveriges statsministrar genom tiderna.

URL: <http://members01.chello.se/dier/partifarg.htm> Online 6/12- 2003.

21/12-2001/ Dick Erixon

Tvåkammarriksdagen.

URL: <http://susning.nu/Tvåkammarriksdagen> Online 6/12-2003

The Swedish Parliament, the Riksdag. Hans Högman.

URL: http://www.algonet.se/~hogman/riksdag_eng.htm Online 6/12-2003.

Forkortelser

AK: Andra kammaren

FK: Førsta kammaren

Kgl.res.: Kongelig resolusjon

Lt.forh.: Forhandlinger i Lagtinget

L.tid.: Lagthings-Tidende

NDA: Nya Dagliga Allehande

Ot.forh.: Forhandlinger i Odelstinget

O.tid.: Odelstings-Tidende

S.st.: Samme sted

S.tid.: Storthings-Tidende

VL: Vårt Land

Vedlegg

VEDLEGG 1: KGL.RES. 20. JUNI 1844 (NORSK TEKST)

VEDLEGG 2: KGL.RES. 20. JUNI 1844 (SVENSK TEKST)

VEDLEGG 3: BLEKASTADS FORSLAG TIL LOV OM NORGES FLAG

VEDLEGG 4: FLAGGLOVEN OG DENS KUNNGJØRING

VEDLEGG 5: KGL.RES. 13. APRIL 1835

VEDLEGG 6: AVSKRIFT AV KGL.RES. 2/9-1899

VEDLEGG 7: KONSULATFORORDNINGEN 4/11-1886

VEDLEGG 8: KONSULATINSTRUKSEN 1/7-1887 § 78 13. LEDD (NORSK TEKST)

VEDLEGG 9: KGL.RES. 11. OKTOBER 1899

VEDLEGG 10: CIRKULÄR 18. OKTOBER 1899

VEDLEGG 11: VEDLEGG TIL CIRKULÄR DEN 18. OKTOBER 1899

Vedlegg 1: Kgl.res. 20. juni 1844 (norsk tekst)

Kongelig Resolution, hvormed bestemmes: **1)** at de forenede Rigers fælles Unionsvaaben skal, overensstemmende med en approberet Tegning, indrettes saaledes, at Sveriges Vaaben indtager høire og Norges Vaaben den venstre af Skjoldets verticalt deelte Halvdele, at Kongeættens Vaaben anbringes i Midten, at der over hvert Riges Vaaben anbringes en kongelig Krone, og at det Hele omgives af en kongelig Mantel under en kongelig Krone. Dette Unionsvaaben, som benyttes af Kongen og den kongelig Familie, maa forøvrigt kun anvendes ved Anliggender, som angaae begge Riger fælles, samt af Autoriteter eller Embedsmænd, der havde at udføre saadanne Forretninger; **2)** at det ene Rigets særskilte Vaaben ikke maa benyttes ved Forretninger, som angaae det andet, eller af dets Autoriteter og Embedsmænd; **3)** at det ved kongelig Resolution af 7de Marts 1815 for begge Riger fastsatte fælles Unionsflag forandres saaledes, at det for hvert af Rigerne skal være ligt dets nuværende Handelsflag, dog saaledes: a) at dette Unionsflag skal have Split og Tunge, og b) at Flagets øverste Fiirkant, nærmest Stangen, skal udgjøre et for begge Riger fælles Unionstegn, som dannes ved en lige fordeelt Sammensætning af de til begge Rigers Flag hørende Farver, saaledes som den approberede Tegning nærmere udviser, ligesom her omhandlede Unionstegn bliver at anbringe i Vimpelen; **4)** at som Orlogsgjøs og til Brug for de forenede Rigers Gesandter og Consuler hos fremmede Magter skal bruges et Flag, der bliver overensstemmende med Unionstegnet i Orlogsflagene; **5)** at Kongeflaget eller det Flag, som benyttes af Kongen og den kongelige Familie, skal være overensstemmende med Orlogsflaget, nemlig saaledes, at det svenske Orlogsflag benyttes paa svensk og det norske paa norsk Fartøi, i begge Tilfælde med det oven fastsatte Unionsvaaben anbragt i Midten af Flaget; **6)** at begge Rigers Handelsflag saavel som de Flag, der i begge Riger benyttes paa Told- og Postfartøier, eller hvorsomhelst, hvor Orlogsflag ikke benyttes, men Nationaliteten skal repræsenteres, forandres saaledes at, med Bibehold forøvrigt af det i ethvert Rigerne antagne Flag, dets øverste Firkant, nærmest Stangen, skal bestaae af det for Orlogsflaget ovenfor bestemte Unionstegn, og bør svenske og norske Handelsfartøier, for i udenlandsk Havn at kunne erholde Beskyttelse og Bistand af Hans Kongelige Majestæts Gesandtskaber og Handelsagenter, fra og med næstkommende Aars Begyndelse anlægge dette nye Flag.

Vedlegg 2: Kgl.res. 20. juni 1844 (svensk tekst)

1:0) Att de förenade Rikenas gemensamma Unionsvapen skall i enlighet med den Protokollet bilagda ritning (Litt. C.) sålunda inrättas, att Sveriges Vapen inntager högra och Norriges Vapen den venstra hälften af den vertikalt afdelade skölden; att Konunga-Åttens Vapen anbringas i midten, att öfver hvardera Rikets Vapen anbringas Kongl. Krona, och att det hela omgifves af Kongl. Mantel under en Kongl. Krona; börande detta Unions-Vapen, som af Konungen och den Kongl. Familjen begagnas, för öfrigt endast nyttjas vid förrättningar, som angå båda Rikena gemensamt, samt af Embetsmyndigheter eller Embetsmän, som sådana förrättningar tilhöra;

2:0) Att det ena Rikets serskilda Vapen icke må nyttjas vid förrättningar, som angå det andra, eller af dettas Embetsmyndigheter och Embetsmän;

3:0) Att den genom Kongl. Resolutionen den 7 Mars 1815 fastställda för båda Rikena gemensamma Örlogs-Flagga sålunda förändras, att den för hvardera Riket skall vara lika med dess nuvarande Handels-Flagga under iakttagande likväl a) att denna Unions-Flagga skall hafva stjertar och tunga, och b) att Flaggans öfversta fyrkant närmast stängen skall utgöra ett för båda Rikena gemensamt Unions-tecken, som bildas genom en lika fördelt sammanställning af de båda Rikenas Flaggor hörande färger, så som bilagda ritning (Litt. D) närmare utvisar, börande nämnde Unionstecken jemväl å Vimpel anbringas;

4:0) Att till Örlogs-Gös och till nyttjande för de förenade Rikenas Beskickningar och Konsuler hos främmande Magter, skall så som Flagga användes Unions-tecknet i Örlogs-Flaggorne;

5:0) Att Kungsflaggan eller den som nyttjas af Konungen och den Kongl. Familjen skall vara lika med Örlogs-Flaggan, nemligen så, att Svenska Örlogs-Flaggan begagnas å Svenskt och Norrska å Norrskt Fartyg, i bådadera fallet med det ofvan fastställda Unions-Vapnet anbragt i midten af Flaggan;

6:0) Att för de båda Rikenas Handels-Flagga äfensom de Flaggor som i hvarje Rike nyttjas af Tull- och Post-Fartyg eller hvar som helst der Örlogs-Flagga icke nyttjas, men Nationaliteten skall representeras, modellen sålunda förändras, att med bebehållandeför öfrigt af den i hvardera Riket antagna Handelsflaggans utseende, dess öfversta fyrkant närmast stängen skall bestå af det för Örlogs-Flaggan häröfvan bestämda Unions-tecken; börande Svenska och Norrska handelsfartyg, för att i utländsk hamn kunna påräkna skydd och biträde af Kong. Maj:ts Beskickningar och Handels-Agenter, från och med nästkommande års början, denna nya Flagga anlägga.

Se Oscar Alin "Aftal eller icke? Ett ord i flaggfrågan" 1899 bilag I.

Vedlegg 3: Blekastads forslag til Lov om Norges Flag

Lov om Norges Flag

§ 1. Norges Flag skal være et hørødt, med et mørkeblaat, og af en hvid Kant indfattet Kors, i fire retvinklede Firkanter afdelt Flag, hvis Bredde skal forholde sig til dets Længde som 16 til 22. De tvende, Flagstangen eller Gaffelen, naar Flaget heises fra Mesanen, nærmeste Firkanter skulle være Kvadrater og hver af dem indtage $\frac{6}{16}$ af Flagets Bredde og $\frac{6}{22}$ af dets Længde, hvorimod de tvende yderste Firkanter ved en lige Bredde skulle indtage $\frac{12}{22}$ af Flagets Længde. Bredden af det blaa Kors skal udgjøre $\frac{2}{16}$ af Flagets Bredde eller $\frac{2}{22}$ af dets Længde og Bredden af den hvide Kant $\frac{1}{16}$ af Flagets Bredde eller $\frac{1}{22}$ af dets Længde.

§ 2. Orlogsflaget skal have Split og Tunge og i øverste Firkant nærmest Stangen have det ved den kgl. Resol. af 20de Juni 1844 bestemte Unionstegn, dog saaledes, at i det norske Flag et af Trianglerne med de norske Farver anbringes nærmest Stangen.

§ 3. Hærens Troppeafdelingers Fane er et hørødt Flag, hvori er afbildet en opreist fremadskridende, gylden Løve med løftet Øxe.

§ 4. Det i § 1 bestemte Flag skal benyttes paa Handelsfartøier, naar de i udenlandsk Havn ønsker at erholde Beskyttelse og Bistand af norske Gesandtskaber, Konsuler eller Handelsagenter. Paa Statens offentlige Bygninger, Fæstninger, Post- og Toldfartøier benyttes samme Flag med Split og Tunge. Det i § 2 bestemte Flag benyttes paa norske Krigsfartøier.

§ 5. Denne Lov træder i Kraft et Aar efter den Dag, den er indrykket i Lovtidenden.

Se Indst. O. VIII. 1893 s. 1-2.

Vedlegg 4: Flaggloven og dens kunngjøring

Kongelig Kundgjørelse i Henhold til Grundlovens § 79 angaaende Lov om Norges Flag.

VI OSCAR, af Guds Naade Konge til Norge og Sverige, Gothers og Venders,

Gjøre vitterlig:

Det nu forsamlede ordentlige Storthing har under 17de November d. A. fattet en Beslutning til Lov om Norges Flag, saalydende:

Lov om Norges Flag

§ 1. Norges Koffardiflag skal være et høirødt, med mørkeblaat, og af en hvid Kant indfattet Kors, i fire retvinklede Firkanter afdelt Flag, hvis Bredde skal forholde sig til dets Længde som 16 til 22. De tvende, Flagstangen eller Gaffelen, naar Flaget heises fra Mesanen, nærmeste Firkanter skulle være Kvadrater og hver af dem indtage 6/16 af Flagets Bredde og 6/22 af dets Længde, hvorimod de tvende yderste Firkanter ved en Lige Bredde skulle indtage 12/22 af Flagets Længde. Bredden af det blaa Kors skal udgjøre 2/16 af Flagets Bredde eller 2/22 af det Længde og Bredden af den hvide Kant 1/16 af Flagets Bredde eller 1/22 af dets Længde.

§ 2. Det i § 1 bestemte Flag skal benyttes paa Handelsfartøier, naar de i udenlandsk Havn ønsker at erholde Beskyttelse og Bistand af Gesandtskaber, Konsuler eller Handelsagenter. Paa Statens offentlige Bygninger, Post- og Toldfartøier benyttes samme Flag med Split og Tunge, dog saaledes, at i Postflagets og Toldflagets Midte anbringes et hvidt Felt, hvori Ordene "Post" eller "Told" med "Krone" over.

§ 3. Denne Lov Træder i Kraft et Aar efter den Dag, den er indrykket i Lovtidenden.

Denne Beslutning, der uforandret er den samme som de af 1893 og 1896 Aars Storthing fattede Beslutninger om samme Gjenstand, er bleven Os forelagt med Lagthingets og Odelstingets Begjæring, at Vi ikke ville nægte en

Beslutning Vor Sanktion, som Storthinget efter det modneste Overlæg anser for gavnlig.

Vi have ikke fundet at kunne sanktionere den fattede Beslutning.

I henhold til Grundlovens § 79 bliver dog samme at kundgjøre som Lov.

Givet paa Stockholms Slot den 10de December 1898.

Under Vor Haand og Rigets Segl

OSCAR.

(L. S.)

O. Blehr

Lehmann.

Vedlegg 5: Kgl.res. 13. april 1835

Kongelig Resolution, hvormed bestemmes: Naar diplomatiske Sager, der særskilt angaae Norge, af Statsministeren for de udenlandske Anliggender foredrages til naadigst Afgjørelse, skal for Fremtiden stedse den norske Statsminister eller i hans Fraværelse, et Medlem af det norske Statsraad være nærværende, for desangaaende at kunne afgive sin underdanigste Formening. Ved de Tilfælde, naar overensstemmende med den svenske Regjeringsform §§. **11** og **12** diplomatiske eller saakaldte ministerielle Sager foredrages for Kongen, hvilke paa nogen Maade kunne have Indflytelse paa eller staaen i ForbindelseSveriges eller Norges fælleds eller særskilte Forhold til udenrigske Magter, eller som kunne lede til Beslutninger i saadan Henseende, skal, foruden de i ovenanførte §§. nævnte Embedsmænd, tillige den norske Statsminister, eller i hans Fraværelse, et Medlem af det norske Statsraad være nærværende.

Vedlegg 6: Avskrift av Kgl.res. 2/9-1899

Kristiania Slot den 2. September 1899
Protokol
Ført i Statsraad for Hans Majestæt
Kongen

No 1666

Indre-Departementet indstiller underdanigst

At gjenpart af nærværende Foredrag betræffende meddelelse til Udlandet om de forandrede Forskrifter med Hensyn til Norges Flag naadigst befales tilstillet Hans Excellence Ministeren for de udenrigske Anliggender.

Herpaa behagede Hans Majestæt naadigst at resolve:

Indre-Departementets Indstilling bifaldes

Expederes

Oscar

Steen

Lehmann.

Se Statsrådssekretariatet kgl.res. nr. 1250-1909 3. kvartal 1899.

Vedlegg 7: Konsulatforordningen 4/11-1886

Konsulatforordningen 4/11-1886 § 65: ”2. Alle til Opfyldelse af Forskrifterne No. Nødvendige Oplysninger betræffende de forenede Riger saavel som der udkomne Anordninger skulle tilstilles vedkomne Konsuler af Ministeren for de udenrigste Anliggender, Kommerce-Kollegiet eller den norske Regjerings Departement for det Indre paa den Maade, hvorom disse indbyrdes komme overens.”

Vedlegg 8: Konsulatinstruksen 1/7-1887 § 78 13. ledd (norsk tekst)

”Betræffende de Flag, der udelukkende skulle benyttes af svenske og norske Handelsfartøier for i udenlandske Havne at erholde Beskyttelse og Bistand af de Kgl. Legationer og Konsulater, haves Forskrifter i Resolutionen af 20de Juni 1844 Post 6,”

Vedlegg 9: Kgl.res. 11. oktober 1899

Kongelig Resolution, afgiven i sammensat Statsraad, hvorved H. M. erklærer, at hva der i § 6 af den Kongelige Resolution af 20de Juni 1844 er foreskrevet, ophører at gjælde, forsaavidt angaar Norges Handelsflag, fra og med den 15de December 1899, - samt foreskriver,

at H. M.'s Beslutning i Sagen skal meddeles Kommerce-Kollegiet til Efterretning og Iagtagelse med Hensyn til hvad der beror paa Kollegiet, og at Uddrag af Protokollen maa tilstilles Ministeren for de udenrigste Anliggender med Hensyn til de Forføyninger, det tilkommer ham at træffe ligeoverfor fremmede Regjeringer og de Forenede Rigers Legationer og Konsulater.

Vedlegg 10: Cirkulär 18. Oktober 1899

**KONGL. UTRIKES
DEPARTEMENTET.**

Stockholm den 18 Oktober 1899.

CIRKULÄR.

Genom Kongl. Beslutet i sammansatt statsråd den 20 Juni 1844 angående det nya unionsvapnet och de Förenade Rikenas örlogs- och handelsflaggor fastställdes i 6:te punkten de flaggor, som skulle af svenska och norska handelsfartyg användas, för att de i utländsk hamn måtte erhålla skydd och biträde af Kongl. Maj:ts beskickningar och konsuler (se Konsulatinstruktionen under § 78). Dessa senare flaggor skulle utgöras af hvardera landets dittillsvarande handelsflagga med det för örlogsflaggan bestämda gemensamma unionstecknet insatt i öfversta fyrkanten närmast stängen.

På grund af Kongl. Resolution i norskt statsråd den 10 December 1898 har ett af Stortinget den 17 näst föregångne November för tredje gången utan förändring fattadt beslut till »lag angående Norges flagga» i Näder befallts skola kungöras såsom lag och till följd häraf intagits i norsk lagtidning för den 15 sistlidne December. Enligt lagens § 3 skall den träda i kraft ett år efter intagandet i lagtidningen, alltså den 15 December 1899. Den genom lagens § 1 bestämda flagga skiljer sig från den i Kongl. Beslutet af den 20 Juni 1844, punkt 6, omhandlade norska handelsflagga deruti, att unionsmärket ersatts med en rätvinklig, högröd fyrkant. Angående denna i § 1 bestämda flagga föreskrifver lagens § 2, att den skall begagnas ombord å handelsfartyg, när de i utländsk hamn önska erhålla skydd och bistånd af beskickningar, konsuler eller handelsagenter.

Vid underdånig föredragning af detta ärende i sammansatt statsråd har Kongl. Maj:t den 11 innevarande Oktober förklarar, att hvad i förberörda 6:te punkt af Kongl. Beslutet den 20 Juni 1844 är föreskrifvet, upphör att gälla i fråga om norska handelsflaggan från och med den 15 December 1899.

Jemte meddelande af ofvanstående till Eder efterrättelse och till under Eder hörande
/. vicekonsulers förständigande, för hvilket ändamål ett antal aftryck af detta cirkulär bilägges, får jag äran, under hänvisning till den vid Inre Departementets cirkulär den 29 sistlidne
/. Augusti fogade lagtext, härhos öfversända afbildningar af de efter den 15 December innevarande år gällande flaggor, nämligen den såsom flagga för de Förenade Rikenas beskickningar och konsuler föreskrifna örlogsgösen, svenska och norska örlogsflaggorna samt svenska och norska handelsflaggorna.

Jag får i sammanhang härmed fästa Eder uppmärksamhet derå att, på sätt framgår af nämnda afbildningar, Kongl. Beslutet af den 20 Juni 1844, med undantag för norska handelsflaggan, fortfarande är gällande.

Ni behagade erkänna mottagandet af detta cirkulär.

Efter Nädigste Förordnande:
ER. GUST. BOSTRÖM.

Till
de Förenade Rikenas konsuler.

Vedlegg 11: Vedlegg til Cirkulär den 18. Oktober 1899

