

***”Borgeraand udvikler sig kun almindelig der,
hvor hver Enkelt har Leilighed til
politisk Virksomhed”***

**Framveksten av eit moderne demokratiomgrep under
debatten om formannskapslova av 1837**

Maren Dahle Lauten



Masteroppgåve i historie ved Institutt for arkeologi, konservering og historie
Universitetet i Oslo
Våren 2010

Forord

Denne masteroppgåva ville, som masteroppgåver flest, ikkje blitt til om det ikkje var for all hjelp, støtte og velvillig tilrettelegging frå dei som har omgitt meg under arbeidet med henne.

Eg vil først og fremst rette ein stor takk til rettleiaren min, Hilde Sandvik, for mange gode råd og kommentarar, uvurderleg fagleg bistand og for all mogleg støtte til dette prosjektet. Stor takk går også til alle i kollokviegruppa for dei mange timane de har brukt på å lese og kommentere utkasta mine undervegs. Eg vil dessutan takke Demokratiprojektet for mange spanande seminar og fagleg påfyll. Ein særskild takk til Mona Ringvej for interesse og verdifulle kommentarar og litteraturtips.

Takk til dei tilsette ved Riksarkivet, Stortingsarkivet og Nasjonalbiblioteket for all hjelp med å finne fram til både lett og mindre lett tilgjengelege kjelder. Ein særskild takk til Knut Johannessen ved Riksarkivet for paleografi-kurs, og til dei tilsette ved Universitetsbiblioteket i Oslo for framifrå hjelp med å leite etter bortkomne bøker.

Ein kjempetakk går til Marianne, Synnøve og Jens for korrekturlesing. Kven treng skrive masteroppgåve på bokmål, når nynorsken har slike kvardagsheltar?

Eg vil også rette ein stor takk til familie og vener for all støtta og oppmuntringa de har gitt meg undervegs. Takk til medstudentante mine, særleg til Maria, Christine, Hilde og Mari, for at de har gjort lesesalskvardagen så mykje lysare og meir motiverande. Ein spesiell takk går til Cecilie og Miss Marple for mentalt pusterom i kvardagen.

Den aller største takken går til Tore Syvert, for uendeleg tolmod og støtte.

Maren Dahle Lauten

Oslo, 07.05.2010

Innhold

FORORD	III
INNHALD	V
LISTE OVER FORKORTINGAR I FOTNOTER	VII
INNLEIING	1
PROBLEMSTILLING, HYPOTESAR OG AVGRENSING.....	1
KJELDER TIL DEBATTEN OM FORMANNSKAPSLOVA	3
TIDLEGARE FORSKING PÅ DEBATTEN OM FORMANNSKAPSLOVA	5
<i>Arne Bergsgård og Formannskapslovene – Opphav og utvikling</i>	5
<i>Formannskapslova i norsk historieforskning</i>	8
<i>Anna forskning på forhistoria til formannskapslova</i>	11
METODE.....	12
<i>Omgrephistorie som historisk metode</i>	12
<i>Objektivitet, historia til sigerherrane og narrasjon som historisk forklaring</i>	14
DISPOSISJON AV OPPGÅVA	17
DET MODERNE DEMOKRATIOMGREPET	19
DEMOKRATIMODELLAR OG DEMOKRATITEORiar	19
<i>Utgangspunktet: den klassiske modellen</i>	21
<i>Den liberale tradisjonen</i>	23
<i>Den republikanske tradisjonen</i>	24
HEGEMONIET TIL DET REPRESENTATIVE DEMOKRATIET	25
<i>Framveksten av det moderne demokratiet</i>	25
<i>Lokaldemokratiet og det moderne demokratiomgrepet</i>	27
KONKLUSJON	28
LOKALSTYRET I NOREG FØR FORMANNSKAPSLOVA	29
LOKALSTYRET I NOREG FØR 1814.....	29
<i>Bruken av allmugesamlingar i norsk lokalstyre</i>	31
LOKALSTYRET I NOREG 1814-1837	32
KONKLUSJON	34
DET FØRSTE ARBEIDET TIL LOVKOMITEEN OG STORTINGET I 1821	35
DET FØRSTE ARBEIDET I LOVKOMITEEN	36
<i>Framlegget frå Thaulow</i>	36
<i>Kommentarene frå lovkomiteen og frå amtmann Falbe</i>	39
FORMANNSKAPSLOVA PÅ STORTINGET I 1821	41
<i>Framlegget frå lovkomiteen til Stortinget</i>	41
<i>Komitéhandsaminga på Stortinget</i>	43
KONKLUSJON	45
LOVKOMITEEN SITT ARBEID I PERIODEN 1821-1830	47
FRAMLEGGET TIL STORTINGET I 1824.....	48
HØYRINGA I 1825.....	50
<i>Formålet med lova</i>	51
<i>Stemmeretten</i>	55
<i>Allmugesamlingane</i>	56
<i>Andre framlegg og kommentarar</i>	58
DET FØRSTE OFFENTLEGE ORDSKIFTET OM FORMANNSKAPSLOVA	60
<i>Utgjevinga til Flor</i>	61
<i>Utgjevinga av fråsegnene til Schavland og Rambech</i>	65
STORTINGET I 1827	68
HØYRINGA I 1829 OG STORTINGET I 1830.....	71
KONKLUSJON	72

FORMANNSKAPSLOVA PÅ STORTINGET I 1833	73
INNSTILLINGA FRÅ REGJERINGA OG DEN KONGELEGE PROPOSISJONEN	74
<i>Innstillinga frå regjeringa</i>	74
<i>Den kongelege proposisjonen.....</i>	78
DEI ANDRE FRAMLEGGJA TIL FORMANNSKAPSLOV PÅ STORTINGET I 1833	80
<i>Bondeframlegget.....</i>	80
<i>Framlegga frå Martens, Selboe og Tønsager.....</i>	83
ARBEIDET MED LOVA PÅ STORTINGET I 1833.....	85
<i>Debatten om stemmeretten</i>	85
DEN OFFENTLEGE OMTALA AV STORTINGET I 1833.....	90
SANKSJONSNEKTINGA OG OPPRETTINGA AV KOMMUNEKOMMISSJONEN	91
KONKLUSJON	92
FORMANNSKAPSLOVA PÅ STORTINGET I 1836	93
ARBEIDET TIL KOMMUNEKOMMISSJONEN	94
<i>Ideen om representantskap.....</i>	96
HØYRINGA I 1835.....	99
<i>Representantskap og allmugesamlingar.....</i>	99
<i>Stemmeretten og andre merknader</i>	102
<i>Formålet med lova.....</i>	104
INNSTILLINGA FRÅ KOMMUNEKOMMISSJONEN.....	106
INNSTILLINGA FRÅ REGJERINGA OG DEN KONGELEGE PROPOSISJONEN	109
<i>Innstillinga frå regjeringa</i>	109
<i>Den kongelege proposisjonen.....</i>	111
DEN OFFENTLEGE DEBATTEN FRAM MOT STORTINGET I 1836	112
STORTINGET I 1836	112
<i>Dei tre framlegga om å gjenta uforandra vedtaket frå 1833.....</i>	113
<i>Innstillinga til justiskomiteen og votumet til Fauchald om allmugesamlingane.....</i>	115
<i>Debatten i Odelstinget og Lagtinget og votumet til Hielm om representantskapa</i>	119
<i>Den offentlege debatten om formannskapslova under Stortinget</i>	122
<i>Vedtak og kongeleg sanksjon.....</i>	126
KONKLUSJON	127
KONKLUSJON.....	129
FRÅ ADMINISTRASJONSREFORM TIL LOKALSTYRET SI ”GRUNNLOV” – DEBATTEN OM FORMANNSKAPSLOVA 1820-1837	129
FRAMVEKSTEN AV EIT MODERNE DEMOKRATIOMGREP UNDER DEBATTEN OM FORMANNSKAPSLOVA.....	131
KJELDER OG LITTERATUR	135
TRYKTE KJELDER	135
<i>Nasjonalbiblioteket.....</i>	135
<i>Stortingsarkivet.....</i>	136
UTRYKTE KJELDER.....	136
<i>Riksarkivet.....</i>	136
<i>Stortingsarkivet.....</i>	137
LITTERATUR.....	137

Liste over forkortinger i fotnoter

Aug.	August
Dat.	datert
FD	Finansdepartementet
Frs.	fråsegn
Hft.	Hefte
IK	Indrekontoret
Jus. Dep.	Justisdepartementet
Kom. Avd.	Kommunalavdelingen
Lovarb.	Lovarbeider
Lovkom.	Lovkomiteen av 1814
No.	nummer
Nov.	November
Nr.	nummer
OCUCB	Om Commune-Udgifterne og Commune-Bestyrelsen
OEP	Odelstings Ekstrakt Proposisjon
Overord. St.	Overordentlig Storting
Pk.	Pakke
RA	Riksarkivet
SA	Stortingsarkivet
St. Forh.	Storthings Forhandlinger
Tr.	Trykk

I

“A series of choices made at different times between different possible worlds”

Innleiing

Denne masteroppgåva handlar om to ting. For det første handlar ho om ei konkret historisk hending som gjekk føre seg innanfor ein konkret periode i norsk historie: debatten om og vedtaket av formannskapslovene på Stortinget i perioden 1820-1837. I løpet av denne debatten vart dei grunnleggjande institusjonelle rammene for det moderne norske lokaldemokratiet utforma og etablert. Det andre oppgåva handlar om, er framveksten av eit moderne demokratiomgrep i løpet av denne debatten. Dei ulike aktørane i debatten tok til å tenkje på bestemte måtar omkring dei institusjonane dei utforma. Både desse tenkjemåtane og desse institusjonane har vorte sentrale i det moderne demokratiomgrepet slik me kjenner og bruker det i dag. Spørsmåla eg stiller, er både kva slags utforming det norske lokalstyret fekk og kva slags utforming det ikkje fekk, korleis og kvifor det fekk denne utforminga, og kva slags rammer dette la for oppfatningar og tenkjemåtar rundt det moderne demokratiomgrepet i Noreg i og etter denne perioden.

Problemstilling, hypotesar og avgrensing

Idé- og filosofihistorikaren Quentin Skinner har sagt at

The intellectual historian can help us to appreciate how far the values embodied in our present way of life, and our present ways of thinking about those values, reflect a series of choices made at different times between different possible worlds.¹

I dag oppfattar dei fleste *demokratiet* som ein av dei grunnleggjande verdiane som det norske samfunnet byggjer på. I løpet av siste halvdel av 1900-talet har demokrati vorte eit konstituerande trekk ved det me gjerne omtaler som ”den vestlege sivilisasjonen”. Eit demokratisk styresett er altså ein verdi som er sterkt ”embodied in our present way of life”.

Demokrati er ikkje berre eit moderne styresett. Fram til dei siste hundreåra før 1800 vart dette styresettet først og fremst knytt til bystatane i Athen og Roma i antikken. Ordet hadde ei anna tyding og ein annan verdi enn i dag. Heile tenkjesettet rundt demokratiomgrepet var annleis enn ”our present way of thinking about” denne verdien. Spørsmålet er når og

¹ Quentin Skinner, *Liberty before Liberalism*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 116-17

korleis dette skiftet i tenkjemåte fann stad ("a series of choices made at different times"), og kva det har ført med seg for vår tenkjemåte og oppfatning av demokratiomgrepet i dag ("between different possible worlds"). Kva for slags "possible worlds" var det som fanst for aktørane i debatten om formannskapslova? Kva har deira val mellom ulike institusjonar, tenkjemåtar og verdiar hatt å seie for måten det norske lokaldemokratiet er organisert på i dag, og kva slags verdi det har for oss i notida? Denne masteroppgåva handlar om korleis debatten om formannskapslova var med på å forme oppfatninga av omgrepet og fenomenet *demokrati* i Noreg. Eg set meg sjølv i rolla som det Skinner kallar "the intellectual historian", som studerer korleis bestemte tenkjemåtar påverker og vert påverka av ein konkret historisk prosess.

Eit grunnleggjande premiss for problemstillinga i denne oppgåva er at det moderne demokratiomgrepet inneheld to sentrale element: det er både eit bestemt sett av institusjonar, og ein bestemt måte å tenkje rundt desse institusjonane på.² Eg konsentrerer meg hovudsakleg om to institusjonar som begge er konstituerande delar av eit demokratisk styresett slik me vanlegvis definerer det. Den etymologiske tydinga av ordet demokrati er *folkestyre*.³ Den eine institusjonen eg har sett på gjeld *folke*-delen av ordet: kven utgjer folket, eller kven har stemmerett i dette styresettet? Den andre institusjonen gjeld *styre*-delen av ordet: korleis kan dette folket bli involvert i styret av det lokalsamfunnet dei høyrer til? Eg har arbeidd ut i frå to hypotesar. Kvar av dei knyter seg til ein av desse institusjonane.

Den første hypotesen er at debatten om formannskapslova gjekk føre seg i ein periode då det fann stad ei endring frå ei eldre samfunnsoppfatning til ei moderne. Den eldre var kjenneteikna av at ein såg folket som undersåttar, og derfor ikkje var oppteken av enkeltindividet og rettane hans, men av kollektivet av undersåttar sin plass i *fyrstestaten*. I den moderne samfunnsoppfatninga vart undersåttane til medborgarar. Såleis vart ein meir oppteken av enkeltindividet og hans rettar, og etterkvart korleis han kunne integrerast i *nasjonen*.⁴ Under debatten om formannskapslova kom dette mellom anna til uttrykk gjennom diskusjonar om *stemmeretten*. Formålet mitt har vore å kartlegge korleis argumenta i debatten

² Definisjonen av institusjon er tredelt: "1 adferdsmåte el. forhold regulert av sedvane, lover e.l [...] 2 organisasjon; (offentlig) kontor; foretagende [...] 3 behandlingshjem; anstalt [...]"

Kunnskapsforlaget, "Institusjon", Kunnskapsforlagets blå språk- og ordboktjeneste, www.ordnett.no/ordbok.html?search=institusjon&publications (27.03.2010). I denne oppgåva er ordet brukt i dei to første tydingane. Ordet institusjon i den første tydinga er brukt om dei syns- og tenkjemåtane som ligg til grunn for slike normer og sedvanar. Sjå elles kapittel II for nærare omtale av kva som meines med "tenkjemåte".

³ Bjørn E. Rasch, "Kapittel 1 Innledning", i (red.) Knut Midgaard og Bjørn E. Rasch, *Demokrati – Vilkår og virkninger*, (Bergen: Fagbokforlaget, 2004), 11

⁴ Medborgaren var, fram til byrjinga av 1900-talet, alltid ein "han".

endrar seg i tråd med denne utviklinga, og diskutere i kva grad debatten også kan vere årsak til ei slik utvikling.⁵

Den andre hypotesen er at det fanst to grunnleggande ulike demokratioppfatningar i debatten om formannskapslova. Dei hadde til dels motstridande syn på korleis ein skulle realisere målet om at folket skulle *styre*. Den eine gjekk inn for at folket skulle delta direkte ved å stemme sjølv i viktige avgjersler, medan den andre gjekk inn for at folket skulle delta indirekte, gjennom å velje representantar til å stå for den konkrete deltakinga på sine vegner. Desse to ulike oppfatningane kjempa om å fylle omgrepet demokrati med kvar sine ulike institusjonar: *allmugesamlingar* eller *representantskap*. Ved å analysere dei ulike framlegga og debattane om dette viser eg kva slags "possible worlds" som fanst for aktørane som deltok i handsaminga av formannskapslova, og kvifor ein av dei vart valt framfor den andre.⁶

Dette betyr at eg har lagt liten vekt på andre moment i debatten, som spørsmålet om kommunalt sjølvstyre og kommunane sitt tilhøve til statsmakta. Eg har heller ikkje tatt for meg noko av debatten om kva som skulle høyre under formannskapet si myndigheit. Dessutan har eg heilt utelate spørsmålet om amtsformannskapa, og vidare alt som har med den kommunale økonomien å gjere. Alle desse momenta er godt dekkja i den tidlegare forskinga om debatten om formannskapslova, som eg kjem tilbake til nedanfor. I motsetning til tidlegare forskning har eg heller ikkje lagt særleg vekt på forskjellane mellom lova for byane og lova for landet, og bruker dermed ordet *formannskapslova* om begge med mindre noko anna er spesifisert.

Kjelder til debatten om formannskapslova

Lovkomiteen av 1814 tok på seg arbeidet med å omorganisere lokalstyret i Noreg omkring 1820. Første gong Stortinget fekk tilsendt eit lovframlegg om denne saka, var i 1821. Fram til 1830 hadde lovkomiteen mesteparten av ansvaret for arbeidet med denne saka. Komiteen sende også inn framlegg til stortinga i 1824, 1827 og 1830. Etter Stortinget i 1824 vart lovframlegget sendt ut på høyring til alle embetsmennene i landet. Lovkomiteen stod også for ei ny høyringsrunde i 1829. Dei andre kjeldene eg har brukt til lovarbeidet i denne perioden er Stortingsforhandlingane, trykte eksemplar av lovframlegga til kvart storting, samt fråsegnene

⁵ Den svenske historikaren Harald Gustafsson har gjort ei komparativ studie av debattar om lokaldemokrati i dei nordiske landa på byrjinga av 1800-talet, med ei liknande hypotese som utgangspunkt. Hans kjeldemateriale er likevel langt mindre omfattande enn det eg nyttar i denne oppgåva. Sjå Harald Gustafsson, *Kommunal frihet för nationell samling: Debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*, (Stockholm: Studier i stads- og kommunhistoria 2, Stadshistoriska Institutet, 1987), 11-13, 55-57, 59

⁶ Som eg kjem tilbake til i avsnittet om tidlegare forskning, er det denne delen av debatten om formannskapslova som har fått minst merksemd og dermed er dårlegast kartlagt tidlegare.

etter høyringa i 1825 som finst i lovkomiteen sitt arkiv.⁷ I tillegg kjem to andre trykte utgjevingar: Ei bok av Peder Flor frå 1826 og ei utgjeving av to av fråsegnene frå 1825 som lovkomiteen stod for.

På Stortinget i 1830 vart lovkomiteen oppløyst. Arbeidet med formannskapslova vart overført til finansdepartementet, som utarbeidde eit nytt lovframlegg og sendte dette til Stortinget i 1833 som ein kongeleg proposisjon.⁸ På Stortinget i 1833 vart formannskapslova handsama og enda med eit vedtak som ikkje fekk kongeleg sanksjon og dermed ikkje kunne trå i kraft som lov. Samstundes fekk saka i denne perioden større offentleg merksemd, mellom anna i forskjellige aviser. Som kjelder til denne perioden har eg brukt Stortingsforhandlingane samt avisene *Statsborgeren* og *Morgenbladet*.⁹

Etter Stortinget i 1833 sette kongen ned ein kommisjon til å gå gjennom dei ulike stridspunkta i lova og kome med eit nytt framlegg for Stortinget i 1836. Kommisjonen lagde ei grundig utgreiing om saka og sendte denne ut på høyring til embetsmennene. Han lagde så eit lovframlegg som også vart godkjent av regjeringa og sendt til Stortinget som kongeleg proposisjon. Etter handsaming og vedtak fekk lova denne gong kongeleg sanksjon og trådte i kraft 14. januar 1837. Som kjelder til denne perioden har eg brukt kommisjonen si utreiing og innstilling samt arkivet med fråsegnene frå 1835, i tillegg til Stortingsforhandlingane, noko tilleggsmateriale frå Stortingsarkivet og avisene *Morgenbladet*, *Statsborgeren* og *Den Constitutionelle*.

Det finst fleire kjelder som er relevante for debatten om formannskapslova, som eg har valt å ikkje ta med i denne framstillinga.¹⁰ I staden har eg konsentrert meg om dei mest sentrale kjeldene som går igjen i heile perioden. Eg har også valt å ikkje gå utanfor dette kjeldematerialet for å sjå debatten om formannskapslova i relasjon til debattar om andre saker, eller til samtidige endringsprosessar i til dømes sosiale, økonomiske og kulturelle tilhøve. Ein konsekvens av dette valet av kjelder er at eg i liten grad kan seie noko om posisjonen til aktørane utover det at dei deltok i akkurat denne debatten. Eg har dermed ikkje noko grunnlag for å seie *kvifor* dei meiner det dei meiner, men har avgrensa meg til å konstatere at dei har ei

⁷ Dei opprinnelege fråsegnene frå 1829 finst ikkje i arkivet og eg har derfor basert mi omtale av denne høyringa på eit hefte blant papira etter lovkomiteen der dei viktigaste merknadane og framlegga frå embetsmennene er førte inn.

⁸ Før dette var det gjennomført ei ny høyring, men denne gong var temaet hovudsakleg dei amtsformannskapa som regjeringa hadde utarbeidd eit framlegg om, og eg har derfor ikkje sett på desse fråsegnene.

⁹ Saka er også omtalt i mellom anna *Folkebladet*. Sjå til dømes artikkelserie av George Fr. Von Krogh i nr. 1-8, 1831.

¹⁰ Mellom anna ei rekke ulike lovframlegg som vart utarbeidd og/eller sendt inn til Stortinget i 1820-åra, samt forskjellige avisartiklar i mellom anna *Folkebladet*. For nærare omtale av desse, sjå Arne Bergsgård, *Formannskapslovene – opphav og utvikling: Minneskrift til Formannskapslovenes 100-års jubileum*, (Oslo: 1937)

mening, kva denne er og kva relasjon ho har til andre sine meningar. Eg har altså lagt liten vekt på å definere dei ulike aktørane sin sosiale eller kulturelle posisjon. I tidlegare forskning har dette vore ei sentral tolkingsramme for debatten om formannskapslova (sjå nedanfor). Formålet mitt har vore å finne dei felles rammene for oppfatningane og meningane til alle aktørane i debatten, og å vise kva slags meningar og oppfatningar som skilde seg ut og korleis, heller enn kven som hadde dei og kvifor.

Gjennom dette kjeldematerialet har eg heller ikkje fått kjennskap til andre haldningar og oppfatningar enn det dei som utgjorde samfunnseliten i Noreg hadde på denne tida. Særskilt få eller ingen kvinner, arbeidarar, husmenn eller andre med låg sosial status fekk kome til orde i debatten om formannskapslova. Mange av kjeldene mine hevda sjølve at dei representerte ”folket” eller ”folkemeininga”, utan at eg kan seie noko sikkert om i kva grad dei faktisk gjorde det. Eg tar derfor ikkje stilling til i kva grad formannskapslova fekk ei ideell utforming i høve til dei behova eller evnene som folk utanfor samfunnseliten hadde, berre kva denne eliten sjølve meinte at folket hadde evner til og behov for og kva slags lokalstyre dei sjølve ønskte eller såg som formålstenleg ut frå desse og andre vurderingar.

Tidlegare forskning på debatten om formannskapslova

Tidlegare forskning på forarbeidet til og debatten om formannskapslova er hovudsakleg gjort av norske historikarar. Det finst også nokre svenske og fellesnordiske komparative studiar av lokaldemokratiet i Norden. Den mest omfattande studia har den norske historikaren Arne Bergsgård stått for. Eg refererer ein del til hans arbeid undervegs i oppgåva, men går her gjennom dei overordna trekka ved studia og konklusjonane hans.¹¹

Arne Bergsgård og Formannskapslovene – Opphav og utvikling

Til 100-årsjubileet for formannskapslova i 1937 gav Arne Bergsgård ut boka *Formannskapslovene – Opphav og utvikling*.¹² Boka var basert på ei omfattande studie av dei kjeldene som kunne knytast til handsaminga av lova i perioden 1818-1837. Sidan dette var ei jubileumbok, var hovudformålet med henne å vise fram alt det som vart oppnådd med lovvedtaket i 1836 og den påfølgjande kongelege sanksjonen. Derfor framstilte Bergsgård alle

¹¹ Det er dessutan generelt stor interesse for norsk lokaldemokrati innanfor samfunnsvitenskapleg forskning, men lite av denne forskinga handlar konkret om historia om formannskapslova og debatten om ho, så derfor tar eg ikkje for meg denne her.

¹² Arne Bergsgård, *Formannskapslovene*. Ved formannskapslova sitt 150-årsjubileum i 1997 vart det gitt ut ei ny jubileumbok: H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen, *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*, (Oslo: Norske kommuners sentralforbund og Universitetsforlaget, 1987). Ho

nye framlegg i løpet av debatten som eit framsteg i høve til dei førre, og det endelege lovvedtaket meir eller mindre som det ”beste” alternativet som til slutt vann fram. Ikkje minst la han vekt på å vise at bondepolitikken hadde ”æra” for denne framdrifta.

Som eg kjem tilbake til nedanfor, arbeidde Arne Bergsgård som historikar i ein periode då historievitskapen i stor grad hadde til oppgåve å byggje opp om den norske nasjonale identiteten. Som mange av sine samtidige meinte han at grunnlova hadde lagt grunnen for eit folkestyre i Noreg. Samstundes heldt embetsmennene og dei gamle makthavarane fram med å sitte ved makta også etter 1814. Skulle det folkestyret som grunnlova hadde lagt ned kimen til realiserast, måtte det *verkelege* folket, altså bøndene, ta i bruk den makta som grunnlova hadde gitt dei både på Stortinget og elles i samfunnet. I denne samanheng vart formannskapslovene

[...] ei naudsynleg utfylling av grunnlova, den største og viktigaste utfyllinga som grunnlova nokon gong har fått og kunde få. Dei skapte det breie og sterke grunnlaget som eit nasjonalt demokrati trygt kan byggja på, men som det må ha òg om det skal bli eit demokrati i ånd og sanning. For dei små krinsane er det formannskapslovene mykje meir enn grunnlova som er overgangen ifrå ufridom under embetsstyret og til folkestyre.¹³

Bergsgård meinte dessutan at formannskapslova også var ei restaurering av det gamle lokale sjølvstyret som bøndene hadde hatt før i tida, før dei vart underlagt kongemakt og einevelde. Dette gamle lokale sjølvstyret gav eit godt bilete av ”[...] landslag og folkelynde, det er inderleg stempla av folket si nasjonale ånd.”¹⁴ Før i tida var det bøndene som hadde styrt seg sjølve, og debatten om formannskapslova handla ifølgje Bergsgård djupast sett om korleis dei igjen skulle få tilbake makta over landet sitt.

Likevel kom dei første krava om reform av lokalstyret ikkje frå bøndene: ”Kravet frå den kanten kom fyrst seinare; folket måtte ha si tid. Nei, det var den same embetsklassa som hadde gjeve grunnlova som også tok opp arbeidet med formannskapslovene.”¹⁵ Og så lenge embetsmennene sat med førarskapen i saka, kunne lova ikkje skape noko verkeleg folkestyre, for embetsmennene var redde for å gje bøndene for mykje makt. Det overordna problemet som framleggsstillarane prøvde å løyse, var ifølgje Bergsgård utfordringa med å lette styringsoppgåvene til embetsmennene ved å involvere bøndene sterkare i lokalstyret, samstundes som lova skulle ramme inn og sette snevre grenser for bøndene si maktutøving. Den viktigaste fortolkingsramma til Bergsgård for startfasa i lovarbeidet blir derfor

fokuserer i liten grad på debatten i forkant av lovvedtaket og baserer seg hovudsakleg på Bergsgård si framstilling av denne.

¹³ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 7

¹⁴ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 8

¹⁵ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 15

embetsmennene sine klassesynsmåtar og –interesser.¹⁶ Ifølgje hans fortolking vart formannskapslova utover i 1820-åra utforma slik at allmugen vart stadig meir underordna både øvrigheit og formannskap, medan formannskapet jamt var altfor mykje underordna øvrigheita og embetsmennene.

Først då formannskapslova tok til å bli handsama på dei stortinga der bøndene var sterkt representerte i 1830-åra, og såleis ikkje lenger var underlagt embetsmennene sin kontroll åleine, kunne bøndene tilføre dei institusjonane som trongst for å grunnleggje lokalstyret som eit verkeleg folkestyre.¹⁷ Dei to mest sentrale var amtsformannskapa som ga bøndene høve til å føre kontroll med heile det lokale embetsverket, også amtmannen og amtsstyringa, og det kommunale sjølvstyret, som frigjorde bøndene frå ”formyndarskapen” til øvrigheit og regjering.¹⁸ Kampen for å få gjennomført desse sakene vart til ein kamp for å få ei formannskapslov i det heile då kongen nekta lova sanksjon etter Stortingets vedtak i 1833. Dermed bidrog formannskapslova også til å oppfylle formålet om folkestyre i grunnlova på ein annan måte: ho vekte bøndene til kamp for sakene sine og fekk dei til å ta i bruk den makta som grunnlova hadde gitt dei. Dermed begynte embetsmannsveldet å slå sprekkar, ein prosess som skulle ende med ”[...] vetostriden og den fulle sigeren for folkestyret gjennom parlamentarismen.”¹⁹

Kampen for formannskapslova vart krona med siger då ho fekk kongeleg sanksjon 14. januar 1837. Det norske folket hadde endeleg vorte fullmyndig:

Ifrå formyndarskap under eit embetsstyre som stort set, trass i ærefulle unnatak, var heller lat og likesælt, lyfter formannskapslovene folket opp til medarbeidarskap i samfunnstenest. Dei kalla på krefter i eit heilt folk som før hadde vore unytta. Det nye sjølvstyret nytta ut den kunnskapen som folket sjølv hadde til landsens vilkår i kvar ein krok, det løyste ut initiativet hjå dei mange tusen, [...] det oppseda til samfunnsånd, det knytte nye og sterke band mellom folk og fedreland.²⁰

Denne suksesshistoria om bøndene og det lokale sjølvstyret har vorte ståande som den viktigaste forteljninga om debatten om formannskapslova. Ingen tidlegare eller seinare historikarar har gått så grundig igjennom alt kjeldematerialet til denne debatten som det Arne Bergsgård gjorde.²¹ Hans fortolking og forteljing har bestemt rammene for seinare forskning i så stor grad at eg meiner det finst eit rom for å gå gjennom kjeldene på nytt, med andre hypotesar og ei anna tolkingsramme, for å utfylle og supplere historia om formannskapslova og lokalstyret i Noreg med nye perspektiv.

¹⁶ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 59-60

¹⁷ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 79

¹⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 81

¹⁹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 152

²⁰ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 189

Formannskapslova i norsk historieforsking

Formannskapslova si forhistorie er elles omtalt i dei fleste generelle norske historieverk frå 1800- og 1900-talet, frå Yngvar Nielsens *Norges historie* i 1892 til *Aschehougs Norgeshistorie* frå 1997.²² Lova er omtalt i framstillingar av den generelle politiske debatten i Noreg på 1820- og særleg 1830-talet. I denne typen verk er framstillinga gjerne basert på tidlegare forsking (etter 1937 bruker alle Bergsgård som hovudkjelde), og søker gjerne å integrere historia om formannskapslova i ei overordna tese, til dømes om embetsmannsstaten eller framveksten av norsk nasjonalt sjølvstende.²³

Det er også gjort eit fåtal meir spesialiserte studiar av formannskapslova, som i større grad baserer seg direkte på kjeldematerialet. Den første av desse som eg kjenner til, er Hans Barden si hovudoppgåve frå 1920, *Av formannskapslovenes tilblivelseshistorie*, som dessverre ikkje har vore mogleg å få tak i.²⁴ Den andre er altså Arne Bergsgårds *Formannskapslovene* som har fått posisjonen som standardverk for informasjon om forarbeidet til formannskapslova, og er hovudreferanse for samtlege forfattarar som seinare har skrive om dette emnet. Dei som skreiv om lova før Bergsgård, hovudsakleg Ernst Sars og Yngvar Nielsen, har ikkje oppgitt kva slags kjeldemateriale dei har brukt. Ut i frå det dei skriv, er det sannsynleg at det for det meste har vore aviser og Stortingsforhandlingar, og at dei ikkje har brukt til dømes embetsmannsfråsegnene i arkiva etter lovkomiteen og kommunekommisjonen.

Det finst tre hovudretningar for fortolkingar av debatten om formannskapslova, som kvar høyrer heime under ulike forskingstradisjonar. Den første er den nasjonalliberale. Historikarane som arbeidde innanfor denne tradisjonen blir av Næss et al. omtalt som ”de store venstrehistorikerne”. Arne Bergsgård og Ernst Sars blir nemnt som døme. Hos dei ”[...]har formannskapslovene en sentral plass i den utviklingskjede som begynte i 1814, ble ført videre i 1837 og 1884 og sluttført i 1905.” Det grunnleggande tema hos desse

²¹ Heller ikkje eg har hatt høve til å gå gjennom alt i dette særns omfattande materialet.

²² Yngvar Nielsen, ”Bd. 3 Norges historie 1831-1837” i *Norges historie efter 1814*, (Kristiania: Selskabet for Folkeoplysningens fremme, 1892); Anne-Lise Seip, ”Bd. 8: Nasjonen bygges 1830-1870” i (red.) K.Helle, K. Kjeldstadli, S. Sogner, E. Lange, *Aschehougs Norgeshistorie*, (Oslo: Aschehoug, 1997)

²³ Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie*, (Gyldendal, 1974, 1981); J. E. Sars, *Norges politiske historie 1815-1885*, (Kristiania: Oscar Andersens Bogtrykkere, 1904)

²⁴ Hans Barden, *Av formannskapslovenes tilblivelseshistorie: En studie*, (Oslo: Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1920). Ifølge Sambok er årstallet 1920, men Sverre Steen skriv 1929 i si omtale av oppgåva, se Sverre Steen, *Lokalt selvstyre i Norges bygder*, (Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1968), 189. Oppgåva skulle ha stått i Universitetsbiblioteket i Oslo, men har, til tross for grundig og velvillig leiting av dei ansatte der, ikkje vore mogleg å finne. Ho kan befinne seg i Nasjonalbiblioteket, der hovudoppgåver frå UiO tidlegare vart oppbevarte, men er i så fall feilplassert eller har kome bort under flyttinga til UB.

historikarane er "[...] utfoldelse av et stadig mer omfattende folkestyre og djervere nasjonal sjølhevding" som enda i full nasjonal sjølvråderett med unionsoppløysinga i 1905.²⁵

Den neste retninga er den marxistiske eller maktorienterte, representert ved til dømes Halvdan Koht. Sjølv om han ikkje skreiv noko som handla spesielt om formannskapslova, fall denne og andre lover som vart utforma i løpet av 1800-talet innanfor ramma av den overgripande forteljinga hans om bøndene, i hans framstilling folket, si frigjering etter 1814.²⁶ Denne tradisjonen legg også vekt på motsetninga mellom embetsmenn og bønder. Formannskapslova blir også her forklart som eit ledd i maktovertakinga til bøndene og dermed frigjeringa av folket. Dette blir ofte sett i samheng med og delvis forklart med at generelle økonomiske og sosiale endringar i samfunnet gjorde bøndene til ei meir einskapleg klasse som kom til å spele ei gradvis større rolle både i politikken og på andre område.²⁷

Til slutt finst det ein meir kritisk forskingstradisjon som ikkje søker å finne éi overgripande forteljing om formannskapslova, men som legg sterkare vekt på den konkrete politiske situasjonen i Noreg og i Europa i perioden då denne debatten gjekk føre seg. Sverre Steen er den mest sentrale historikaren i denne tradisjonen.²⁸ I hans generasjon finn me også Jens Arup Seip og Francis Sejersted, som begge nemner formannskapslova i sine syntetiske framstillingar av norsk historie på 1800-talet. Sejersted baserte seg hovudsakleg på framstillinga til Steen og hadde ikkje noko alternativ fortolking av debatten om formannskapslova.²⁹ Seip sette denne debatten inn i si overgripande rammeforteljinga om embetsmennene sin kamp for å halde på eiga makt etter 1814.³⁰ I framstillinga hans er det også slik at bøndene var forkjemparar for demokrati: "Bøndene [...] viste større interesse ettersom demokratiseringsaspektet gjorde seg gjeldende. De ønsket direkte demokrati gjennom åpne almuemøter; det fekk de ikke."³¹ Som både Arne Bergsgård og eg peiker på, hadde ikkje bøndene den felles meininga om dette spørsmålet som Seip tillegg dei.

Dette er sjølvsagt ei grovinndeling; alle dei tre tradisjonane inneheld element av kvarandre. Til dømes kan den nasjonalliberale og den maktorienterte likne kvarandre ved at

²⁵ Næss et al., *Folkestyre i by og bygd*, 8

²⁶ Ottar Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, (Oslo: Universitetsforlaget, 4. utgave, 1992) 262; 266

²⁷ Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, 263-4. Eit seinare døme på ei framstilling av debatten om formannskapslova i ei marxistisk tolkingsramme, er den som fins i Tore Pryser, *Norsk historie 1800-1870*, (Oslo: Det Norske Samlaget, 1985), 301-13

²⁸ Sverre Steen, *Amt og stat*, (Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1973); Steen, *Konge og Storting*, (Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1962); Steen, *Lokalt selvstyre i Norges bygder*.

²⁹ Francis Sejersted, "Bd. 10 Den vanskelige frihet 1814-1850" i (red.) Knut Mykland, *Norges historie*, (Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1978), 335-342.

³⁰ Seip, *Utsikt over Norges historie*, 125

³¹ Seip, *Utsikt over Norges historie*, 125

dei begge legg vekt på motsetninga mellom bønder og embetsmenn; den nasjonalliberale fordi dei ser bøndene som bærare av det "ekte" nasjonale og embetsmennene som representantar for ein "framand" kultur, den maktorienterte fordi dei ser bøndene som ei eiga klasse med voksande økonomisk og sosialt potensial for å utfordre makteliten. For begge er det bøndene som er "folket" i Noreg, mens embetsmennene er framande eller fjerna frå folket. Også den kritiske tradisjonen kan seiast å vere oppteken av motsetninga mellom bønder og embetsmenn, men søker andre og meir situasjonsspesifikke forklaringar i tillegg til dette. Utanom Bergsgård er det Sverre Steen som i størst grad har forska spesielt på innføringa av formannskapslova, med vekt på å forklare resultatet av henne.³² Etter studia til Bergsgård er han så langt eg veit den einaste som har undersøkt kjeldematerialet til debatten om formannskapslova i nokon grad.³³ Steen var kritisk til innfallsvinkelen til Bergsgård:

Etter Steens oppfatning er hovedmotivet i den gamle bondepolitikken motstanden mot den moderne statsmakt. [...] Denne politiske grunnorientering knytter Steen til den allmenne oppfatning av det gamle bondesamfunnets økonomiske og sosiale karakter som et samfunn overveiende basert på "naturalhusholdning" eller "selvforsyning", i naturlig motsetning til en sentralisert statsmakt med basis i det nye borgerlige næringsliv eller "pengesamfunnet".³⁴

Som Bergsgård legg Steen motsetningstilhøvet mellom embetsmenn og bønder til grunn, men han meiner at grunnlaget for bondepolitikken er eit anna enn det Bergsgård går ut ifrå. Motsetninga går mellom det gamle og det moderne samfunn, og bøndene sin kamp for formannskapa er ikkje ein kamp for folkestyre i moderne forstand, men for å beskytte sitt tradisjonelle levevis og sin økonomiske situasjon mot den nye og veksande statsmakta som embetsmennene representerer. Steen gir likevel ei framstilling av forarbeidet til formannskapslova som er mindre dominert av motsetninga mellom bondepolitikk og embetsmannspolitikken enn Bergsgård si.³⁵ Han gir ytre faktorar ein del av æra/skylda for den utforminga lova til slutt fekk, mellom anna nemner han julirevolusjonen i Frankrike i 1832 og det samtidige arbeidet med reformer i lokalstyret i Sverige som forklaringfaktorar.³⁶

Mi framstilling av debatten skil seg frå Steen si både fordi ho sjølvsagt er langt meir grundig og omfattande både i problemstilling, kjeldebruk og teoretisk rammeverk, men også fordi formålet mitt er eit anna enn hans. Der Steen legg vekt på å forklare kvifor ein til slutt

³² Steen, *Amt og stat*; Steen, *Lokalt selvstyre i Norges bygder*

³³ Han skriv i kapitlet "Henviisninger og noter" i *Konge og Storting* at han har gått gjennom store delar av det same materialet som Bergsgård. Steen, *Konge og Storting*, 470

³⁴ Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, 284-5

³⁵ Steen, *Amt og stat*, 12-21

³⁶ Steen, *Konge og Storting*, 299. Han seier ikkje noko konkret om korleis dette skjedde, men hevdar at slike faktorar må tas med i forklaringa av den utforminga lova fekk spesielt på stortinga i 1833 og 1836; Steen, *Lokalt selvstyre i Norges bygder*, 9

valte ein indirekte demokratimodell, er mitt formål like mykje å forklare kvifor ein *ikkje valte* den direkte modellen.

Anna forskning på forhistoria til formannskapslova

Eg har i liten grad hatt høve til å undersøke den lokalhistoriske litteraturen si framstilling av innføringa av formannskapslova, då han er sær omfattande. Eg har avgrensa meg til to konkrete døme: ein artikkel av Edgar Hovland om endringar i norsk lokalstyre på 1800-talet med Hadsel kommune i Nordland som døme, og Knut Dørum si lokalhistoriebok om Ås kommune.³⁷ Eg har også gått gjennom nokre hovudoppgåver i historie frå 1960-talet som vart skrivne i tilknytning til Sverre Steens prosjekt med å kartleggje kommunane si historie og endringar i lokalstyret etter 1837.³⁸ Alle desse framstillingane konsentrerer seg om korleis formannskapslova kom til å verke i praksis i lokalsamfunna rundt omkring i Noreg, og om kva nytt lova førte med seg.

Hovland sin artikkel høyrer nesten like mykje heime i ein annan kategori, som er komparative studiar av lokalstyre og lokalsamfunn i Norden. Dei eg har klart å finne fram til er hovudsakleg svenske eller fellesnordiske. Stadshistoriska Institutet i Stockholm står bak ein publikasjonsserie med tittelen *Studier i stads- og kommunhistoria* som har publisert både seminarrapportar og sjølvstendige tekstar om nordisk lokalstyre på 1800-talet.³⁹ Eit samnordisk forskingsprosjekt med tittelen *Från association til massorganisation – samhällsutveckling och det moderna föreningsväsendets uppkomstskede i ett jämförande nordisk perspektiv* har stått bak publikasjonar som er delvis overlappende med mitt tema.⁴⁰ Eit anna bidrag frå svensk forskning er Gunnar Swenssons artikkel ”De norske formannskapslagarna av år 1837” frå 1932.⁴¹ I 1939 gav Swensson dessutan ut ei avhandling

³⁷ Knut Dørum, *Bondestyre, kamp og forsoning: Ås 1850-1940*, (Ås: Ås kommune, 2007); Edgar Hovland, ”Fra bygdekommissjon til kommunestyre: Trekk av lokalstyret i norske bygder på 1800-tallet”, i (red.) I.

Hammarström og L. Nilsson, *Nordisk lokalhistorie – Seminarierapport 4: Lokal praxis på det sociala området i de nordiska länderna 1800-1920*, (Stockholm: Studier i stads- och kommunhistoria 1, Stadshistoriska Institutet, 1986)

³⁸ Ragnar Øvrelid, *Kommunalt sjølvstyre i Gloppen 1828-64*, (Universitetet i Oslo: Hovedoppgåve i historie, 1957); Gunnar Groven, *Det lokale styresett i Overhalla i den nærmeste tida før og etter at formannskapsloven ble gjort gjeldende*, (Universitetet i Oslo: Hovedoppgåve i historie, 1958)

³⁹ I. Hammarström og L. Nilsson (red.), *Seminarierapport 4: Lokal praxis på det sociala området i de nordiska länderna 1800-1920*; Gustafsson, *Kommunal frihet för nationell samling*

⁴⁰ Torkel Jansson, *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation: En konturteckning av 1800-talets Norden*, (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1987)

⁴¹ Gunnar Swensson, ”De norska formannskapslagarna av år 1837” i *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1932. Swensson bruker den same fortolkingsramma som Bergsgård, og baserer seg mest på kjeldene frå perioden 1833-36.

om den parlamentariske debatten om reformer i det svenske lokalstyret på 1800-talet. Han var tydeleg inspirert av Bergsgård si samanfating av debatten om formannskapslova frå 1937.⁴²

Det er eit felles trekk ved heile denne litteraturen at framstillingane enten er baserte på tidlegare litteratur eller på ein kombinasjon av litteratur og eit lite utsnitt av kjeldematerialet. Problemstillingar og fortolkingar plasserer seg hovudsakleg innanfor dei same rammene som den norske historieforskinga nemnt ovanfor.⁴³ Eit anna fellestrekk for all tidlegare forskning på formannskapslova og debatten om henne, er at han ikkje utfordrar den utbreidde oppfatninga i academia og i samfunnet elles om at det moderne demokratiet på ein eller annan måte *måtte* bli representativt (sjå kapittel II). Ein har lagt langt sterkare vekt på å forklare korleis formannskapslova *vart*, enn på korleis ho kunne ha vorte annleis. Eg meiner at eg gjennom å ta med begge desse spørsmåla i framstillinga mi legg grunnlag for ei meir kompleks forståing og forklaring av hendingar og prosessar som har bidrege til å gje det moderne demokratiske styresettet den utforminga det har i dag.

Metode

Formålet med denne oppgåva er å analysere korleis eit sett med haldningar og oppfatningar utvikla seg, og korleis dei påverka og vart påverka av ein konkret historisk prosess der hovudtrekka i det moderne lokaldemokratiet vart utvikla og etablert. Som innfallsvinkel og framgangsmåte har eg valt å bruke *omgrepshistorie* som metode.

Omgrepshistorie som historisk metode

Omgrepshistorie handlar om dei orda me bruker og har brukt for å skildre og kategorisere verda omkring oss. Blant desse orda finst det nokre som er såkalla *omgrep*. Mellom anna orda *nasjon*, *stat*, *revolusjon* og *demokrati* blir ofte nemnt som døme. Omgrepshistorikarar hevdar at "[...] det er helt avgjørende å forstå disse grunnbegrepenes historie og bruksmåter for å forstå avgjørende politiske, kulturelle og sosiale sammenhenger både i fortid og nåtid."⁴⁴ Eit omgrep er eit ord som i den konteksten det vert brukt refererer til noko meir enn den reint semantiske tydinga av ordet. Omgrepet "[...] skiller seg fra ordet ved at det nødvendigvis er *flertydig* [...]. Det som gjør et ord til et begrep, er at hele den politiske

⁴² Gunnar Swensson, *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817-1862*, (Lund: Landskommunernas blankett- och bokförlags aktieföretag, 1939), III

⁴³ Eit unntak her er, som nevnt i avsnittet om problemstilling og hypoteser, Harald Gustafsson, som har inspirert mine hypoteser i denne oppgåva.

⁴⁴ Helge Jordheim, *Imperium. Imperialisme – Begreper i historien*, (Oslo: Unipub, 2008), 13

betydningssammenhengen som begrepet henviser til – og anvendes i – inngår i begrepet.”⁴⁵ Ved å studere eit omgrep og kva tyding det har hatt til ulike tider og på ulike stader, kan me altså seie noko både om det samfunnet som omgrepet vart brukt i, om kva slags forskjellar som har eksistert mellom ulike samfunn i fortida, og om kva slags endringar som har skjedd med samfunnet mellom fortida og notida.

Den omgrepshistoriske metoden er ein forskingsprosess i to steg. Først må ein analysere (”avkode”) sosiale og politiske konflikhtar i fortida ”[...] med deres datidige begreplige begrænsninger som medium og med blick for den selvforståelse, som den gang kom til uttryk i de deltagende parters sprogbrug.”⁴⁶ Altså er dette ein metode for kjeldehandsaming der målet er å avklare korleis aktørane i den fortida ein studerer skildra og kategoriserte prosessar, handlingar, institusjonar og sosiale fenomen, og korleis dei orda og uttrykka dei brukte for dette kom til å bli eit bestemt omgrep. Neste steg er at ein ”[...] oversætter forgangne betydninger af ord til vores nutidige forståelse.”⁴⁷ Altså må ein gjere tankar, idear og handlingar i fortida forståelege, ved å forklare korleis dei heng saman med og har utvikla seg til dei omgrepa me kjenner i notida.

Omgrepshistorie er først og fremst knytt til den tyske historikaren Reinhart Koselleck. Han hevdar at denne metoden byggjer på ei bestemt forståing av den historiske tida som lagdelt.⁴⁸ Ei kompleks historisk forklaring må gå føre seg på tre tidsnivå. Det første tidsnivået er det singulære, altså dei enkelte historiske hendingar som blir nedskrivne og gjort til historie nettopp fordi dei er overraskande og bryt med folk sine vanar og forventningar. Dei konkrete enkelthendingane i debatten om og vedtaket av formannskapslova ligg på dette nivået. Det andre tidsnivået er strukturelt, og inneheld vanar og gjentekne handlingar, altså dei strukturane som gjer at det singulære vert opplevd som unikt når det oppstår. Dei to hypotesane mine ligg innanfor dette nivået. Det tredje tidsnivået er den langsiktige, den historiske tida ”[...] der viser ud over individers og generationers erfaringer.”⁴⁹ Her kjem endringar i strukturane på det andre tidsnivået som følgjer av hendingar på det første nivået, til syne. På dette nivået ligg spørsmålet om korleis ulike oppfatningar av demokrati i debatten om formannskapslova har forma vår demokratioppfatning og bruk av omgrepet i dag.

Denne forståinga av tid meiner Koselleck er eit moderne fenomen. I moderne tid har mennesket sine forventningar til framtida meir og meir vorte lausrivne frå erfaringane av

⁴⁵ Jordheim, *Imperium. Imperialisme*, 19

⁴⁶ Reinhart Koselleck, ”Begrebshistorie og socialhistorie” i (red.) Jens Busck, Jeppe Nevers og Niklas Olsen, *Reinhart Koselleck: Begreper, tid og erfaring – En tekstsamling*, (København: Hans Reitzels Forlag, 2007), 65

⁴⁷ Koselleck, ”Begrebshistorie og socialhistorie”, 66

⁴⁸ Koselleck, ”Tidslag”, 185-92

fortida, i takt med ei aukande erkjenning av at framtida er open og kan skapast.⁵⁰ Dette kjem til syne gjennom oppkomsten av *omgrep*, som har den eigenskapen at dei i tillegg til å forsøke å samle fleire ulike trekk ved eit fenomen også rommar forventningar om framtida:

Koselleck introduserte ideen om en såkaldt "saddel-tid" fra 1750 til 1850, hvor det gamle stændersamfunds erfaringsmættede begreber afløstes af forventningstunge "bevægelsesbegreber", der var – og er – kendetegnet ved at gribe ind i fremtiden. På den ene side fremkom begrebslige nydannelser som liberalisme og socialisme, på den anden side udvikledes der nye betydninger i en række allerede eksisterende ord som eksempelvis revolution.⁵¹

Å fylle eit omgrep med innhald er sjeldan ein prosess som går føre seg utan ei viss famling: "[...] omdreiningpunktet i en begrephistorisk analyse består i at udmåle begrebernes konstant foranderlige rum eller horisonter af mulige betydninger."⁵² Den omgrepshistoriske analysen må altså kartleggje dei ulike *moglege verder* som aktørar på eit bestemt tidspunkt kunne sjå for seg, og forklare korleis og kvifor ei slik mogleg verd kom til å utgjere innhaldet i eit omgrep framfor andre.

Koselleck viser som døme på kva slags innsikt hans metode kan gi at dette var tilfellet med demokratiomgrepet, som

Før 1750 [...] hadde vært en betegnelse på én av flere mulige styreformer, på linje med "oligarki" og "despoti", som siden Aristoteles hadde vært tema for lærde debatter om konstitusjonelle spørsmål. Etter 1750 løsriver "demokrati" seg fra sin snevre konstitusjonelle og lærde kontekst og blir et begrep som forskjellige personer i den politiske offentligheten griper til når de skal sette ord på sine visjoner for framtiden, sine håp eller sine redsler. Dermed får det en utopisk, eller eventuelt dystopisk, komponent som sprenger erfaringshorisonten og griper framover [...] mot en ukjent framtid.⁵³

Denne oppgåva argumenterer for at ein slik prosess gjekk føre seg, og viser korleis dette skjedde, under debatten om formannskapslova. Spørsmålet er korleis demokrati på starten av 1800-talet tok til å bli eit omgrep med eit innhald av bestemte institusjonar og verdiar, og kvifor det var nettopp desse institusjonane og verdiane som gjekk inn i det når me kan påvise at det også fanst andre alternativ.

Objektivitet, historia til sigerherrane og narrasjon som historisk forklaring

⁴⁹ Koselleck, "Tidslag", 191

⁵⁰ Nevers, Jeppe og Niklas Olsen, "Indledning", i (red.) Busck et al., *Reinhart Koselleck: Begreper, tid og erfaring*, 12

⁵¹ Koselleck meiner at det i denne perioden fann stad eit omgrepsmessig paradigmeskifte, ein tredje revolusjon parallelt med den franske og den industrielle. Uttrykket "saddel-tid" refererer til at borgarskapet sto fram som dei nye maktthavarane, dei "satte seg i salen" og tok styringa over både samfunnet og over utviklinga av ei rekke nye omgrep. Nevers og Olsen, "Indledning", 13

⁵² Nevers og Olsen, "Indledning", 19

⁵³ Jordheim, *Imperium. Imperialisme*, 20

Spørsmålet om objektivitet i forskning generelt og historieforskning spesielt heng mellom anna saman med ståstaden til forskaren i tid og rom.⁵⁴ I tillegg til den individuelle plasseringa (kjønn, klasse, politiske synspunkt osv.) spelar også omgjevnaden rundt forskaren ei stor rolle. Kva er det rådande vitskaplege paradigmat, og er forskaren samd i eller i opposisjon til dette? Kva er den rådande "tidsanden" og korleis påverkar denne forskaren?⁵⁵

Dette har vore avgjerande for kva slags spørsmål som har vorte stilt og korleis dei har blitt svart på i tidlegare forskning om formannskapslova. Mykje av den tidlegaste forskinga var prega av ein nasjonalt orientert tidsande der historievitskapen skulle tene eit nasjonsbyggingsprosjekt. Dermed vart debatten om formannskapslova satt inn i ei rammeforteljing om bøndene som det eigentlege folket, dei "ekte" nasjonsberarane og forsvararar av det nasjonale sjølvstendet. Spørsmålet ein søkte svar på, var korleis bøndene greidde å få gjennomslag for ei sak som gav dei sjølve større makt, mot embetsmennene, representantane for det "framande" og unasjonale, sine interesser. Formannskapslova vart sett som ein siger for demokratiet fordi ho var ein siger for bøndene, demokratiet sine bærebjelkar. Det fanst også eit meir marxistisk orientert eller maktkritisk paradigme som tolka formannskapslova som ein siger for dei undertrykte over dei undertrykkjande, og dermed som eit framsteg i demokratiet si historie.⁵⁶ Under positivismestridane på 1960-talet vart debatten om formannskapslova handsama med eit vidare spekter av forklaringar for å gje eit meir "objektivt" bilde av saka. Ein la sterkare vekt på den overordna politiske utviklinga i Noreg og Europa i denne perioden, i tillegg til sosiale og kulturelle endringar som forklaringsfaktorar.⁵⁷ Sjølv om særleg Sverre Steen tilførte ei nyansering av bruken av folkestyre-omgrepet hos Bergsgård, utfordra han ikkje den grunnleggjande føresetnaden om at formannskapslova var eit slags "naturleg" steg på vegen mot det moderne, demokratiske Noreg.⁵⁸

Felles for alle desse forklaringane er at dei har hatt som hovudmål å forklare lova som ho *vart*. Dei er alle prega av å vere det Reinhart Koselleck ville kalle "sigerherrane si

⁵⁴ Ein mogleg definisjon på ei objektiv framstilling er at "[...] den er saklig, at den ikke er misvisende, at den er upartisk, og at den er verdifri." Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, (Oslo, Universitetsforlaget, 2. utgave, 1999), 305

⁵⁵ Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, 306-9

⁵⁶ Hos Dahl heiter det at "Hovedmotivet i den seirende venstrepolitikk som både [Halvdan] Koht, Bergsgård og [Jacob S.] Worm-Müller solidariserer seg med, er, med Kohts ord, "ening mellom nasjonale og demokratiske framgangstanker". Det kommer særlig hos Koht inn en ny tilknytning mellom disse motiver og klassestrids-synspunktet. [...] Hos Bergsgård står bøndenes motsetning til embetsklassen i forgrunnen, og "striden for å gjera folket fullmyndigt mot den gamle byråkratiske formyndarskapen". Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, 266.

⁵⁷ Dahl nemner Sverre Steen og Jens Arup Seip som sentrale representantar for denne retninga. Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, 282; 286

historieskriving”. Han hevdar at det som regel er *taparane* som gjev dei beste historiske forklaringane nettopp fordi dei er langt meir merksame på det som *ikkje vart*.⁵⁹

For at erkende historiske forhold i deres singularitet er et yderligere skritt ganske vist påkrævet, nemlig modspørsmålet om, hvorfor det er gået netop sådan og ikke annerledes. Dette leder – moderne udtrykt – til hypotesedannelse, der ikke alene spørger *wie es eigentlich gewesen*, men også hvordan det overhovedet var muligt.⁶⁰

Taparane gir dermed meir komplekse historiske forklaringar fordi dei ikkje berre forklarar det partikulære ved ei bestemt hending, men også dei langsiktige årsakene til at det ikkje gjekk annleis. Mitt formål er å supplere den eksisterande forteljninga om formannskapslova med å forklare korleis lova ikkje vart og kvifor ho ikkje vart slik. Dermed lager eg eit meir komplekst bilde av startpunktet for framveksten av lokaldemokratiet i Noreg. For å gjere dette, vel eg eit anna *plot* for forteljninga enn det andre har brukt tidlegare.

Den mest særeigne og typiske historiske forklaringa har form av ei *forteljing* eller eit narrativ. Eit narrativ er ”the organization of material in a chronologically sequential order and the focusing of the content into a single coherent story [...]”⁶¹ Narve Fulsås meiner at føresetnaden for denne forklaringsmodellen er ei erkjenning av “[...] at historisk forståing primært er grunna i vår evne til narrativ forståing, altså i vår evne til å fylgje fortellingar.”⁶² Enkelte har som følgje av dette hevda at litterær teori og metode har relevans for historiske forklaringar. Mellom desse er Hayden White, som har hevda at historiefaget har stor likskap med litteratur som kunstprodukt: ”Historikarane skaper meining i stoffet sitt på strukturelt sett dei same måtane som skjønnlitterære forfattarar [...]”⁶³ Denne posisjonen har blitt sett på som ei utfordring for historikarane sin pretensjon om å drive forskning som oppfyller det vitenskaplege kravet om sanning. White sine meiningar er omstridde nettopp fordi det å skrive sant om fortida blir hevda å vere eit konstituerande trekk ved historie som vitenskap. Likevel meiner eg han har eit poeng når det gjeld bruken av *plotet* i forklaringa/forteljninga som verktøy for å prøve ut om det kan vere fleire moglege tolkingar av eit kjeldemateriale, og dermed meir komplekse forklaringar av bestemte historiske hendingar og prosessar.

Paul Ricoeur hevdar at det han kallar *emplotment* er ein måte å gjere narrasjon til ein forklaringstype som i større grad tar høgde for sanningspretensjonen i historiefaget, samstundes som han ivaretek White sitt poeng om at det finst fleire moglege forteljingar i eitt

⁵⁸ Dahl, *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, 284-5

⁵⁹ Koselleck, ”Erfaringsændringer og metodeskift”, 237

⁶⁰ Koselleck, ”Erfaringsændringer og metodeskift”, 211

⁶¹ Lawrence Stone, ”The Revival of Narrative”, i Geoffrey Roberts (red.), *The History and Narrative Reader*, (London: Routledge, 2001), 3

⁶² Narve Fulsås, ”Forteljing og historie”, i *Studier i historisk metode*, 20, (Århus: 1989) 49

⁶³ Fulsås, ”Forteljing og historie”, 51

og same kjeldemateriale.⁶⁴ Det er gjennom plotet at historikaren gjev framstillinga si ei narrativ *form* som forklarar eit fortidig fenomen eller hendingsforløp. Gjennom plotet vel historikaren mellom anna kva som skal vere start- og slutt punkt for historia og kva det er ”[...] ved de enkelte fortellende (argumenterende) trinnene som leder fra begynnelse til slutt”.⁶⁵ Dette medfører ikkje at han/ho fritt kan velje til dømes kven som skal vere aktørane i forteljinga eller korleis kronologien skal vere. Dette er forhold som kjem under kravet om sanning, og som derfor må forholde seg til det kjeldematerialet seier om dei forholda historikaren undersøker. Likevel kan historikaren, gjennom å prøve ut ulike plot, kome fram til fleire *moglege* forklaringar av eit hendingsforløp.

Denne oppgåva tar utgangspunkt i eit anna plot enn det som har vore brukt tidlegare for å finne alternative forklaringar av eit bestemt hendingsforløp. Formålet er å supplere tidlegare forklaringar av korleis formannskapslova vart til med forklaringar av det som *ikkje vart*. Ved hjelp av dette plotet vert det synleggjort både i kor stor grad debatten var eit val mellom ”different possible worlds” og kva slags konsekvensar det å *velje bort* slike moglege verder har hatt for vår forståing og bruk av demokratiomgrepet i dag.

Disposisjon av oppgåva

Eg gjer først gjer reie for dei teoretiske perspektiva som ligg til grunn for mi analyse av debatten om formannskapslova i kapittel II. I kapittel III gjer eg kort greie for den historiske utviklinga av lokalstyret i Noreg før formannskapslova, og kvifor reformarbeidet kom igang rundt 1820. Resten av kapitla (IV-VII) følgjer arbeidet med formannskapslova kronologisk frå det første framlegget i 1820 til sanksjonen 14. januar 1837. I kvart kapittel tar eg for meg ulike meiningar om og haldningar til *formannskapet*, *stemmeretten* og *allmugesamlingane*, samt endringar i oppfatningane og utforminga av desse institusjonane. Gjennom å analysere alternative utformingar og oppfatningar av desse institusjonane i alle fasar av debatten om formannskapslova, vil eg svare på spørsmålet om kva slags ulike oppfatningar som vaks fram av *kven som skulle vere folket* og *korleis dette folket skulle styre* i løpet av debatten om formannskapslova, og *kvifor eit bestemt sett av oppfatningar vann fram over andre moglege modellar* for lokalstyret i Noreg.

⁶⁴ Fulsås, ”Forteljing og historie”, 54

⁶⁵ Jörn Rüsen, ”Forklaringer og bruk av teorier i historiefaget”, omsett av F. Meyer, 1986, 19

II

Det moderne demokratiomgrepet

Institusjonar av den typen som formannskapslova innførte i 1837 har ein sentral plass innanfor det moderne demokratiomgrepet. Samstundes inneheld dette omgrepet meir enn berre institusjonar; det inneheld også særskilte normer, verdiar, oppfatningar og tenkjemåtar. Dette kapittelet handlar om desse verdiane, oppfatningane og tenkjemåtane, som til dagleg blir samla i omgrepet *teoriar*. Slike teoriar blir ofte brukt til å diskutere korleis dei demokratiske institusjonane bør utformast. For kva er eigentleg kriteria for at eit demokrati er velfungerande? Innanfor fagfeltet politisk teori er det vanleg å kategorisere ulike svar på dette spørsmålet etter kva for ein *demokratimodell* dei legg til grunn. Eg gjer her først greie for dei vanlegaste modellane, og deretter kva for slags teoriar som høyrer til dei og kva som skil desse teoriane. Spørsmålet er kva slags ”different possible worlds” som finst innanfor det moderne demokratiomgrepet: kva slags institusjonar og kva slags tenkjemåtar er det mogleg å sjå for seg innanfor ramma av dette omgrepet?

Demokratimodellar og demokratiteoriar

Alle dei ulike demokratimodellane er i utgangspunktet forskjellige svar på det same spørsmålet: Kva er eigentleg eit demokrati? Ordet kjem opphavleg av det greske *demokratia*, som er samansett av *demos* som tyder ”folk” og *kratos* som tyder ”makt” eller ”styre”.⁶⁶ Forskjellane mellom dei ulike modellane oppstår når ein skal fylle desse to orda med eit konkret innhald: Kven er eigentleg *folket*? Og kva vil det eigentleg seie at dette folket har eller utøver makt, at folket *styrer*?

Eit forsøk på ein generell definisjon av kva demokrati er, kan vere denne: “[...] styreform der medlemmene av et fellesskap deltar, eller kan delta, direkte eller indirekte i beslutninger som angår dem alle.”⁶⁷ Denne definisjonen famner fleire trekk ved demokratiet som styreform: For det første at det bygger på det grunnleggjande premisset at folk sluttar seg saman i fellesskapar, og at i ein demokratisk styrt fellesskap har alle rett til å ta del i avgjersler om saker som alle har interesser i eller blir råka av. For det andre anerkjenner han at demokratiet er ei styreform; ein *metode* for å styre samfunnet. Denne styreforma baserer seg

⁶⁶ Mogens Herman Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, (København: Museum Tusulanums forlag, 2005), 7-8

⁶⁷ Midgaard og Rasch, *Demokrati – vilkår og virkninger*, 41

på at fleirtalet har ein legitim rett til å bestemme over mindretallet i felles saker. For det tredje tar han høgde for at demokrati kan organiserast på forskjellige måtar etter kor mykje ein ønskjer å involvere kvar enkelt samfunnsmedlem i den konkrete avgjersleprosessen.

Det finst to grunnleggande modellar for korleis ein kan involvere individa i styret av det samfunnet dei tilhøyrer: *direkte* demokrati og *indirekte* demokrati. Modellen for direkte demokrati inneber at "[...] borgerne – eller alle medlemmene av det aktuelle fellesskap – [deltar] direkte ved utforminga av beslutningane som angår dem." Modellen for indirekte demokrati inneber at det "[...] velges [...] representanter, og det overlates til dem å treffe beslutningane."⁶⁸ Innanfor kvar av desse modellane finst det ulike sett av institusjonar, og dette gjev grunnlag for ei meir spesifikk kategorisering av dei ulike modellane. Det vanlege er å dele dei inn i tre hovudkategoriar: konkurransedemokrati, deltakardemokrati og samtaledemokrati.⁶⁹ Deltakardemokrati er ein modell for direkte demokrati, mens samtaledemokrati og konkurransedemokrati er indirekte demokratimodellar.

I konkurransedemokratiet er det vala som er hovudmekanismen for folkestyre, og dermed den mest sentrale demokratiske institusjonen. Vala er ramma for ein konkurranse mellom ulike politiske grupper eller parti som avgjer kva for ein *elite* som skal styre innanfor ein avgrensa periode. Alle debattar og avgjersler er offentlege, slik at veljarane kan bedømme innsatsen til dei valte og eventuelt bytte dei ut ved neste val. Alle har lik rett til å stemme, til å ytre seg og til å delta i politiske organisasjonar, men rolla til fleirtalet av borgarane er utelukkande å stemme ved val, slik at konkurransen mellom dei politiske partia blir ivareteken og politikarane blir ansvarleggjort. Ein føreset at folk flest ikkje er kompetente til å delta i kompliserte politiske debattar og avgjersleprosessar. Dei politiske institusjonane må derfor utformast slik at det trengs minst mogleg kompetanse og innsats for at alle skal kunne utføre minimumsdeltakinga.⁷⁰ Denne modellen blir gjerne knytt til det moderne partidemokratiet, der dei politisk kompetente, profesjonelle politikarane konkurrerer om stemmene til dei mindre kompetente og for det meste egoistisk motiverte veljarane.⁷¹

I deltakardemokratiet er direkte deltaking i felles avgjersler hovudmekanismen for folkestyre. Dette krev like rettar til å kunne delta og fremje interessene sine innanfor alle

⁶⁸ Midgaard og Rasch, *Demokrati – vilkår og virkninger*, 11

⁶⁹ Den norske *Makt- og demokratiutreiinga 1998-2003* opererer til dømes med tre ulike demokratimodellar: konkurransedemokrati, deltakardemokrati og samtaledemokrati. Willy Martinussen, "Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen", *Makt- og Demokratiutredningen 1998-2003*, Rapportserien nr. 59, (Oslo: Akademika, 2003),

⁷⁰ Martinussen, "Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen", 18; 24-32

⁷¹ Ein av dei mest sentrale teoretikarane i denne tradisjonen er Joseph Schumpeter. Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, (Bergen: Fagbokforlaget, 2000), 68-9

institusjonar med avgjerslemyndigheit. Høg grad av deltaking sikrer at alle syn kjem til uttrykk og er dermed ei form for kontroll som sikrer at ingen kan skaffe seg sjølv fordelar på kostnad av andre. Det blir også føresett at deltakinga gjev folk erfaringar som ytterlegare aukar kompetansen til aktiv deltaking, og dei demokratiske institusjonane må dermed utformast slik at flest mogleg kan delta i dei. Her finst det inga minimumsdeltaking som er lik for alle, men det vert lagt vekt på at deltaking i seg sjølve fører til utjamning i folk sin kompetanse og slik fungerer som ein garanti mot at enkelte får større makt enn andre.⁷² Denne modellen vert gjerne knytt til det klassiske athenske demokratiet.⁷³

Samtaledemokrati er eit forsøk på å kombinere element frå begge dei to andre modellane. Denne modellen legg val og representative organ til grunn som dei viktigaste demokratiske institusjonane, samstundes som den konkrete utforminga av desse institusjonane skal tilretteleggje for deltaking også frå det enkelte individ.⁷⁴ Denne modellen blir gjerne knytt til den kommunitære teoritradisjonen.⁷⁵

Me ser at den grunnleggjande motsetninga mellom direkte og indirekte demokrati legg føringar for utforminga av institusjonane som inngår i demokratiomgrepet. Til kvar av modellane knytter det seg også ulike tenkjemåtar eller teoriar, som seier noko om korleis dei ulike institusjonane bidreg til å realisere målet om at folket skal styre. Desse teoriane er ikkje lausrivne frå den historiske konteksten sin, men spring nettopp ofte ut frå konkrete erfaringar med ulike styresett på ein gitt stad til ei gitt tid. Det klassiske utgangspunktet for demokratiet både som teori og som styreform er dei greske bystatane i antikken.

Utgangspunktet: den klassiske modellen

Den klassiske demokratimodellen og teoriane knytt til denne utvikla seg i Hellas i perioden mellom ca 500 f. Kr. til 200 f. Kr. I denne perioden oppsto det mellom anna i den greske bystaten Athen eit *demokratia*, eit folkestyre, som innebar at dei fleste politiske og administrative verv vart besatt gjennom loddtrekking, og at alle felles saker vart debattert og avgjort av alle borgarane i plenum i *ekklesia*, folkeforsamlinga. Det athenske folkestyret bygde på to idear: ideen om fridom og ideen om likskap. Fridom besto av politisk fridom som innebar retten til deltaking i statsstyret, og den personlege fridomen som besto av retten til å

⁷² Martinussen, "Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen", 18; 33-9

⁷³ Denne tradisjonen tar gjerne utgangspunkt i dei klassiske tekstane av Platon og Aristoteles. Midgaard, "Kap. 2 Gode styreformer og demokrati", i (red.) Midgaard og Rasch, *Demokrati – vilkår og virkninger*, 24-9

⁷⁴ Martinussen, "Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen", 18; 39-46

⁷⁵ Ein sentral teoretikar i den kommunitære tradisjonen, er Jürgen Habermas. Baldersheim og Rose, *Det kommunale laboratorium*, 74

gjere som ein ville i privatlivet utan innblanding frå statsmakta. Likskap betydde at alle hadde dei same politiske rettane, og innebar til dømes ytringsfridom og likskap for lova.⁷⁶

Det athenske demokratiet var omstridd i samtida, og det fanst andre bystatar som hadde andre styreformer. I den antikke demokratidebatten var det altså ikkje stor avstand mellom teori og praksis; fleire ulike styreformer levde side om side, og fordelar og ulemper med dei vart flittig debattert. Delar av desse debattane har me framleis tilgang til i dag, og tekstar av dei greske antikkfilosofane Platon og Aristoteles høyrer til demokratiteoriens ”kanon”. Dei var i høg grad kritiske til demokratiet i den forma det eksisterte i Athen, ei haldning som kom til å prege europeisk politisk filosofi i mange hundre år etter antikken. Først med funn av nye kjelder og den generelle veksten i historievitskapen på første halvdel av 1800-talet vart det gjort forsøk på å rekonstruere demokratiet i Athen slik det faktisk hadde fungert, og ikkje slik kritikarane meinte at det fungerte. Dette fall saman med ei ny interesse for demokrati som styreform i samtida, som førte til større fokus på ideane og ideologien som låg til grunn for det athenske demokratiet.⁷⁷ Sett med moderne auge var det mest slåande trekket ved det athenske demokratiet den høge graden av *deltaking*. Alle borgarane hadde lik rett til å ta del i dei fleste delar av statsstyret og -administrasjonen. Likevel er det nettopp mangelen på deltaking som har fått mange moderne demokratar til å avskrive det athenske demokratiet som politisk ideal: retten til deltaking gjaldt berre for menn med borgarrett, noko som tydde at berre omlag 25% av den totale befolkninga faktisk deltok. Systemet var i stor grad basert på at kvinner og slavar heldt dei økonomiske hjula i gang slik at mennene fekk frigjort tid til å drive med politikk på fulltid.⁷⁸

Nettopp graden av deltaking er eit sentralt spørsmål også i moderne demokratidebatt. Spørsmålet om kor mykje deltaking som er tilstrekkeleg for å realisere målsetnaden om at folket deltek i styret, og, i aller høgste grad, kva som er for *mykje* deltaking, har vore eit viktig tema i den politiske filosofien. Her finst det to teoretiske hovudretningar: den liberale og den republikanske tradisjonen. Ei sentral skiljeline mellom dei er forståinga av omgrepet *fridom*. Dette omgrepet rommer ei dobbel tyding. Det som gjerne blir omtala som *positiv* fridom inneber retten *til* noko, i denne samanheng retten til politisk medbestemmelse og deltaking. Den *negative* fridomen er fridom *frå* noko, altså fridomen frå statsmakta si innblanding i individet si sjølvråderettssfære.⁷⁹ Den liberale tradisjonen har vore mest opptatt av den

⁷⁶ Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 9-10

⁷⁷ Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 35-6

⁷⁸ Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 42

⁷⁹ Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 48-9; Isaiah Berlin, *Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*, (Oxford: Clarendon Press, 1958), 6-7, 16

negative tydinga av fridomsomgrepet, ved å hevde at den positive retten til deltaking i første rekke er eit *middel* til å realisere *målet* om å beskytte fridomen til individet frå den potensielt autoritære statsmakta.⁸⁰

Den liberale tradisjonen

Innanfor den liberale demokratiteorien har svaret på spørsmålet om kva som er rett mengde deltaking, vore at den indirekte deltakinga i eit representativt demokrati er tilstrekkeleg til at demokratiet kan oppfylle sin viktigaste fridomsfremjande funksjon: å vere ein garanti mot despotisk styre. Dilemmaet om korleis ein både kan etablere ”the liberty of the individual *and* sufficient power for the state to guarantee social and political order” utgjer den sentrale problemstillinga i denne tradisjonen.⁸¹ Dilemmaet stammer frå den politiske filosofen Thomas Hobbes sin teori om samfunnet: kvar for seg er individa egoistiske og brutale i strevet etter å realisere sine egoistiske mål om overleving. Det trengst ei overordna makt som kan tvinge individa til å respektere kvarandre sin fridom.⁸² Spørsmålet er korleis ein kan hindre denne makta, som i alle høve må utøvast av menneska sjølve, frå å bli ein reiskap for fleirtalet til å innskrenke fridomen til ulike utsette minoritetar.

Den liberale tradisjonen sitt svar på dilemmaet har vore at ei likt fordelt minimumsdeltaking gjennom politisk representasjon gjev individa tilstrekkeleg deltaking til å hindre at nokon får større høve til å samle makt enn andre. Det at dei som utøver statsstyret jamleg må stå til ansvar for heile folket, garanterer at dei ikkje bruker makta dei har fått overdratt til å innskrenke fridomen til andre samfunnsmedlemmar.⁸³ Periodiske val til representative forsamlingar utgjer i dag den dominerande forma for politisk deltaking i demokratiske statar. Faren for fleirtalstyranni blir likevel oppfatta som så overhengande at denne institusjonen har blitt supplert med fleire tiltak for å hindre dette. Blant slike tiltak finn me Montesquieu sin teori om maktfordeling mellom lovgjevande, utøvande og dømmende statsmakt, som i dag inngår i det institusjonelle grunnlaget for dei fleste demokratiske statar.⁸⁴

⁸⁰ Berlin, *Two Concepts of Liberty*, 12; 14; David Held, *Models of Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 1987), 51; Rasch, “Kapittel 1 Innledning” i (red.) Midgaard og Rasch, *Demokrati – vilkår og virkninger*, 14

⁸¹ Held, *Models of Democracy*, 50. Mi utheving

⁸² Philip Pettit, *Republicanism – A Theory of Freedom and Government*, (Oxford: Oxford University Press, 1997), 37-38

⁸³ Held, *Models of Democracy*, 67

⁸⁴ Held, *Models of Democracy*, 55-60

*Den republikanske tradisjonen*⁸⁵

Det finst også teoriar med eit nærast motsett utgangspunkt i synet på fridom og deltaking. For desse er deltaking fridom i seg sjølv, altså eit *mål i seg sjølve*. Dei søkjer å” [...] combine a new conception of the relation between citizens and state with a broad concern for the conditions of individuals’ moral and social development.”⁸⁶ Desse teoriane legg vekt på innhaldet i det positive fridomsomgrepet: fridom er ikkje berre å gjere som ein vil i privatlivet, men også å utøve rettane sine til å vere med å utvikle eit betre samfunn å vere menneske i.

I moderne tid har mange slike teoriar gjerne teke utgangspunkt i eit representativt system, men meiner likevel at dette i seg sjølv ikkje er nok. Ulike former for aktiv deltaking frå individa er naudsynt for at systemet skal generere størst mogleg fridom.⁸⁷ For fridom er ikkje berre retten til å gjere som ein vil i privatlivet, men også retten til å utvikle sitt fulle potensial som menneske mellom anna gjennom politisk aktivitet.⁸⁸ Det finst ingen fare for at fleirtalet gjennom staten samlar seg for stor makt og bruker denne til å undertrykkje individa, når desse individa nettopp *utgjer* staten, og når retten til deltaking er likt fordelt. Alle kan (og vil) delta aktivt til forsvar for eigen fridom og egne interesser. Dette hindrer maktkonsentrasjonar og medfølgjande undertrykking.

I denne tradisjonen finn me tendensar til å fokusere på lokaldemokratiet som den mest høvelege arenaen for deltaking, fordi større deltaking er lettare å realisere i mindre einingar.⁸⁹ I Hannah Arendt si framstilling av den historiske oppkomsten av folkeforsamlingar er det til dømes eit sentralt premiss at desse alltid har hatt utgangspunkt i mindre geografiske einingar fordi dei har vore basert på spontan, direkte kontakt mellom borgarane.⁹⁰ Dette perspektivet har likevel fått mindre å seie i praksis, på grunn av det tilhøvet mellom demokratisk teori og praksis som utvikla seg i den vestlege verda utover 1800-talet. I løpet av denne prosessen fekk den representative modellen og den liberale teoritradisjonen nærast totalt hegemoni innanfor det moderne demokratiomgrepet.

⁸⁵ Grunnen til at denne tradisjonen gjerne blir kalla republikansk er ikkje at han alltid forsvare republikk framfor andre styreformar, men at han bygger vidare på idear og verdiar som har sitt opphav i den greske antikken og den italienske renessansen, då republikk som oftast var den styreforma som vart knytt til desse ideane. Skinner, *Liberty before Liberalism*, 27; 46. Både den greske antikkfilosofen Aristoteles og den italienske renessansefilosofen Macchiavelli skreiv om det politiske mennesket som det frie mennesket. Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 49; Held, *Models of Democracy*, 43-47

⁸⁶ Held, *Models of Democracy*, 72

⁸⁷ Geraint Parry, “The idea of political participation”, i (red.) G. Parry, *Participation in Politics*, (Manchester: Manchester University Press, 1972), 27

⁸⁸ Parry, “The idea of political participation”, 26-31; Held, *Models of Democracy*, 72-104

⁸⁹ Held, *Models of Democracy*, 102; Parry, “The idea of political participation”, 29

Hegemoniet til det representative demokratiet

Dei aller fleste debattar om demokratiet i dag tar utgangspunkt i den representative modellen.⁹¹ Den viktigaste årsaka til dette er at dei mest sentrale institusjonane i det moderne demokratiske styresettet er utforma etter denne modellen. Det er denne dominerande posisjonen til det representative demokratiet både i teorien og i røynda som gjer at eg vil karakterisere denne modellen sin posisjon som hegemonisk. Mykje av grunnen til dette er at direkte demokrati heilt fram til slutten av 1700-talet vart sett på som noko som utelukkande hørte heime i fortida, og som berre høvde for små politiske og geografiske einingar. Etter at demokratiet vart "gjenoppdaga" og "gjenoppfunne" på 1800-talet, vart det vanleg å skilje mellom det moderne demokratiet og det antikke: "Fra nu af var direkte demokrati et historisk begreb, og termen demokrati uden nogen kvalificering af demokratiets art henviste entydigt til repræsentativt demokrati."⁹² Det moderne demokratiet vart, og er framleis, utforma etter den representative demokratimodellen.

Framveksten av det moderne demokratiet

Fram til byrjinga av 1800-talet var det i mange europeiske land ikkje uvanleg at innbyggjarane kunne vere meir eller mindre direkte involvert i lokalstyret. Gjennom statsoppløysingstida i mellomalderen fekk lokalsamfunna større betydning som styringseiningar, og "[...] 1500-tallets nye statsvekst gjorde denne oppløsningen permanent ved å favorisere territoriene på bekostning av det "nasjonale" monarkiet."⁹³ Byar med ein viss grad av sjølvstyre var ein relativt konstant faktor i europeisk historie, også etter at dei nasjonale monarkia igjen styrka maktposisjonen sin. I mange slike sjølvstyrte byar, til dømes i Genève, fanst det institusjonar som medførte innslag av direkte deltaking frå innbyggjarane. Også i Noreg var statsmakta avhengig av samhandling med lokalsamfunna, og denne samhandlinga kunne ofte bli organisert som direkte deltaking frå innbyggjarane i kommunane i ulike avgjersleprosessar (sjå kapittel III).

Enkelte statar vart i løpet av 1800-talet grunnlagt som føderasjonar av sjølvstyrte kommunar, slik som Sveits, som både heldt fram med direkte deltaking lokalt og bygde

⁹⁰ Hannah Arendt, "The Revolutionary Tradition and its lost Treasure" i *On Revolution*, (Harmondsworth Penguin, 1973)

⁹¹ Rasch, "Kapittel 1 Innledning", i (red.) Midgaard og Rasch, *Demokrati – vilkår og virkninger*, 13; Skinner, *Liberty before Liberalism*, 113

⁹² Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 44

⁹³ Steinar Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*, (Tapir Forlag, 1990), 15. Han snakkar her først og fremst om utviklinga i dei tyske områda, men legg til at "Fenomenet er for øvrig veldokumentert også utenfor det tyske riket".

statsstyret på denne modellen.⁹⁴ Likevel var hovudtendensen at det moderne lokaldemokratiet som vart grunnlagt utover på 1800-talet ikkje vart bygd på desse eldre tradisjonane for sjølvstyre og i enkelte tilfelle deltaking. I staden bygde dei på same prinsippa som dei nasjonale demokrati som vart grunnlagt i same periode: statsborgarleg stemmerett og representativt styre med periodiske val som dei sentrale institusjonane til vern om individ sin fridom. Framveksten av demokrati som styreform i moderne tid vart uløyselig knytt til framveksten av (nasjonal)staten som styringseining og den representative modellen som organisasjonsform. Dette hadde store konsekvensar for korleis det moderne demokratiske styresettet vart utforma. Den territorielle eininga for det moderne demokratiet var markant større enn dei antikke greske bystatane og mellomalderen sine sjølvstyrte byrepublikkar. Innanfor den liberale tradisjonen vart det etter kvart framstilt som meir eller mindre sjølvinnlysande at direkte deltaking frå borgarane var umogleg å gjennomføre i praksis i så store og komplekse einingar som ein moderne stat var.⁹⁵ Direkte demokrati vart utan unntak knytt til mindre geografiske einingar, som dei historiske bystatane og smårepublikkane frå antikken og mellomalderen, og vart dermed definert ut av det moderne demokratiomgrepet.⁹⁶

Dette fall saman med utviklinga av det moderne *statsborgar*-omgrepet. I dette omgrepet inngår det som vert oppfatta som universelle sivile, politiske og sosiale rettar. Ein av dei mest sentrale politiske rettane er stemmeretten.⁹⁷ På starten av 1800-talet vart befolkninga i dei europeiske statane omtalt med mange ulike ord: dei var både borgarar, undersåttar, innbyggjarar og statsborgarar om kvarandre. Samstundes fann det stad ei utvikling mot eit sterkare skille mellom dei som bodde i eit land, innbyggjarane, og dei som hadde statsborgarskap, med dei rettar og plikter det innebar, i dette landet.⁹⁸ Den norske grunnlova av 1814 hadde heller ikkje noko klart skille mellom statsborgarar og innbyggjarar, sjølv om ho sette opp ei relativt streng avgrensing av stemmeretten.⁹⁹ Lova brukte uttrykka ”norske undersåttar” eller ”norske borgere” om alle dei som budde i landet, fram til

⁹⁴ Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*, 15

⁹⁵ Thomas Paine, ”Common sense” i (red.) Lance Dehaven-Smith, *Foundations of Representative Democracy*, (New York: Peter Lang Publishing, 1999), 25; Held, *Models of Democracy*, 93, 151; Hansen, *Det athenske demokrati – og vores*, 42; P. J. Rhodes, *Ancient Democracy and Modern Ideology*, (London: Duckworth, 2003), 30

⁹⁶ James Madison, ”Federalist Number 10”, i L. Dehaven-Smith, *Foundations of Representative Democracy*, 31-7; John Stuart Mill, ”Considerations on Representative Government”, i L. Dehaven-Smith, *Foundations of Representative Democracy*, 69-79. For ein interessant diskusjon av forholdet mellom territoriell og befolkningsmessig storleik og ulike demokratiske prinsipp, sjå Robert Dahl og Edward Tufte, *Size and Democracy*, (Stanford: Stanford University Press, 1973)

⁹⁷ T. H. Marshall, *Medborgerskap og sosial klasse*, (København: Hans Reitzels forlag, 2003), 58

⁹⁸ Jan Eivind Myhre, ”Del II. 1860-1901”, i E. Niemi, J. E. Myhre og K. Kjeldstadli (red.), *Norsk Innvandringshistorie 2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*, (Oslo: Pax Forlag, 2003), 204-5

statsborgarskapen vart definert og lovfesta i 1888. På dette tidspunktet vart stemmeretten reservert for statsborgarane åleine.¹⁰⁰

Den statsborgarlege stemmeretten og skillet mellom statsborgarar og andre innbyggjarar kom også til å bli sentrale element i danninga av det moderne demokratiomgrepet som vaks fram samstundes med den moderne staten utover på 1800-talet, for det var statsborgarane som fekk retten til å delta i styringa av landet gjennom stemmerett og retten til å stille til val og representere dei andre innbyggjarane i den lovgjevande forsamlinga.¹⁰¹ Statsborgarane var *folket* i det moderne folkestyret. Både den representative demokratimodellen og den statsborgarlege stemmeretten kom også til å bli lagt til grunn for utviklinga av lokaldemokratiet utover på 1800-talet.

Lokaldemokratiet og det moderne demokratiomgrepet

Desse rammene kom dermed til å gjelde for dei lokale einingane innanfor kvar stat. I utgangspunktet gjaldt jo ikkje storleiksargumentet for desse mindre geografiske einingane. Likevel vart lokalstyret utforma som eit representativt demokrati i størsteparten av Europa på 1800- og 1900-talet: "[...] local government usually means local representative government."¹⁰² Den representative demokratimodellen og tenkjemåtane i den liberale tradisjonen, som utgjorde det moderne demokratiomgrepet på nasjonalt nivå, vart innført også i lokalstyret.¹⁰³ Den statsborgarlege stemmeretten vart lagt til grunn for retten til deltaking også her. Spørsmålet mitt er kvifor den representative modellen og den statsborgarlege stemmeretten vart innført som styresett for dei einingane som ikkje berre hadde tradisjon for meir direkte deltaking, men der slike institusjonar også ville ha vore praktisk mogleg å gjennomføre. Kvifor vart den representative modellen og tenkjemåten så sterk at det moderne demokratiomgrepet ikkje hadde plass til andre organisasjonsformer?

I moderne samfunnsforskning blir kommunane gjerne omtalt som "demokratiske laboratorium". Der "[...] foregår det en kontinuerlig forsøks- og fornyelsesprosess gjennom deres egen-initierte utprøvinger av nye organisasjonsformer og handlingsmodeller, med utgangspunkt i de utfordringer og prioriteringer som gjelder for det enkelte lokalsamfunn

⁹⁹ Alf Kaartvedt, "Bd. 1 Fra Riksforsamlingen til 1896", i C. J. Hambro, J. S. Worm-Müller, K. Bjørnstad og S. Steen (red.), *Det norske Storting gjennom 150 år*, (Oslo: Gyldendal, 1964), 51

¹⁰⁰ Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, (Oslo: Tano Aschehoug, 1998), 83

¹⁰¹ Gustafsson, *Kommunal frihet för nationell samling*

¹⁰² J. G. Bulpitt, "Participation and local government", i Parry (red.), *Participation in Politics*, 295

¹⁰³ Dette er ei forenkla framstilling, og eg meiner det er grunn til å stille spørsmål ved om det var slik at prinsippa i det moderne demokratiomgrepet først vart etablert for dei nasjonale demokratia, eller om det er ei betre tilnærming til det å studere utviklinga av dei statlege demokratia i Europa på 1800- og 1900-talet gjennom

[...]. Samstundes er dei "[...] en velegnet arena for å teste vitenskapelige hypoteser og teorier" fordi dei er "[...] et mikrokosmos med de fleste av de kjennetegn som det større samfunnet har".¹⁰⁴ Dette er eit godt døme på eit grunnleggjande problem ved måten den moderne samfunnsforskinga handsamar lokaldemokratiet. Enten vert det sett som ein integrert del av eit nasjonalt demokrati og dermed analysert berre som noko som automatisk "hører til" i ein stat med eit demokratisk styresett. Eller det vert sett heilt for seg sjølv, utan relasjon til den strukturen det høyrer til i.¹⁰⁵

Innanfor både forskning og politikk ligg fokuset dermed for det meste på korleis lokaldemokratiet fungerer i høve til det statlege demokratiet, eller på korleis det fungerer i ei konkret lokal eining, ein bestemt kommune. I alle tilfelle blir det analysert som ein del av den representative nasjonale demokratimodellen, eller som eit representativt demokrati i seg sjølve.¹⁰⁶ Derfor meiner eg at ei analyse av den historiske opprinninga til det lokale og nasjonale demokratiet, med fokus på det gjensidige påverkningsstilhøvet mellom utviklinga av dei ulike institusjonane og tenkjemåten rundt dei lokalt og nasjonalt, kan bidra til auka forståing av korleis det moderne demokratiet eigentleg vart til, og ikkje minst korleis og kvifor det vart nettopp slik og ikkje annleis.

Konklusjon

I dag er det den representative demokratimodellen som i all hovudsak sett rammene for det meste av diskusjonane rundt demokratiet som styreform. Dette gjeld også for lokaldemokratiet, der storleiksargumentet som grunnjev den representative modellen på statsnivå i utgangspunktet ikkje er like gyldig. Teori og praksis har påverka kvarandre gjensidig på ein slik måte at teorien i stadig aukande grad alltid tar utgangspunkt i den representative demokratimodellen og den statsborgarlege stemmeretten. I dei neste kapitla ser eg på korleis denne utviklinga gjekk føre seg under debatten om utforminga av lokaldemokratiet i Noreg i perioden 1820 - 1837.

å analysere det gjensidige påverkningsstilhøvet mellom reformar i det lokal og det statlege styret (sjå Kapittel VIII).

¹⁰⁴ Baldersheim og Rose, *Det kommunale laboratorium*, 5

¹⁰⁵ Bulpitt, "Participation and local government", i Parry (red.), *Participation in Politics*, 281

¹⁰⁶ Eit godt døme på korleis dette manifesterer seg i praksis her i Noreg, er *NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken og den påfølgjande Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati*. Desse dokumenta tar for seg statusen for og tilhøva i lokaldemokratiet i Noreg. Det er den representative modellen som er utgangspunktet, og det vert diskutert korleis ulike former for meir direkte deltaking kan supplere og styrke det representative demokratiet lokalt og nasjonalt.

III

Lokalstyret i Noreg før formannskapslova

I det gamle samfunn vart lokalstyret i prinsippet forvalta av dei kongelege embetsmennene. Både av sedvane og av praktiske grunnar måtte likevel deira matutøving som regel gå føre seg i samhandling med innbyggjarane i lokalsamfunna. Delar av denne samhandlinga vart etter kvart lovregulert, særleg i byane, men det norske lokalstyret sett under eitt mangla eit samla lovverk, klare oppgåver og faste institusjonar. Dette kapitlet handlar om korleis lokalstyret i Noreg var organisert før 1837. Spørsmålet er kva slags situasjon debatten om formannskapslova hadde utgangspunkt i, og kva slags premiss denne situasjonen la for debatten om lova fram mot 1837.

Lokalstyret i Noreg før 1814

Den lokale eininga *kommune* var ikkje fullstendig ukjent i norsk historie, sjølv om han tidlegare var best kjent under andre namn og med andre organisasjonsformer. Edgar Hovland definerer ordet *kommune* som

[...] et lokalt avgrenset offentlig fellesskap underordnet staten. Vi har å gjøre med et avgrenset område der innbyggerne er organisert i et fellesskap med rettigheter og plikter. Dette fellesskapet eller kommunen er eget rettssubjekt, som kan stifte gjeld og samle seg formue. Det følger ikke av denne definisjonen at området i større eller mindre grad må være sjølstyrt.¹⁰⁷

Ifølgje Hovland passer ordet i denne tydinga også på dei lokale einingane som fanst i Noreg før 1837, og det var vanleg i bruk allereie på denne tida som eit slags motomgrep til *stat*. Ein kommune var ei lokal styringseining, og vart brukt som eit fellesord for alle dei ulike administrative einingane som fanst, slik som *tinglag*, *prestegjeld*, *skipreide* og *sokn*.

Steinar Imsen har brukt ordet *kommunalisme* for å karakterisere ordninga av lokalstyret i Noreg i eldre tid.¹⁰⁸ Ordet kjem opphavleg frå tysk historieforskning, og blir særleg knytt til den tyske historikaren Peter Blickle. Imsen definerer det som "[...] alle former for institusjonalisert samhandling i lokalsamfunnet i løysningen av offentlige oppgaver."¹⁰⁹ Dei norske lokalsamfunna var ifølgje Imsen "*fellesskap med offentlige funksjoner*."¹¹⁰ Desse

¹⁰⁷ Edgar Hovland, "Grotid og glanstid" i Hans E. Næss et al., *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*, 35

¹⁰⁸ Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*; Steinar Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 2*, Nr. 7 i Skriftserie fra Historisk Institutt, (Trondheim: Historisk Institutt, Universitetet i Trondheim, 1994)

¹⁰⁹ Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*, 9

¹¹⁰ Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*, 195

fellesskapa var i stor grad initiert og utforma av innbyggjarane sjølve, i mindre grad regulert av staten og kongen.

Frå mellomalderen av vart samhandlinga mellom kongemakt og lokalsamfunn til ein viss grad regulert gjennom Magnus Lagabøtes landslov. Desse ordningane held i hovudsak fram også under unionen med Danmark frå 1537, sjølv om det nye embetsverket som etterkvart vaks fram gradvis fekk ei større rolle i lokaladministrasjonen. Utover på 1600-talet skifta lokalstyret gradvis karakter. Dei lokale institusjonane vart i aukande grad direkte underlagt kongen, og embetsmennene si kontrollmyndigheit voks. Etter innføringa av eineveldet fekk embetsverket formelt full styringsmyndigheit over lokalsamfunna. I praksis var embetsmennene likevel avhengige av eit samarbeid med allmugen gjennom dei eksisterande lokale organa, slik som *tinget*. Det heldt fram som arena for lokal rettspleie og møteplass mellom øvrigheit og allmuge, sjølv om rettsvesenet kom under sterkare kontroll frå kongemakta mellom anna gjennom utbygginga av sorenskrivarembetet.¹¹¹ Særleg etter forbudet mot uautoriserte allmugesamlingar i 1765, vart *tinget* si rolle som arena for forhandlingar mellom allmuge og øvrigheit styrkt.¹¹²

På 1700-talet fekk bøndene igjen ei større rolle i det lokale rettsvesenet, men dei hadde framleis ingen institusjonar for eller rettar til lokalt sjølvstyre. I byane fanst det frå gammalt av ein institusjon som hadde ei fastare form og større myndigheit til å fatte avgjersler, nemleg dei eligerte mennene eller formennene, som til ein viss grad var lovregulert og inkorporert i det statlege styringsverket. Noko tilsvarande fanst ikkje for bygdene, men etter forskjellige kongelege anordningar i perioden 1739-1790 vart det mange stader oppretta fattig- og skulekommisjonar. Dei var ikkje folkevalte organ, men hadde representantar for allmugen blant medlemmane, og ga dermed mange allmugefolk ei viss erfaring med å delta i offentleg styring.¹¹³ Likevel hadde lokalstyret fram mot 1814 fått karakter av å vere eit embetsmannsstyre. Allmugen deltok på eineveldet og embetsmennene sine premiss. Dei forhold seg til statsmakta som undersåttar, ikkje som statsborgarar, og det handlingsrommet dei hadde kunne dei berre til ein viss grad vere med å definere sjølve gjennom å bruke dei eksisterande organa som protestkanalar.¹¹⁴

¹¹¹ Næss, "Det lokale selvstyrets røtter", i Næss et al (red.), *Folkestyre i by og bygd*, 24

¹¹² Ole Feldbæk, "Bd. 4 Nærhed og adskillelse 1720-1814", i *Danmark-Norge 1380-1814*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1998), 102

¹¹³ Næss, "Det lokale selvstyrets røtter", i Næss et al (red.), *Folkestyre i by og bygd*, 25-29

¹¹⁴ Næss, "Det lokale selvstyrets røtter", i Næss et al (red.), *Folkestyre i by og bygd*, 24. Sjå også Knut Dørum, "Hvordan kullbøndene seiret i striden med Bernt Anker. Bondepolitikk og bondeøkonomi rundt Oslofjorden på 1700-tallet" i *Historisk tidsskrift* 85, 2006; Harald Gustafsson, *Political Interaction in the Old Regime. Central Power and Local Society in the Eighteenth-Century Nordic States*, 6, 1994; Michael Bregnsbo, *Folk skriver til kongen. Supplikkerne og deres funktion i den dansk-norske enevælde i 1700-tallet*, (Selskabet for

I eldre tid var folket sine rettar knytt til det kollektive lokalsamfunnet som hadde dei i kraft av å vere grunnlaget for kongemakta gjennom sitt bidrag til det militære forsvaret.¹¹⁵ Under eineveldet fanst heller ikkje noko forestilling om individuelle rettar for borgarane, dei var kongen sine undersåttar og dermed underlagt hans (vilkårlege) makt. Likevel var styresmaktene heile tida avhengige av ein eller annan form for interaksjon med allmugen i den praktiske løysinga av styringsoppgåvene sine. Ei mogleg ramme for denne interaksjonen, var allmugesamlinga.

Bruken av allmugesamlingar i norsk lokalstyre

Det verkelege omfanget av slike samlingar er ikkje undersøkt i særleg grad, og det finst lite informasjon om korleis dei praktisk gjekk føre seg.¹¹⁶ Det meste av informasjonen om allmugesamlingane finn me spreidd rundt i ulike lokalhistoriske verk. Knut Dørum har til dømes dokumentert forekomsten av allmugesamlingar i Ås før 1837.¹¹⁷ Me manglar likevel eit systematisk og heilskapleg bilete av omfanget av og funksjonen til allmugesamlingane i lokalstyret før 1837.

Me veit likevel at heilt frå tida før Noreg vart samla til eitt kongedøme, hadde *tinget* eksistert som eit fora der allmugen kunne møte øvrigheita for å forhandle om og avgjere felles spørsmål.¹¹⁸ Dette heldt fram også under eineveldet, då tinget først og fremst vart knytt til den lokale rettspleia. Det kunne også bli nytta som fora for forhandlingar om andre saker, til dømes finst det ei rekkje forordningar og reskript frå denne perioden som klart seier at dei lokale embetsmennene plikter å rådføre seg med allmugen om løysinga av spesifikke oppgåver, og då var tinget ein mogleg arena for dette.¹¹⁹ Sidan desse ulike forordningane og reskripta ikkje vart oppheva av grunnlova, eksisterte lovheimlane for allmugesamlingar framleis etter 1814. Mykje tyder på at bruken av slike samlingar aukte utover på 1820- og 30-talet, også utanom ramma av det etablerte tinget. Sverre Steen hevdar at allmugesamlingar

Udgivelse af Kilder til Dansk Historie: 1997) for framstillingar av bøndene sin interaksjon med og protest overfor sentralmakta under det gamle regimet.

¹¹⁵ Kwart lokalsamfunn var frå gammalt av eit *skipreide*, eit område stort nok til at det kunne utruste eit skip og stille ei mannskapseining til forsvaret av riket. Denne militære rolla til lokalsamfunnet forsvann ganske raskt, men einingane og mange av dei rettane dei hadde til forvaltning av dei lokale ressursane, besto. T. S. Aschehoug, *Norske Communes Retsforfatning før 1837*, (Christiania: Aschehoug, 1897), 84-5

¹¹⁶ Pryser, *Norsk historie 1800-1870*, 302

¹¹⁷ Han dokumenterer dessutan at allmugesamlingane ikkje forsvant ut av bildet etter 1837 heller, men vart brukt av formannskapet som høyringsinstans utover i 1840-åra. Dørum, *Bondestyre, kamp og forsoning*, 143; 146

¹¹⁸ Dørum, *Bondestyre, kamp og forsoning*, 146

¹¹⁹ Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 1*, 195-201; Aschehoug, *Norske Communes Retsforfatning før 1837*, 70-71; 79-84; 119-120; 156-7; 184-6

generelt vart meir vanleg etter 1814, fordi embetsverket ønskte betre kontakt med lokalsamfunna.¹²⁰ T. S. Aschehoug skriv at

Hvor Regjeringen havde særlig Hjemmel i ældre almindelig eller speciel Lov til at paabyde nogen Foranstaltning, som medførte forøgede Udgifter for en Commune, ansaa den sig berettiget dertil. Men i Mangel af saadan særlig Hjemmel synes den i Almindelighed at have anseet sig incompetent til at træffe deslige Forføininger uden Samtykke fra de eligerede Mænd eller Thingalmuen.¹²¹

Stortinget vedtok nemleg ei rekkje lover i denne perioden som påla kommunane nye eller aukte utgifter og oppgåver, der styresmaktene ikkje kjende seg sikre på at eksisterande lovgjeving gav tilstrekkeleg heimel for å kreve at innbyggjarane dekte desse nye utgiftene. Dette var tilfellet med skysslova frå 1816, "[...] som til Oprettelse af faste Stationer i Bygderne kræver Samtykke af den skydspligtige Almues Pluralitet [...]"¹²² Veglova av 1824 påla amtmanden å høyre med allmugen om dei ønskte nye vegar før slike vart bygde.¹²³ Også lova om allmugeskolen frå 1827 påla skolekommisjonen å høyre allmugen si meining før dei tok avgjerder i ein del saker.¹²⁴

Tradisjonen med å samle allmugen for å høyre deira meining om ei sak som vedkom lokalsamfunnet var så djupt integrert i styringsverket at dei "nye" makthavarane etter 1814 faktisk aukte bruken av slike samlingar for å sikre legitimiteten til det nye styret. Samstundes speglar dette også at eit nytt tankesett tok til å vekse fram: i ein stat der styret var basert på folkesuvereniteten, måtte avgjersler i størst mogleg grad bli forankra i folkemeininga. Allmugesamlingar var eit eksisterande verktøy for å gjere dette i lokalstyret, men dei hadde sider ved seg som gjorde at embetsmennene ikkje var tilfredse med dette verktøyet. Dei tok derfor etterkvart til orde for meir gjennomgripande reformer av lokalstyret i Noreg.

Lokalstyret i Noreg 1814-1837

Omgrepet kommunalisme er først og fremst knytta til det eldre lokalstyret i Noreg. Peter Blickle hevdar at

The concept of communalism does not apply to the communities of 19th and 20th century. It requires genuine rights, derived from certain forms for labour or settlement. Modern communities however normally only exerts rights delegated by the constitution or legislation.¹²⁵

¹²⁰ Sjø Dørum, *Bondestyre, kamp og forsoning*, 146

¹²¹ Aschehoug, *Norske Communers Retsforfatning før 1837*, 197-8

¹²² Aschehoug, *Norske Communers Retsforfatning før 1837*, 201

¹²³ Aschehoug, *Norske Communers Retsforfatning før 1837*, 202

¹²⁴ Aschehoug, *Norske Communers Retsforfatning før 1837*, 201

¹²⁵ Sitert i Imsen, *Norsk bondekommunalisme del 2*, 11

Med grunnlova av 1814 vart slike individuelle, konstitusjonelle rettar etablerte i Noreg. Folkesuverenitetsprinsippet, som lova bygde på, gjorde nettopp individa til byggjesteinane for statsmakta. I staden for å sjå på makt som noko som gjekk ovanfrå og nedover i samfunnet, såg ein det som motsatt: makta gjekk ut frå folket, og gjennom det at folket overførte denne makta til konstitusjonen skulle kvart individ sin fridom bli beskytta. Individet sine rettar var delegert av konstitusjonen, og konstitusjonen var garantien for dei same rettane. I grunnlova sto det ikkje noko om lokalstyret. Dette kom derfor inn under paragrafen om at tidlegare lover og forordningar skulle halde fram med å gjelde så sant dei ikkje streid mot grunnlova sine prinsipp.¹²⁶ Sidan grunnlova ikkje gjorde nokon endringar i eksisterande lovgjeving for lokalforvaltinga, heldt embetsmennene fram med å utføre sine administrasjons- og styringsoppgåver i kommunane. Mange av dei opplevde likevel at dei mangla institusjonar som gjorde det praktisk mogleg å utføre desse oppgåvene.

I 1801 vart det med heimel i forordningane av 13.08.1790 og 18.07.1794 oppretta ein bygdekommisjon i noverande Hadsel kommune i Nordland. I utgangspunktet hadde han oppgåver som ein skole- og fattigkommisjon, men fekk etterkvart andre funksjonar som gjekk ut over det forordningane bestemte.¹²⁷ Slike bygdekommisjonar vaks fram fleire stader i denne perioden, som oftast med basis i skole- og fattigkommisjonar. Også andre stader vart det forsøkt å involvere allmugen meir i lokalstyret på andre måtar enn gjennom allmugesamlingar. I 1815 tok amtmannen i Akershus, Hans Hagerup Falbe, initiativ til å opprette eit folkevalt bygderepresentantskap i kvart prestegjeld i amtet. Inspirasjonen kom frå ordninga med valte representantar – eligerte menn eller *formenn* – som frå gammalt av fanst i byane. Formålet var å gjere det lettare for øvrigheita å samarbeide med allmugen, og å erstatte "[...] de tidsspildende og unyttige Almuesamlingerne."¹²⁸ Bygderepresentantskapa i Akershus var eit konkret forsøk på å løyse det Falbe opplevde som ein uoversiktleg og upraktisk styringssituasjon.

Både i tida før og etter 1814 hadde det altså vokst fram ein del lokale administrative organ rundt omkring i landet der allmugen deltok. Nokre stader, som i Akershus, kunne desse organa vere folkevalde. Andre stader, som i Hadsel, vart allmugen sine representantar oppnemnd av øvrigheita. Likevel var det eit problem at det ikkje fanst ein skikkeleg heimel

¹²⁶ Aschehoug, *Norske Communes Retsforfatning før 1837*, 197

¹²⁷ Edgar Hovland, "Fra bygdekommisjon til kommunestyre: Trekk av lokalstyret i norske bygder på 1800-tallet" i (red.) I. Hammarström og L. Nilsson, *Seminarierapport 4: Lokal praksis på det sociala området i de nordiska länderna 1800-1920*, 53

¹²⁸ Sitert i Lajos Juhasz, "Bygderepresentantskaper før formannskapsloven" i *Historisk Tidsskrift*, 1969, 60. Sverre Steen har også dokumentert eksistensen av eit slags bygderåd i Vardal prestegjeld i Christians Amt. Steen, *Lokalt selvstyre i Norges bygder*, 17-18

for slike organ i lovverket. Amtmannen i Bratsberg, grev Wedel-Jarlsberg skildra problemet slik i 1826:

Hvad Land-Districterne i Særdeleshed betræffer, da er det vel saa, at for Nærværende intet Formandskab eller Udvalg findes ved Lov givet udtrykkelig Myndighed til, paa hele Communens [...] Vegne at afhandle og med Rets-Virkning vedtage Noget hvorved i Almindelighed hele Communen og følgelig hvert enkelt Individ i samme bliver paadraget ubetingede Forpliktelser.¹²⁹

Ein hadde altså ingen måte å forhalde seg til lokalsamfunna som ei kollektiv, juridisk eining på. Dette var både upraktisk og, skulle det etter kvart bli gjort eit poeng ut av, i strid med prinsippa i grunnlova av 1814.

Bygderepresentantskapa i Akershus vekte interesse hos sentrale myndigheiter, og statsråd Christian Krohg tok kontakt med Falbe og forhøyrt seg om ordninga. I 1818 vart Krohg utnemnt til formann for lovkomiteen av 1814, som vart oppretta under riksforsamlinga for å utarbeide framlegg til nye sivil- og kriminallover. Krohg tok med seg spørsmålet om lokalstyringa til lovkomiteen, som kom til å ta opp arbeidet med å lage framlegg om ei

Indretning af Bygderepræsentantskaber eller for hvert Thinglaug eligerede Mænd, der i Lighed med hvad der for længst befandtes gavnligt i Kiøbstæderne, skulle betragtes som Organer gennem hvilke Almuens Ønsker o. s. kunde indhentes, da det ellers ved mange Leiligheder er saa godt som juridisk umuligt at indhente Almuens Mening med nogen paalidelig Virkning.¹³⁰

I utgangspunktet vart altså formålet med formannskapa skildra som ein måte å gje innbyggjarane i lokalsamfunna ein måte å uttrykke kollektive behov og meininger på. At lokalstyret også skulle vere ein måte å utfylle prinsippa i grunnlova på, var derimot ei erkjenning som vaks fram etter kvart i løpet av debatten om formannskapslova.

Konklusjon

Hovudsakleg på grunn av praktiske utfordringar med å løyse mange nye oppgåver, vaks det etter 1814 fram ei erkjenning blant dei nye makthavarane av behovet for ei heilskapleg reform av lokalstyret i Noreg. Spørsmålet om bygderepresentantskap, eller formannskap som dei ganske raskt kom til å heite, vart frå starten av ikkje kopla til spørsmålet om konstitusjonelle rettar for individa, men til praktiske spørsmål. Likevel gjorde den nye situasjonen som grunnlova av 1814 hadde skapt at tilhøva låg til rette for å kople det praktiske og det prinsipielle i hop. Det var nettopp dette som skjedde i debatten om formannskapslova som tok til med lovkomiteen sitt arbeid i 1820 og endte med formannskapslova av 1837.

¹²⁹ Fråsegn datert 18.04.1826, Riksarkivet, Justisdepartementet., Lovkomiteen 1814, 14 *Formannskapslovgivningen*

¹³⁰ Sitert i Juhasz, "Bygderepresentantskaper før formannskapsloven", 62

IV

”I ethvert Thinglaug paa Landet skal ansættes Formænd”

Det første arbeidet til lovkomiteen og Stortinget i 1821

På Stortinget i 1821 kom det første framlegget frå lovkomiteen til ei *Lov om Formænds ansættelse i Thinglaugene paa Landet*. Her vart det gjort framlegg om den eine av dei nye institusjonane som formannskapslova kom til å etablere, nemleg sjølve formannskapet. Dette organet skulle vere folkevalt, men valmåten var indirekte og det avgjerande ordet i dei fleste lokale avgjerslene skulle vere hos øvrigheita. Lova vart handsama på Stortinget i 1821, men ikkje vedteke. I løpet av handsaminga vart det klårt at det fanst mange uavklarte spørsmål innebygd i framlegget frå lovkomiteen. Dei fleste av desse var reint praktiske, men det fanst også grunnlag til meir prinsipielle spørsmål som skulle bli viktige framover i det vidare arbeidet med lova.

For Arne Bergsgård er den mest sentrale fortolkingsramma i denne fasa av lovarbeidet at det var embetsmenn som tok initiativet og som satt i førarsetet for saka. Dermed var det “[...] med ein einaste gong gjeve ei tydeleg og sterk avgrensing av kor langt dette arbeidet kunne gå.”¹³¹ Hovudsaka for embetsmennene var å lage lover som ramma inne folket si deltaking i lokalstyret på ein slik måte at øvrigheita alltid hadde kontrollen over dei, og “[s]erleg i denne otten for folket peikar framlegget meir attover enn framover; otte for folket er det motsette av demokrati.”¹³² I tillegg starta arbeidet med formannskapslova i ein periode som var prega av politisk reaksjon, både i Europa og i Noreg.¹³³ Både dei interne og dei eksterne politiske tilhøva låg såleis dårleg til rette for ei ”liberal” eller ”demokratisk” lov om lokalstyret. Mitt formål i dette kapittelet er å vise korleis ein av dei mest sentrale institusjonane i lova, formannskapet, fekk si aller første utforming, og kva slags rammer denne utforminga la for den vidare debatten om lova. Målet er å vise korleis dette framlegget la grunnlaget for ei første, felles institusjonell ramme for både embetsmenn og bondestortingsmenn i den vidare debatten om formannskapslova gjennom etableringa av formannskapsinstitusjonen. Derfor legg eg større vekt enn Bergsgård på å vise kva aktørane var samde om og kva som peiker framover mot den ferdige lova heilt i starten av prosessen

¹³¹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 15

¹³² Bergsgård, *Formannskapslovene*, 19

¹³³ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 14

med utforminga av den mest sentrale institusjonen i lova, heller enn på kor langt lova var frå det me i moderne språkbruk ville kalle eit folkestyre.

Det første arbeidet i lovkomiteen

Lovkomiteen tok opp arbeidet med ei ny lov om organiseringa av lokalstyret i landdistrikta omkring 1820.¹³⁴ Det første heilskapelege framlegget til ei lov om formannskap i landdistrikta vart gjort av sorenskrivar og lovkomitémedlem Thaulow. Dette vart ramma for den vidare diskusjonen i komiteen fram mot Stortinget i 1821.

Framlegget frå Thaulow

Den første paragrafen i framlegget frå Thaulow starta med å slå fast at det i alle

[...] Thinglaug paa Landet skal ansættes Formænd, til hvem Almuen skal henvende sig i Anliggender, der maatte vedkomme det Offentlige i Almindelighed, eller Thinglauget i særdeleshed, og med hvem Øvrigheden kan erholde de Meddelelser, samme fra Almuen maatte attraae.¹³⁵

Eit tinglag besto av dei gardane som høyrte til same tingdistrikt. Tinglaget var ei verdsleg eining, frå gamalt av var det ein juridisk fellesskap for lokalsamfunnet. Etter framlegget skulle det altså også bli gjort til det grunnleggande styrings- og administrasjonsfellesskapet for innbyggjarane ute i bygdene, gjennom det nye styringsorganet *formannskapet*. Dette skulle vere det organet som både allmugen og øvrigheita vendte seg til med spørsmål og saker dei ville ha tatt opp med den andre parten. Det vart såleis eit nytt mellomledd mellom allmugen og øvrigheita, i staden for at kontakten mellom desse to partane skulle skje direkte.

Formannsvalet skulle skje ved at gardbrukarane gjorde framlegg på tinget om kven dei ønskte som formenn, til saman dobbelt så mange som det var plassar i formannskapet, og så skulle øvrigheita velje ut halvparten av desse til formenn. Valmåten skulle altså vere indirekte, og øvrigheita skulle ha det avgjerande ordet. Dei såleis valte formennene måtte avlegge ed på at dei

[...] med Troeskab og Redelighed vilde udføre hvad de af Øvrigheden paalægges eller overdrages, samt at de af yderste Evne vilde bestræbe sig for, at fremme Alt, hvad der maatte være gavnligt for Bygden, at forebygge enhver Uorden og fremme Lydighed under Lovene, og ellers hvad der kan tjene til god Ordens Vedligeholdelse i Thinglauget.¹³⁶

Eidsavlegging var også kjent frå stortingsvala, der alle stemmeføre måtte avlegge eid til grunnlova før dei kunne utøve stemmeretten sin. I formannskapslova skulle formennene etter

¹³⁴ På dette tidspunktet sat sorenskrivar Thaulow, statsråd Christian Krogh, statsråd Diriks, ekspedisjonssekretær og seinare statsråd Jørgen Herman Vogt og generalauditør Anker Bergh i komiteen. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 14; 16

¹³⁵ RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarbeider, 14 *Formannskapslovgivningen*

at dei var valt avlegge eid til tinget, altså til dei som dei skulle representere, på at dei ville utøve oppgåvene sine på ein god og rett måte.

I § 9 sto det kva som var formannskapet si oppgåve, nemlig at

Naar der fra det Offentliges Side attraaes noget Kirkesogns eller Thinglaugs Formening om, eller Samtykke til, nogen Indretning, skal saadant skee igjennem Formændene, og skal Formandskabets Formening eller Betænkning betragtes, som om samme af det hele Kirkesogn eller Thinglaug afgivet var.¹³⁷

Formannskapet si oppgåve var altså å *representere* lokalsamfunnet i saker då dette si meining om eller samtykke til eit framlegg frå ”det offentlege” var ønska, dels ved å gjere opp si eiga meining og dels ved å formidle fellesskapet si meining på vegne av heile allmugen. Framlegget inneheldt også ein paragraf som sa noko om kva rolle formannskapet skulle spele når øvrigheita sjølve tok initiativ til å høyre allmugen si meining om noko. I § 10 heitte det at

I de Tilfælde, hvor det enten af Overøvrigheden forlanges, eller af Formandskabet ansees nødvendigt eller gavnligt, at indhente Gaardbrugernes Formening, enten i et enkelt Kirkesogn eller i et helt Thinglaug, kan Formandskabet ved Fogden eller Lensmanden lade Budstikke udgaae, og derved indkalde Gaardbrugerne af et Kirkesogn til Møde paa et i Sognet eller Annexet beqvemt Sted, saaledes at kun eet Sogn eller Annex afgiver Møde paa een Dag.¹³⁸

Ifølgje denne paragrafen kunne altså ikkje heile tinglaget møtast samstundes, men berre eit sokn eller anneks av gongen. Innkallinga skulle skje ved bodstikke som fogden eller lensmannen bar rundt til gardbrukarane. Det var gardbrukarane som skulle kallast inn, utan nærare spesifisering av kven dette kunne vere. Vidare gav paragrafen alle formennene rett til å vere tilstades ved samlingar av allmugen, men dei kunne også velje å gjere det slik at berre formannen eller formennene frå eit sokn møttest med sitt eige sokn. Allmugen kunne samlast både etter initiativ frå øvrigheita og frå formannskapet, men hadde elles ingen presiseringar av i kva tilfelle dette skulle skje. Det var opp til formennene eller øvrigheita å definere om dette var ”nødvendig” eller ”gavnligt” i kvart enkelt tilfelle.

I tillegg inneheldt framlegget ein paragraf som presiserte at frå og med denne lova skulle formannskapet ha einerett til å kalle saman allmugen, anten etter eige eller øvrigheita sitt initiativ. I § 13 vart det dessutan på ny slege fast at det berre var gjennom lensmannen og fogden sin assistanse at allmugesamlinga kunne kallast inn. Vidare i paragraffen heitte det at ”[...] enhver anden Sammenkaldelse af Almuen, som ikke skeer efter Øvrighedens foranstaltning, betragtes som Tumult, og Anstifterne belægges med den derfor bestemte

¹³⁶ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹³⁷ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹³⁸ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Straf.”¹³⁹ Det vart altså foreslått å gjere det ulovleg og straffbart å kalle inn allmugen til samling på annan måte enn den formannskapslova gav retningsliner for.

Framlegget gav formannskapet retten til å halde og styre allmugesamlingane, sjølv om øvrigheita alltid skulle vere tilstades eller på annan måte ha den overordna kontrollen med samlinga. Formålet var dermed også at allmugen skulle bli høyrte og styrt av sine eigne valte representantar. Framlegget lagde ein ny institusjon for allmugen si samhandling med øvrigheita og med kvarandre i staden for at kvar enkelt skulle ta opp sine eigne saker direkte med den det gjaldt. På den måten vart også lokalsamfunnet styrka som kollektiv. Som eg nemnde i førre kapittel var det gitt pålegg om å høyre allmugen i fleire nyleg vedtekne lover. Formannskapa var altså tenkt som ein institusjon som kunne samordne utføringa av dei oppgåvene desse ulike lovene påla lokalsamfunna, i staden for at øvrigheita måtte organisere allmugesamlingar i kvart enkelt tilfelle. Det grunnleggjande formålet med lova etter Thaulow sitt framlegg var altså å opprette eit heilt nytt organ som sentralmakta og representantane hennar, embetsmennene, kunne forholde seg til rundt omkring i landdistrikta. Samstundes var dette også eit nytt organ som allmugen skulle forholde seg til, i staden for å gå direkte til øvrigheita med sakene sine. Samhandlinga mellom øvrigheit og allmuge vart institusjonalisert og lovregulert, men det var samstundes fleire uklare punkt i framlegget.

Eit av dei mest uklare punkta var kompetansen til allmugesamlingane. Dei skulle vere eit fora for å hente inn alle gardbrukarane si ”formening” om saker når øvrigheita forlanga det eller når formannskapet såg det som naudsynt eller gagnleg at alle innbyggjarane fekk høve til å seie meininga si om ei sak. Det vart ikkje sagt noko om kor bindande vedtak i allmugesamlinga var, og heller ikkje kva tilhøve det skulle vere mellom allmugen si meining og formennene si. Framlegget frå Thaulow sa heller ikkje noko særleg om stemmeretten. Dei som skulle velje formennene var dei gardbrukarane i eit tinglag som møtte på tinget, og formennene skulle dei velje mellom seg sjølve. Det var ikkje nemnt nokon kriterium for å kunne stille til val. I alle høve skulle jo øvrigheita ha det endelege ordet i utpekinga av formennene.

Det manglande behovet for klare presiseringar kan kanskje tolkast som eit uttrykk for at framlegget til Thaulow ikkje innførte noko særleg nytt når det gjaldt allmugesamlingane. Det einaste nye var at dei no skulle bli haldne i regi av formannskapet, og dermed var det behov for å presisere kva reglar som gjaldt for innkalling til slike samlingar. Det var også behov for å presisere korleis formannskapet skulle opptre under samlinga. Elles kan det verke som framlegget implisitt tok utgangspunkt i ein eksisterande institusjon som embetsmennene

¹³⁹ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

og allmugen var kjent med, og som dei derfor ikkje trengte vidare instruksar for. Iallfall kan det verke som om Thaulow har gått ut i frå at dette var tilfellet, og har tatt utgangspunkt i det. Dei manglande presiseringane kan også vere uttrykk for at Thaulow ikkje visste noko særleg om allmugesamlingar, og derfor let vere å kome med detaljerte framlegg. I så fall overlèt han mykje av ansvaret for den praktiske utforminga av denne institusjonen til formannskapa sjølve.

Arne Bergsgård skriv om framlegget til Thaulow at det var "[...] eit veikt arbeid. Det syner inga konstruktiv eller byggjande evne, som det kunde vera trong til når det skulde skapast noko nytt, men held seg altfor konservativt og makeleg til stoda som ho var." På same måte som eg gjer, legg også Bergsgård vekt på at framlegget var lite utfyllande og at det gav "[...] svært uheile reglar eller slett ingen reglar for tilfelle der det var bruk for reglar." Han går nokså langt i å legge skylda for dette på Thaulow sine personlege eigenskapar (og mangel på slike). Noko meir enn dette kunne ein eigentleg ikkje vente frå ein typisk representant for den utbreidde embetsmannsredsla for bøndene.¹⁴⁰ I alle høve kan me slå fast at retningslinene foreløpig var så pass uklare at ein knapt kan kalle dette ein institusjon i det heile. Thaulow hadde trekt opp dei første, nokså utydelege konturane av formannskapsinstitusjonen, men det vart gjort fleire endringar for å gjere konturane klarare før komiteen var samde om eit framlegg som dei sendte til Stortinget.

Kommentarene frå lovkomiteen og frå amtmann Falbe

Dei andre medlemmane av komiteen fekk tilsendt framlegget til gjennomlesing og kommentarar. Frå desse kommentarane kom ordet *ordførar* inn som nemning på den første blant formennene. I ein av kommentarane vart det nemnt at berre dei som var over 25 år burde ha høve til å bli valte, men ikkje noko om aldersgrense for å stemme. Ein annan meinte at valet burde vere direkte, utan noko rolle for øvrigheita. Alle dei andre i komiteen ønskte å stryke orda "utføre hvad de af Øvrigheden paalægges eller overdrages" frå eiden som formennene skulle avleggje. Ein av kommentatorane foreslo også å stryke den siste paragrafen om tumult.¹⁴¹ Dei gjorde altså ikkje framlegg om veldig store endringar i framlegget frå Thaulow, men det fanst ein tendens i kommentarane til å ville styrke formannskapet si rolle noko i høve til øvrigheita. Sjølve institusjonen *formannskap* ser det ut til å ha vore brei semje om, sjølv om han enno var ganske uklar i konturane.

¹⁴⁰ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 23-4

¹⁴¹ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Framlegget vart også sendt til stiftamtmanden i Akershus, Falbe, som hadde innført bygderepresentantskap i nokre av tinglaga i amtet. Falbe uttrykte at han var positiv til den overordna ideen om formannskap i alle tinglaga, men han var skeptisk til den forma desse såg ut til å få i framlegget frå Thaulow. Han var uroa for at formannskapet fekk for stor makt, slik at allmugen ville kome til å sjå embetsmennene som overflødige. Hensikten hans med bygderepresentantskapa i Akershus hadde vore å etablere organ som amtet kunne vende seg til, altså at dei skulle finnast som ei hjelp for embetsmennene utelukkande når desse fann det høveleg. Bygderepresentantskapa var ikkje meint å spele noko sjølvstendig rolle overfor allmugen uavhengig av øvrigheita. Han konkluderte med at

Jeg anser det derfor ikke tilraadeligt at forunde disse Mænd større Authoritet, især saa længe denne Bonde Paroxysmus vedvarer, da Almuen, indtil den bliver klogere af Skade, almindeligen er tilbøvelig at troe sig i Stand til at regiere Skat og Land [...].¹⁴²

Falbe meinte altså at framlegget gjekk for langt i å gi allmugen avgjerslemakt. Hans formål med bygderepresentantskapa sine hadde først og fremst vore å finne ein betre måte å organisere samarbeidet med innbyggjarane på enn å kalle inn samtlege gardbrukarar til allmugesamlingar. Han var generelt negativ til slike samlingar, og mykje av formålet hans med å opprette representantskapa hadde vore "[...] at spare de Tidsspildende og unyttige Almue Samlinger [...]."¹⁴³ Dette måtte vere formålet med heile formannskapslova også. Falbe var sterkt imot at formannskapet sjølve skulle ha noko direkte med allmugen å gjere, anna enn å bli valt av han. Dette kunne nemleg gje allmugen idear om at han var i stand til å styre landet sjølv, utan embetsmennene, og dette ville vere til stor skade for statsstyret.

Falbe tilførte med dette meir prinsipielle spørsmål til diskusjonen. Han meinte at formannskapa hadde ein posisjon i høve til statsstyret som heilskap, og at det gjaldt å utforme dei slik at dei ikkje vart til skade for dette. Han var likevel den einaste kommentatoren som brukte denne typen argument, dei andre hadde stort sett konsentrert seg om den praktiske utforminga av dei enkelte paragrafane. Det einaste som kan verke som eit uttrykk for meir prinsipielle refleksjonar hos dei andre, er framlegga om å ta bort formannskapet si plikt til å alltid utføre det som vart pålagt det av øvrigheita. Dette kan ha vore uttrykk for at dei andre i komiteen hadde eit anna syn enn Falbe og Thaulow på posisjonen til formannskapet i høve til øvrigheita, og at dei ønska ei meir sjølvstendig rolle for formannskapet.

I denne fasa av debatten ser det ikkje ut til at den lokale fellesskapen var noko ein ville definere og formalisere gjennom å trekke opp klare rammer for stemmeretten i lova. I tillegg til den eine kommentaren, som gjorde framlegg om 25 års aldersgrense for å bli valt til

¹⁴² RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

formann, peikte Falbe på at ein burde rekne at enker hadde stemmerett i alle fall i allmugesamlingane. Deira interesser som eigedomshavarar og i mange fall skatteytarar kvalifiserte dei til dette. Tanken ser ut til å ha vore at dei som ytte noko til fellesskapen gjennom til dømes skatt til skole- og fattigkassene eller til vegutgifter, slik alle som eigde eller brukte matrikulert jord gjorde, skulle kunne vere med å bestemme i felles saker i lokalsamfunnet. Dette prinsippet var allereie etablert gjennom praksis, sjølv om det ikkje fanst klårt definert i nokon lov eller forordning. Den mest sentrale ramma for det vidare arbeidet med lova var dermed etableringa av den nye institusjonen formannskapet. Det skulle vise seg i løpet av handsaminga på Stortinget i 1821 at sjølve ideen om denne institusjonen var komen for å bli, men den konkrete utforminga av han var det ikkje full semje om enno.

Formannskapslova på Stortinget i 1821

Etter at komiteen hadde vorte samde om eit framlegg til lov om formannskap på landet, vart dette trykt og sendt inn til Stortinget som blei holde i 1821. Her vart det handsama av ein særskilt komité, som gjorde framlegg om ein del endringar i lova. Her vart det altså opna for ei alternativ utforming av denne institusjonen i høve til det som lovkomiteen gjorde framlegg om til Stortinget. Lovframlegget kom ikkje vidare frå komitéhandsaminga, det vart verken tatt opp i Odelstinget, Lagtinget eller i plenum.

Framlegget frå lovkomiteen til Stortinget

Etter framlegget frå lovkomiteen til Stortinget i 1821 skulle det vere eit formannskap i kvart tinglag i landdistrikta. Valet på formenn skulle vere indirekte, slik at overøvrigheta valte ut det endelege formannskapet frå dei som gardbrukarane på tinget gjorde framlegg om. Framleis var det ordet "Gaardbrugerne" som blei brukt for å seie kven som skulle kunne delta i valet, utan nærare spesifisering.

Formannskapet sine oppgåver var no blitt formulert i tre punkt, der det første var "[...] at gaae Øvrighedene tilhaande med de Oplysninger og Betænkninger, som maatte forlanges i Sager, der vedkomme Thinglauget, enkelte Kirkesogne eller Dele i samme."¹⁴⁴ Formannskapet skulle dermed vere eit slags høyringsorgan for øvrigheita. I det andre punktet fekk formannskapet i oppgåve

[...] paa Thinglaugets eller dets enkelte Afdelingers Vegne at modtage Andragender, Spørgsmaale og Forslag angaaende Indretninger eller Foranstatninger, hvortil Almuens Samtykke af Øvrigheden eller andre maatte kræves; i den Anledning at overlægge det

¹⁴³ RA, Jus.dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁴⁴ *Storthings Forhandlinger i Aaret 1821*, V, August, 155

Fornødne indbyrdes eller med Almuen, og at meddele Øvrigheden eller de andre Vedkommende deres egen eller Almuens Formening eller Samtykke.¹⁴⁵

Det vart altså slått fast at formannskapet optrådte på vegne av heile lokalsamfunnet i alle offentlege saker der øvrigheita eller andre ønskte å ta opp saker som hadde med fellesskapet å gjere. Det siste punktet var at formennene hadde i oppgåve "[...] paa Thinglauget eller dets ovennævnte enkelte Afdelingers Vegne for Øvrigheden at andrage, hvad der efter deres egen eller Almuens Formening maatte ønskes udvirket eller foranstaltet til Thinglaugets Gavn."¹⁴⁶ Formannskapet fekk dermed rett til å ta initiativ overfor øvrigheita til å sette i verk tiltak som fremja lokalsamfunnet sine interesser, og var såleis ikkje berre ein passiv mottakar av øvrigheita sine initiativ. Føresetnaden var at alle slike lokale initiativ heretter måtte bli tekne via formennene. I § 9 vart det framleis presisert at formennene si stemme var å anse "[...] som om samme af det hele Kirkesogn eller Thinglaug afgivet var."¹⁴⁷ Formannskapet var altså meint å ha ein todelt funksjon, som mottakar og utøvar av øvrigheita sine initiativ, og som representant for og initiativtakar på vegne av allmugen overfor øvrigheita.

Det vart i dette framlegget gjort enno meir tydeleg at berre formannskapet og øvrigheita hadde rett til å kalle saman allmugen (§ 12).¹⁴⁸ Samankallinga kunne, om møtet fann stad på ting, kyrkjemøte eller andre lovlege forsamlingsarenaer, gjerast av ordføraren etter formannskapet sitt initiativ. Fann møtet stad på andre tidspunkt eller stader, måtte ordføraren varsle fogden eller lensmannen om møtet. Det sto likevel ikkje noko om at øvrigheita kunne nekte at møte fann stad, berre at dei i alle tilfelle skulle vere orientert om innkallinga.

Endringane frå det første framlegget til Thaulow var altså ikkje store, men nokre presiseringar var gjort. Det vart enda litt meir tydeleg at formannskapet heretter skulle vere det einaste legitime organet for offentlig samhandling i lokalsamfunna, både for innbyggjarane og for øvrigheita. Det kom likevel ikkje fram kva tilhøve det skulle ha til eksisterande fora og organ som allereie fanst. Skule- og fattigkommisjonar, bygdekommisjonar og bygdemagasin var ikkje nemnt. Det var heller ikkje sagt noko om korleis formannskapet skulle forholde seg til kyrkja og presten, som hadde mange viktige funksjonar og offentlege oppgåver. Det gjekk tydeleg fram at allmugesamlingar skulle ha ein plass i lokalstyret, men lite konkret vart sagt om korleis dei skulle gå føre seg og kva slags kompetanse dei skulle ha. Thaulow sitt framlegg om at andre samlingar skulle ses som opprør

¹⁴⁵ *St. forh. 1821, V, Aug., 155-6*

¹⁴⁶ *St. forh. 1821, V, Aug., 156*

¹⁴⁷ *St. forh. 1821, V, Aug., 159*

¹⁴⁸ *St. forh. 1821, V, Aug., 160-1*

og tumult, vart fjerna. Klare reglar for korleis innkalling til samlingar skulle skje var ein tilstrekkeleg kontrollmekanisme. Ein kan få inntrykk av at formannskapet nærast var meint som ein ny måte å organisere allmugesamlingar på, med det tillegget at formannskapet skulle eksistere og ha enkelte administrasjonsoppgåver også utanom desse samlingane.

Komitéhandsaminga på Stortinget

Odelstinget sette ned ein særskilt komité for å førebu saka. Ifølgje Bergsgård var alle dei som satt i komiteen enten bønder sjølve eller såkalla ”bondevenlege”, og dette hadde stor innverknad på den handsaminga som framlegget fekk.¹⁴⁹ På denne tida var bøndene nemleg redde for formannskapa. Dei var redde for at formennene skulle få for stor makt over dei andre bøndene, og denne frykta frå stortingsbøndene si side ”[...] syner best kor konservativt framlegget var, kor sterkt det tente interessene åt embetsmennene.”¹⁵⁰ I Bergsgård si framstilling blir dette ei forteljing om korleis bøndene reagerte første gong dei møtte framlegget om formannskap. På dette tidspunktet var dei ikkje ”modne” til å sjå verdien i dei, dette kom først seinare då bøndene hadde utvikla ein meir systematisk politikk og eit meir heilskapleg samfunnssyn. Likevel meiner Bergsgård at ein kan sjå teikn til kva som skulle kome seinare i handsaminga lova fekk frå desse bøndene i 1821, mellom anna i framlegga deira om å svekke øvrigheita sin kontroll med formannskapa.

I mi framstilling vert framlegget frå stortingskomiteen først og fremst analysert som det første framlegget til ei alternativ utforming av den mest sentrale institusjonen i lova, formannskapet. På dette Stortinget dreidde debatten seg stort sett berre om denne institusjonen, og gjekk føre seg utan nokon uttalt overordna reformidé om å gjere lova til ei utfylling av prinsippa i grunnlova. Dette utgangspunktet for debatten var felles for både bønder og embetsmenn på Stortinget, og i mi framstilling blir endringsframlegga frå stortingskomiteen berre eitt i ei lang rekkje framlegg til endringar i utforminga av denne institusjonen, som ikkje er viktigare enn andre framlegg *fordi* det fanst bønder blant framleggsstillarane.¹⁵¹

¹⁴⁹ Jacob Bolstad, Nils Broe og Ole Frøsøie var bønder. Johan Ernst Berg var amtmann i Nordland, men eigentleg bondefødd, og vart sett på som ein embetsmann som ”[...] framleies hadde samhug med bondesakene.” Krigsassessor Elieson var skrivar Bergsgård, *Formannskapslovene*, 24

¹⁵⁰ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 26

¹⁵¹ I tillegg til framlegget frå lovkomiteen fekk stortingskomiteen oversendt kommentarar som var gitt av sorenskrivarane Bonnevie og Klykken samt ein Christian A. Høiseth i Sunnfjord som hadde kome med nokre generelle fråsegner om lokalstyret i landdistrikta. Komiteen tok ingen av kommentarane deira til følgje. For ein gjennomgang av innhaldet i desse kommentarane, sjå Bergsgård, *Formannskapslovene*, 25-6. Han omtaler også ein del andre framlegg på dette Stortinget som det kan vere grunn til å sjå i samband med formannskapslova, som eg ikkje har hatt høve til å gå gjennom her. Sjå Bergsgård, *Formannskapslovene*, 24-35

Komiteen starta med å gjere framlegg om å gjere formannsvalet direkte, med grunngevinga "At valgene bør være fuldkommen frie, saaledes at Øvrigheden ikke har Indflydelse derpaa. Dette er et Princip, som er etableret i lignende Tilfælde."¹⁵² Han gjorde deretter framlegg om å ta ut orda "deres egen eller" frå § 3 når det gjaldt formannskapet si meddeling av meining eller samtykke til øvrigheita i saker der allmugen var høyrte. Formannskapet skulle ifølgje komiteen altså ikkje kunne velje om dei skulle avgje si eiga meining eller allmugen si, men utelukkande formidle allmugen si meining. Grunnen var "[...] at Formændene ellers bleve tillagte en større Myndighed end de burde have, hvis deres egen Formening i vigtige Sager, uden at høre Almuens, skulle alene være den afgjørende".¹⁵³ Komiteen meinte altså at det var behov for å gje betre retningslinjer for korleis formennene sine ytringar skulle vektast i forhold til heile allmugen. Av same grunnar vart det gjort framlegg om endringar i § 9 og § 12, som skulle gje allmugen sin stemme større vekt i høve til formannskapet. Formuleringa om at formennene kunne ytre seg på vegner av heile tinglaget vart tatt ut av § 9, og i § 12 vart det presisert at slike representative fråsegner berre kunne kome i mindre viktige saker.

Komiteen såg altså verken direkte val av formenn av samtlege gardbrukarar, eller det at medlemmane av formannskapet sjølv kom til å vere gardbrukarar, som tilstrekkeleg til å gje dei rett til å uttale seg på vegne av alle dei andre gardbrukarane. I så mange tilfelle som mogleg burde heile allmugen høyrast for å sikre at avgjerslene hadde legitimitet hos innbyggjarane i tinglaget. Komiteen ville altså svekke den representative funksjonen til formannskapet til fordel for den meir tilretteleggjande funksjonen.

Komiteen sendte framlegget med rettingar vidare til revisjonskomiteen.¹⁵⁴ Han meinte at det

[...] synes overeensstemmende med Lovforslagets Aand i det Heele, at den tilsigtede Indretning Iværksættes paa en Maade, der er saa lidet byrdefuld for de udvalgte Mænd som mueligt, ved at det overlades til disses Omdømme, hvorledes de troe, inden de lovbestedte Grændser, at kunne udføre det dem overdragne Hverv [...].¹⁵⁵

Revisjonskomiteen gjekk ut ifrå at framlegget ikkje var meint å gje veldig presise reglar for korleis formannskapa skulle arbeide. Mykje var overlata til dei sjølve, og det var formennene og ikkje embetsmennene som skulle bestemme korleis dei ville utøve dei funksjonane som lova gav dei myndigheit til. Formannskapslova vart sett som ei lov som trekte opp eit

¹⁵² *St. forh. 1821, V, Aug., 167*

¹⁵³ *St. forh. 1821, V, Aug., 166*

¹⁵⁴ I 1820-åra fanst det ein slik komité på Stortinget, som hadde til oppgåve å gå gjennom alle framlegg til lovvedtak for å sikre at ingen lover streid mot kvarandre eller på annan måte førte til uklårheiter i det samla lovverket. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 27

rammeverk for korleis det allereie eksisterande lokalstyret kunne utøvast, heller enn som ei lov som prøvde å gi lokalsamfunna ein ny og betre definert plass innanfor staten enn dei hadde hatt tidlegare.

Begge komiteane innstilte på vidare handsaming i Odelstinget, som ikkje gjorde noko meir med saka. I staden vedtok Stortinget, mot 12 stemmer, ein proposisjon frå amtmann Falsen om å utsette vedtak av formannskapslova til neste Storting, der ho kunne bli satt i samanheng med Falsen sitt framlegg til ei ny politiordning for landdistrikta.¹⁵⁶ Dette tyder på at resten av Stortinget delte oppfatninga til revisjonskomiteen av kva som var formålet med lova. Framlegget vart sett som eit rammeverk for generelle endringar i lovverket som angjekk lokalsamfunna, og ikkje som ei gjennomgripande reform som skulle vere ei ”grunnlov” for lokalstyret på same måte som grunnlova av 1814 var for nasjonen.

Konklusjon

I denne første fasa av lovarbeidet dominerte dei praktiske spørsmåla debatten. I det aller første framlegget til ei lov om reform av lokalstyret, var det formannskapet som vart den mest sentrale institusjonen. Dette organet skulle bestå av folk frå allmugen, valt av allmugen som representerte allmugen. Likevel skulle øvrigheita ha det avgjerande ordet i valet, og vere sterkt involvert i formannskapet sin funksjonsmåte og oppgåver. Det einaste klare formålet med å opprette ein ny styringsinstitusjon på lokalt nivå, var å lette embetsmennene sine styringsoppgåver i landdistrikta på same måte som formannskapet i kjøpstadene gjorde der. Lovframlegget gav få retningsliner for andre institusjonar enn formannskapet. Stemmeretten var ikkje definert når det gjaldt formannsvalet. Det fanst få retningsliner for allmugesamlingane, slik som kven som hadde møte- og stemmerett her. Allereie på Stortinget i 1821 kom det opp framlegg til ei anna utforming av institusjonen formannskapet gjennom å gjere formannsvalet direkte, og innskrenke formannskapet sin representative funksjon. I den vidare debatten skulle det bli klart at det fanst fleire alternative framlegg til utforming av denne institusjonen, avhengig av kva slags formål dei ulike framleggsstillarane såg med lova. Samstundes skulle det etter kvart, hos dei fleste aktørane i debatten, utvikle seg eit felles overordna formål med lova.

¹⁵⁵ *St. forh. 1821, V, Aug., 173*

¹⁵⁶ *St. forh. 1821, V, Aug., 453-4*

V

”Oplysning vil aldrig naae, den som Lyset aldrig tænder”

Lovkomiteen sitt arbeid i perioden 1821-1830

Etter Stortinget i 1821 vart framlegget til formannskapslov revidert av lovkomiteen før det vart sendt til ny handsaming på Stortinget i 1824, som ikkje handsama det i det heile tatt. For å få eit nytt grunnlag for revisjon av lova vart ho derfor sendt ut på høyring til alle embetsmennene i landet i 1825. I løpet av 1826 fekk lovarbeidet for første gong større offentleg merksemd utanfor Stortinget gjennom utgjevinga til den opposisjonelle redaktøren og politikaren Peder Flor frå Drammen.¹⁵⁷ Før Stortinget i 1827 sørgja dessutan lovkomiteen sjølve for at to av dei innkomne fråsegnene frå embetsmennene vart trykt og gitt ut.¹⁵⁸ Stortinget i 1827 tok heller ikkje saka opp til handsaming, og komiteen såg seg nøydt til å sende framlegget ut til ei ny høyring for å få grunnlag for enno ein revisjon. På Stortinget i 1830 vart lova nok ein gong ikkje handsama, og her vart dessutan lovkomiteen av 1814 oppløyst og arbeidet med formannskapslova overført til regjeringa.

Arne Bergsgård legg til grunn at debatten i denne perioden hovudsakleg gjekk føre seg innanfor eit avgrensa embetsmannsmiljø.¹⁵⁹ For han blir dermed den viktigaste fortolkingsramma embetsmennene sitt negative syn på folket, eller bøndene. Han går ut ifrå at embetsmennene enno ikkje hadde omstilt seg frå den maktposisjonen dei hadde hatt under eineveldet, og at dei derfor var motstandarar av tiltak som hadde som formål å gje bøndene større makt. I praksis gjorde dette dei til motstandarar av folkestyre. Bergsgård legg mindre vekt på at eit overveldande fleirtal av embetsmennene uttrykte seg positivt om *formålet* med lova slik dette var lagt fram av lovkomiteen.¹⁶⁰ Eg vil legge vekt på å vise korleis det etter kvart utvikla seg ei felles semje om dette formålet, som la grunnlag for at debatten i aukande grad kom til å stå mellom ulike alternativ til utforming av dei forskjellige institusjonane, for å realisere dette formålet. I løpet av denne perioden fekk mellom anna stemmeretten, allmugesamlingane og kompetansefordelinga mellom desse institusjonane ei meir definert utforming. I det etter kvart omfattande kjeldematerialet frå denne perioden møter me mange

¹⁵⁷ Peder Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd, eller de elegekede Mænd i Kjøbstæderne og Ladepladserne*, (Drammen: Trykt hos C. F. Rode, 1826)

¹⁵⁸ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, Særskilt aftrykt af Budstikken No. 53-55 pro 1826, (Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1827)

¹⁵⁹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 36-37

¹⁶⁰ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 47-65

ulike forståingar og oppfatningar av desse institusjonane. Her kjem det fram korleis eit sett av institusjonar som framover skulle bli viktige delar av det moderne demokratiomgrepet vart oppfatta *før* og *mens* tenkjemåtar og institusjonar (som fleirtalsavgjerder og periodiske val) som er integrert i dette omgrepet vart utvikla. Eg viser korleis dei ulike oppfatningane og alternative utformingane av institusjonane i lova innanfor ramma av eit felles formål kom til å forme institusjonane i retning av det moderne demokratiomgrepet.

Framlegget til Stortinget i 1824

Samtlege medlemmar av lovkomiteen fekk høve til å kommentere dei endringane som komiteen på Stortinget i 1821 hadde gjort, og til å kome med eigne framlegg til endringar. Den mest omfattande kommentaren kom frå dåverande statssekretær Jørgen H. Vogt. I den første paragrafen hadde stortingskomiteen tatt bort nesten heile retten til formannskapet til å uttale seg på vegne av allmugen. Vogt meinte at dette var inkonsekvent, då det likevel sto i § 12 at i saker av mindre viktighet kunne formennene gje si eiga meining utan å høyre allmugen først, så då var det rett at begge moglegheiter fanst også i § 1.¹⁶¹ Her oppfatta altså både stortingskomiteen og lovkomiteen at det fanst ulike løysingar for kompetansetilhøvet mellom formannskapet og allmugen. I paragrafane 9 og 12, som handla om formennene sin rett eller plikt til å hente inn allmugen si meining eller samtykke, sa Vogt seg usamd med stortingskomiteen sitt framlegg om i stor grad å gjere dette til ein utstrakt plikt for formannskapet. Vogt var derimot samd med framlegget frå revisjonskomiteen som i staden gjorde dette til ein rett for formennene, og dessutan spesifiserte at det var ein plikt når øvrigheita forlanga det.¹⁶² Stortingskomiteen hadde også gjort framlegg om direkte val på formenn. Denne endringa var Vogt usamd i. Han skreiv at han "[...] holder mig forsikret om Gavnligheden af, at Overøvrigheden haver en afpasset Indflydelse ved saadan Leilighed [...]". Derfor meinte han "[...] at Forandring i Udkastet ikke i denne Punkt bør foretages."¹⁶³

Resten av medlemmane i lovkomiteen sa seg stort sett samde med Vogt sine synspunkt.¹⁶⁴ Den største endringa som skjedde med lova var at det kom med eit framlegg til formannskapslov for kjøpstadane og ladeplassane i tillegg til for tinglaga på landet. Framlegget til lov for byane vart dels basert på framlegget for landet, dels på gjeldande anordningar og reskript for dei eligerte mennene i kjøpstadane. Begge lovframlegga gjekk

¹⁶¹ Brev dat. 23.11.1823, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁶² Brev dat. 23.11.1823, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁶³ Brev dat. 23.11.1823, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁶⁴ Brev frå Thaulow dat. 15.12.1823, brev frå Krohg dat. 20.12.1823, brev frå Bergh dat. 20.12.1823, brev frå Diriks dat. 21.12.1823. RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

gjennom ein runde med kommentarar i komiteen. Framlegget for byane gjekk gjennom utan større framlegg til endringar.¹⁶⁵ I framlegget for landet vart det gjort nokre få endringar i dei enkelte paragrafane, men lova hadde framleis dei same institusjonane som tidlegare: formannskapet, som i dei fleste tilfelle kunne handle på vegne av tinglaget, og samlinga av gardbrukarane, som i nokre tilfelle skulle kunne uttale seg sjølve. I byane vart det borgarane som skulle få ei tilsvarande rolle som gardbrukarane på landet.

I innleiinga til det omarbeidde framlegget la komiteen denne gong fram ei lengre grunngjeving for innføring av formannskap. Her heitte det mellom anna at

For at de hensigtsmæssigste Foranstaltninger i offentlige Anliggender kunne treffes, er det, ikke mindre med Hensyn til Landdistricterne end Kjøbstæderne, i mangfoldige Tilfælde for Regjeringen Fornødent, eller dog i høi Grad ønskelig, at være underrettet om de nærmeste Paagjældenes Ønsker og Formeninger, hvilket ikke med Paalidelighed er mueligt, naar ikke Almuerne mellem sig have valgt visse Personer, til hvem Regjeringen kan henvende sig.¹⁶⁶

Frå sentralmaktene si side var det altså ønskeleg å opprette organ som kunne underrette dei om kva dei råka partane i eit lokalsamfunn meinte om ei lokal administrasjons- eller styringssak. Målet med dei nye formannskapa var eit betre organisert lokalstyre som var meir i tråd med dei ønskjer og behov som befolkninga hadde, samstundes som det skulle lette embetsmennene sine styringsoppgåver.

Vidare heitte det at i tillegg til å måtte støtte seg på det som ofte viste seg å vere mangelfulle råd og opplysningar frå embetsmennene, måtte myndighetene slik det var no henvende seg til dei av allmugen som tilfeldigvis var tilstades på tinga, "[...] og dels er det ikke da afgjort, at de Forstandigste ere tilstede, dels fremstille sig sædvanligen nogle blant de Mødende som Almuens Talsmænd, uden dertil at være bemyndigede."¹⁶⁷ Lovkomiteen erkjente at det var eit problem at allmugen sine talsmenn hittil ikkje hadde vorte valte på nokon lovfesta måte, og at dei dermed ikkje kunne ses på som legitime representantar for lokalsamfunnet. Dermed kunne ikkje desse talsmennene sine løfte og samtykke eigentleg reknast som juridisk bindande for resten av tinglaget. Komiteen skreiv at

For at afhjælpe denne væsentlige Mangel, og for at Almuen ved Lov kan erholde et Middel, gjennem hvilket dens Ønsker, Forslag, Samtykke, saafremt saadanne foranlediges eller fordres, med Lethed, Orden og Paalidelighed kunne fremføres og afgives, har Lovcommitteen, i vor Grundforfatnings Aand, foreslaaet for Stortinget i Aaret 1821, at fatte Beslutning angaaende Ansættelse af Formænd i Thinglaugene, efter et af Committeen forfattet Udkast.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Desse er verken signert eller datert. RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁶⁶ *Udkast til en Lov angaaende Formænds Ansættelse i Thinglaugene paa Landet, affattet i Committeen for Kongeriget Norges Lovgivning*, (Christiania: Trykt hos Jacob Lehmann, 1824), 3

¹⁶⁷ *Udkast til en Lov angaaende Formænds Ansættelse etc.*, 1824, 4

¹⁶⁸ *Udkast til en Lov angaaende Formænds Ansættelse etc.*, 1824, 4

Her grunnlav komiteen formannskapa med prinsippa i grunnlova. Det vart dessutan streka under at allmugen burde ha ein lovfesta rett til, på ein ordna og føreseieleg måte som alle hadde lik tilgang til, å sette fram ønskjer og framlegg samt til å gje eller nekte sitt samtykke til framlegg frå styresmaktene.

I det framlegget som vart sendt til Stortinget i 1824, likna altså dei viktigaste institusjonane ganske mykje på dei som fanst i det framlegget Stortinget hadde fått i 1821. Lova vart denne gong sendt til justiskomiteen, men vart ikkje handsama der og kom heller ikkje tilbake til Stortinget på noko tidspunkt.¹⁶⁹ Derimot vart lovkomiteen sjølve gjenstand for merksemd, og for å auke arbeidskapasiteten vart eitt av medlemmane bytta ut.¹⁷⁰ Den såleis endra komiteen gjekk raskt i gang med å omarbeide lova på nytt.

Høyringa i 1825

Sidan Stortinget i 1824 ikkje hadde handsama lovframlegget i det heile, trengte komiteen eit anna grunnlag for å revidere lova fram mot neste Storting i 1827. Derfor vart framlegget sendt ut på høyring til alle embetsmennene i landet. Den 17. september 1825 sendte lovkomiteen ut to lovframlegg, eit for kjøpstadar og ladeplassar og eit for tinglaga på landet. Med utsendinga følgde eit brev der embetsmennene vart bedt om å gje sin ”gode Betækning” til desse framlegga, slik at nye kunne bli utarbeidd og lagt fram på Stortinget i 1827. I løpet av dei siste månadene av 1825 og fram til sommaren 1826 kom det inn svarbrev frå alle amta i landet. Dei fleste stader skreiv amtmannen sjølve ei fråsegn. Dessutan kom det inn svar frå fogdar, sorenskrivarar, prestar, magistratar, byfogdar og borgarrepresentanskap i byane, samt nokre frå lensmenn, bygdekommisærar og forlikskommisærar i landdistrikta.

Fråsegnene varierte sterkt i omfang og i kva tema dei tok opp. Eit grunnleggande skilje gjekk mellom dei som meinte at lova var eit godt tiltak som burde iverksettast så fort som råd var, og dei som av ulike grunnar meinte at lova ikkje burde innførast, anten i det heile, eller at ein burde vente ei tid med ho. Av dei om lag 125 fråsegnene som totalt kom inn til lovkomiteen, var eit overveldande fleirtal positivt innstilt til komiteen sin påstand om at ei ny ordning av lokalstyret var naudsynt. Berre om lag 15 av fråsegnene gjekk klart imot denne påstanden. Om lag 30 andre var samde i formålet, men meinte at lova ikkje burde innførast under dei eksisterande tilhøva. Grunngevinga deira var i hovudsak praktisk og ikkje prinsipiell, og kom i dei fleste fall av ei oppfatning av at opplysningsnivået blant allmugen var

¹⁶⁹ *Storthingsforhandlingar for Aaret 1824*, I, Februar-April, 166

¹⁷⁰ Anker Bergh var død, og i staden for han kom høgsterettsassessor Lange inn i lovkomiteen. Elles sat Vogt, Krohg, Diriks og Thaulow der som før. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 45; 47

for lågt, slik at høvet til å finne eit tilstrekkeleg tal på kvalifiserte formenn var avgrensa. Det vart likevel tydeleg at lovkomiteen hadde lykkast i å sette opp eit overordna formål med lova som alle embetsmennene skjønnte og la til grunn for vurderinga si, uavhengig av om dei var samde i det eller ikkje.

Formålet med lova

Komiteen skreiv i brevet som vart sendt til embetsmennene at han var ”Overbevist om Nødvendigheden af, at Grundvolden med Omhue vorder lagt for en med Grundsætningerne for vor Statsform overeensstemmende, og af Tidsaanden paakrævet, Municipalbestyrelse [...]”¹⁷¹ Dette var det overordna, prinsipielle formålet med lova. Det praktiske formålet var for byane å erstatte tidlegare lovgjeving med ei lov som utvida formannskapet sitt virkeområde og ga fleire grupper tilgang til å ta del i bystyringa, for landdistrikta å gi allmugen eit lovbestemt middel til å påverke lokalstyret og unngå den vilkårlegheita som herska når ingen lover fanst på dette området.¹⁷² Sjølv om komiteen hadde gitt høve til å kome med detaljerte framlegg til endringar i dei enkelte paragrafane, var det langt frå alle embetsmennene som gjorde dette. Mange svarte berre på det overordna spørsmålet om lova ville vere gagnleg eller ikkje, utan å gjere framlegg til konkrete endringar i institusjonane som eventuelt kunne gjort ho meir formålstenleg.

Eit fleirtal av embetsmennene sa seg samde i at lova var eigna til å oppfylle formålet, og dessutan at ho var i samsvar både med grunnlova og med tidsanden. Dette gjaldt mellom anna sorenskrivar Koren i Hardanger¹⁷³ og fogden i Troms, som skreiv at

Øjemedet af de omhandlede Gjenstande, efter min Formening tilfulde vil kunne opnaaes med de af Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning udarbejdede Lovudkast, som ikke allene er præget med Tydelighed; men tillige omfatter Reglerne i de meest udstrakte Begreber, for en fuldkommen Organisation af Formandskaber [...].¹⁷⁴

Amtmann Krogh i Romsdals amt meinte at med dette framlegget vart ikkje berre grunnvollen lagt for eit hensiktsmessig lokalstyre, bygningane oppå var også tenlege til formålet, og han

[...] glæder mig i Tankerne til de velgjørende Følger Indretningen med Formænd i Thinglaugene efterhaanden vil faae; virksomt vil den fremme Almeenaanden; det kan vel ei nægtes at det i flere Districter vil i den første Tid falde vanskelig at finde duelige Formænd, og især en Ordfører; men Indretningen vil fremskynde Oplysningen.¹⁷⁵

¹⁷¹ ”Circulaire af 17de September 1825”, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14

Formannskapslovgivningen

¹⁷² ”Circulaire etc.”, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁷³ Frs. dat. 14.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁷⁴ Frs. dat. 08.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁷⁵ Frs. dat. 24.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Slike generelle vurderingar av lova dominerte fråsegnene, men det tydde ikkje at argumentasjonen var av prinsipiell karakter. Berre nokre svært få fråsegner tok opp dei prinsipielle¹⁷⁶ sidene ved det styringssystemet og dei institusjonane som framlegget tok sikte på å etablere.

Ei av desse få var fråsegna til sorenskrivar Bøckman i Lyngdal. Han meinte at det å gje for stor styringsmakt til folket ville vere direkte skadeleg for samfunnet. Grunnlova føresette ei blanda styreform, der monarki og demokrati var balensert mot kvarandre:

Under Indretningen af det indskrænkede *Monarkie* eller blandede Statsforfatning, har man vist nok søgt paa den ene Side, ligesaameget at undgaae de Klipper, hvorpaa en evældig *Monarks* Tyranie eller Uduelighed kunne bringe Borgernes lovbundne Frihed til, at strande, som paa den anden Side undgaae Virkningen af Folkets anmassende, af Mangel paa Indsigt i Regjeringsagen, Frihedskjærlighed fra at begaae Uretferdigheder og styrte Staten i Fare, ved at overskride den Lovbundne Friheds Grændser.¹⁷⁷

Han hevda at formålet med den norske grunnlova hadde vore å sette rammer for maktutøvinga til både kongen og folket, gjennom å balansere makta til kvar av dei mot kvarandre. Dersom formannskapa endra denne balansen ved å gje større makt til folket, utgjorde dei ein fare for heile statsstyret. Bøckman nytta ordet demokrati i den historiske tydinga som *forsamlingsstyre* eller direkte demokrati, der alle innbyggjarar i eit samfunn kom saman for å debattere og stemme over felles saker. Dette var, meinte han, ei styreform som ga for stor makt til folk utan kunnskapar og erfaring nok til å utøve fridomen sin innanfor lovbundne grenser, og "[d]et er hverken i Grundlovens Aand eller følge af dens Bestemmelser, at der skulle blive ligesaa mange *demokratiske* Forsamlinger eller *Republiker*, som der ere Thinglauge."¹⁷⁸ Han kom vidare med fleire historiske døme på at det uinnskrenka demokratiet var ein fare for staten.¹⁷⁹

Som mange andre var Bøckman også imot formannskapa fordi han meinte dannelses- og opplysningsnivået i befolkninga var for lågt. For han var likevel den manglande opplysninga ikkje berre ein praktisk grunn til å vente med å innføre formannskapa. Formannskap under slike tilhøve var ein direkte fare for grunnlova og for det norske sjølvstendet i unionen:

Folkets *Pluralitet* er saaledes uskikket, til, efter min Overbeviisning, at meddeles den Bestyrelse, som Lovudkastet, især paa Landet intenderer, og uagtet det ligger uden for min Synskreds, at bestemme alle skadelige Følger, saa formener jeg dog disse, især under den *demokratiske* Form de ere fremsadte, at kunne blive af den Vigtighed, at de, naar en herskesyg

¹⁷⁶ Med prinsipiell blir her meint at motstand eller støtte til lova er grunna i teoretiske diskusjonar av saka og ikkje i praktiske tilhøve som t. d. opplysningsnivået hos allmugen, at det er for få skriveføre menn i tinglaga osv.

¹⁷⁷ Frs. dat. 30.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁷⁸ Frs. dat. 30.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁷⁹ Mellom anna var det eit for stort innslag av det uopplyste folket si deltaking i statsstyret som gjorde at republikken fall i antikkens Roma. Frs. Dat. 30.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Regent besteed Tronen eller Naboerigets Store ønskede sin Virkekreds i *Norge* udvidet, kunne give tilstrækkelig Stof til en Forandring i Statsformen.¹⁸⁰

Dette med opplysningsnivået blant allmugen var elles den mest brukte innvendinga imot lova. Om lag 40 av alle dei 125 fråsegnene nemnte dette, men berre fem av dei var samde med amtmann Krogh i Romsdal i at dette var eit argument for å innføre lova så fort som råd. For dei aller fleste var det heller eit teikn på at lovframlegget kom for tidleg, og ville ha skadelege heller enn gagnlege verknader om det vart innført straks. Ein måtte vente til folket var modent til å greie oppgåvene som formannskapa skulle utføre. Særleg gjaldt dette praktiske ting som å kunne skrive godt nok til å føre dei påkravde protokollane.

Andre var, som Krogh, større optimistar på lova sine vegner når det gjaldt spørsmålet om opplysningsnivået hos folket. Sorenskrivar Aarestrup i Flekkefjord meinte at denne lova nettopp ville vere løysinga på den manglande opplysninga blant allmugen, då

[...] der i sidstnevnte Districter findes en mere adspredt og minde oplyst FolkeClasse, hvis Meninger og Ønsker i Henseende til en eller anden offentlig Gjenstand derfor, ved Formænds Ansættelse, vel saaledes som de ere, med saamegen desto større Lethed og Sikkerhed kunne udfindes [...].¹⁸¹

Premissen for å gå inn for formannskapslova, var at nettopp dei institusjonane som ho gjorde framlegg om ville gje allmugen høve til å påverke styringa av lokalsamfunna deira på ein betre måte, når no kunnskapsnivået og opplysninga var så dårleg. Stiftamtman Trampe i Trondheim skreiv at i utgangspunktet var han samd i at opplysningsnivået i landet på mange måtar var for lågt til at ein burde innføre formannskapa. Likevel meinte han at denne lova kanskje var det beste middelet til å bøte på problema, for "[...] Oplysning vil aldrig naae, den som Lyset aldrig tænder; Til denne Anledning vil den hensigtede med vor Constitutionelle Forfatning saa aldeles aandstemmende Lov utvivleligen meget bidrage."¹⁸²

Det fanst også døme på fråsegner som stilte spørsmål ved formålet i det heile. Stiftamtman Schouboe i Kristiansand skreiv at ei slik lov ikkje var naudsynt, "[...] fordi Thinglaugene, som et Heelt ingen egen Interesse have; som Thinglauge have de ingen Udgivter, og de Udgivter, de som Sogne have til Kirke- Skole og Fattigcassen, ere lovbestemte [...]."¹⁸³ Når lova i tillegg, på grunn av manglande opplysning og kultur hos allmugen, kunne ventast å ha skadelege følgjer, var det ingen grunn til at ho burde bli innført. Fogden i Salten meinte at

[...] en Lov af dette Indhold kunne paa hine Stede i Riget muelig lede til at en Reformationes Aand, eller en Aand, som ønskede at omdanne eller reformere enhver Foranstaltning i det

¹⁸⁰ Frs. dat. 30.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸¹ Frs. dat. 24.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸² Frs. dat. 26.07.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸³ Frs. dat. 25.04.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Offentliges Anliggende, dermed fik Næring, naar et Corpus af uvidende Almues Mænd blev sat til Thinglaugets Vogtere, og ildesindede Personer muelig deriblandt fandtes.¹⁸⁴

Sorenskrivaren i Namdalen var heilt imot innføring av formannskap på landet; bonden kunne verken lese eller skrive "[...] og desvære lidet tænke." Om allmugen skulle bruke tid på offentlege saker i staden for å skaffe seg inntekter frå jord- og sjøbruk, ville han raskt hamne i fattigdom, bli satt ut av stand til å betale skattane sine og dermed "[...] forårsage gamle Norges Hjertestød."¹⁸⁵ Også sorenskrivaren i Egersund meinte at det manglande opplysningsnivået og "Culturgraden" hos allmugen ville vere eit direkte hinder for å oppfylle formålet med lova om ho skulle trå i kraft, noko han bestemt gjekk imot.¹⁸⁶

Amtmannen i Stavanger var imot lova for byane, fordi ho ikkje gjorde klårt nok kva som skulle ligge under formannskapet sin jurisdiksjon av alle dei offentleg oppgåvene og embeta som fanst i ein by:

Skal en Municipalbestyrelse i Kjøbstæderne grundlægges, da maa saadan desaarsag formeentlig skee ved Lovbestemmelser om hvad der i Henseende til Byens Offentlige Indretninger Brandvæsenet, Skolevæsenet, Fattigvæsenet, Borgervæpningen etc. skal være overladt til Borgerskabet og Indvaanerne, til deres Repræsentanter, eller til særskildte for en enkelt Gren af Communevæsenet udvalgte Byens Mænd at besørge, samt hvorvidt Borgerskabet og Indvaanerne, Repræsentanterne eller de valgte Mænd kunne afgjøre Sagerne angaaende disse Gjenstande, enten uden eller under og med Bestyrelse og Samtykke af Øvrigheden og Regjeringen.¹⁸⁷

Formannskapa ville bli "et underordnet Hjul i den Maskin som styrer endeel af Municipalvæsenet" medan øvrigheita og regjeringa framleis ville vere "Hovedhjulet i Maskinen". Endringar i andre forskrifter om lokalstyret i byane måtte kome først, elles ville ein ikkje nå formålet om at "Municipalbestyrelsen" skulle verte meir i tråd med grunnlova. Dessutan måtte tilhøvet til eksisterande styringsorgan og øvrigheit avklarast.

Enkelte tok dessutan til orde for at ei så gjennomgripande reform ikkje var ønskeleg eller naudsynt. Dei ville heller bygge vidare på dei institusjonane som allereie fanst, slik som bygde- og soknekommissjonar, og eventuelt gradvis utvide verkeområda deira slik at dei kom til å likne formannskapa. Amtmann Wedel Jarlsberg i Bratsberg argumenterte for ei slik tilnærming, og sende til og med inn eit heilskapleg framlegg til ei lov om "[...] en hensigtsmæssig Municipal Bestyrelse for Rigets Land-Districter gennem en, de bestaaende Sogne- eller Bygde-Commissioner tildelende forandret Organisation og udvidet Virkekreds."¹⁸⁸ Wedel Jarlsberg delte oppfatninga av allmugen som for uopplyst til å greie dei

¹⁸⁴ Frs. dat. 14.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸⁵ Frs. dat. 28.10.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸⁶ Frs. dat. 06.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸⁷ Frs. dat. 16.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁸⁸ Frs. dat. 18.04.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

oppgåvene som formannskapa var pålagde. Derfor ville det vere betre om ein gjekk fram gradvis og let øvrigheita ha kontroll over prosessen, enn om ein innførte alt det nye på ein gong.

Samla sett var det likevel ikkje særleg stor usemje om forståinga av sjølv *formålet* med lova. Usemja var større om i kva grad dei institusjonane som lova ville etablere, var høvelege til å oppfylle dette. Lova sitt formål var i ferd med å etablere seg som overordna ramme for debatten, men innanfor denne ramma var det mogleg å sjå for seg fleire ulike konkrete utformingar av dei enkelte institusjonane. Dette gjaldt til dømes utforminga av stemmeretten.

Stemmeretten

I grunnlova av 1814 var stemmeretten til Stortinget avgrensa mellom anna etter alder, eigedom og formue.¹⁸⁹ Framlegget frå lovkomiteen la opp til at stemmeretten i formannskapsvalet skulle følgje om lag dei same reglane.¹⁹⁰ Berre dei som hadde stemmerett skulle dessutan kunne veljast til formenn. I allmugesamlingane var det derimot uklart om det fanst nokon avgrensa rett til å stemme. Her var det ”Gaardbrugerne” eller ”Borgerne” som skulle delta og bli høyrte i saker som vedkom dei, men det er vanskeleg å avgjere om lovkomiteen meinte at dette innebar avstemningar, og om det dermed fanst noko klart skilje mellom dei som kunne *stemme* i allmugesamlingane, og dei som ikkje kunne det men likevel fekk vere tilstades og uttale seg.

Nokre av dei meir detaljorienterte fråsegnene tok opp stemmeretten slik han var definert i lovframlegget. Sorenskrivaren i Helgeland argumenterte sterkt for at den kommunale stemmeretten burde vere vidare enn stemmeretten etter grunnlova. Det fanst nemleg mange folk som ikkje oppfylte eigedomskrava, til dømes tidlegare sjømenn, som ein likevel kunne vente hadde eit tilstrekkeleg kunnskapsnivå og interesse for lokalsamfunnet sin tarv. Desse burde såleis både få vere med å velje og kunne veljast til formenn, for ”[...] sand Patriotisme er vel en Egenskab ved Personen, og ei noget som følger som et andet Appendix ved Gaarden.”¹⁹¹

Når det gjaldt stemmeretten i allmugesamlingane, var det nokre få som tok til orde for at denne burde bli avgrensa til dei som hadde stemmerett etter grunnlova. Magistraten i Bergen argumenterte for dette, då ”[...] det ikke er gavnligt at mange Personer af liden eller

¹⁸⁹ I praksis var han også avgrensa etter kjønn, sjølv om dette ikkje sto eksplisitt nemnt. Kaartvedt, *Det norske Storting gjennom 150 år*, 51-2

¹⁹⁰ Enkelte embetsmenn skulle vere unnatekne frå å bli valt til formenn, derfor sette formannskapslova opp egne reglar for den kommunale stemmeretten i staden for å berre henvise direkte til § 50 i grunnlova.

ingen Vigtighed have Adgang til Stemmegivning, og at Man i flere Henseender, saa meget mueligt, bør hædre de efter Grundloven Stemmeberettigede.”¹⁹² Sorenskrivar Schiøtz i Stavanger meinte at stemmeretten i allmugesamlingane burde avgrensast til dei som hadde stemmerett etter grunnlova, då dette ville føre til at ”[...] den skjødesløshed som nu hersker blandt Almuen, at kuns faa møde til Thinge for at sværge Constitutionen Troskab, kunde gaae af Brug.”¹⁹³ Også borgarrepresentantane i Bergen ville avgrense stemmeretten i allmugesamlingane slik.¹⁹⁴ Sorenskrivaren i Helgeland var samd i at stemmeretten i allmugesamlingar burde avgrensast til dei med stemmerett etter grunnlova, men grunngevinga var at dette var i tråd med definisjonen av ein stemmefør innbyggjar i § 3 og at ein såleis ville få større einskap mellom paragrafane.¹⁹⁵ Borgarrepresentantane i Christiania meinte at berre borgarar og gardeigarar burde ha stemmerett fordi dei betalte skatt.¹⁹⁶ Dette meinte også amtmannen i Stavanger.¹⁹⁷ Amtmannen i Hedmark ville utelukke dei som fekk støtte frå fattigkassa frå å stemme i allmugesamlingane.¹⁹⁸

Det fanst altså mange ulike måtar å utforme stemmeretten på, men det var enno lite prinsipiell argumentasjon for eller imot dei ulike alternativa. Det meste av argumentasjonen dreidde seg om allmugen sitt generelle kompetansenivå, men var i liten grad knytt til dei krava for stemmerett som grunnlova hadde. Enn så lenge var diskusjonen om den kommunale og den nasjonale stemmeretten skilt frå kvarandre. Elles kom det fram fleire merknadar som viste at embetsmennene var usikre på kompetansefordelinga mellom formannskapet, øvrigheita og allmugen. Dette var mellom anna tydeleg i dei kommentarane som gjaldt paragrafane om allmugesamlingar.

Allmugesamlingane

Soknepresten Aschehoug i Smaalehnenes amt var eigentleg imot heile innretninga med formannskap, då han ikkje kunne sjå at det var noko stort behov for dei og allmugen uansett ikkje var opplyst nok til å sette tilstrekkeleg pris på dei. Valdeltakinga ville bli låg og heile innretninga sett på som ei byrde. Han peikte dessutan på at det var eit uklårt tilhøve mellom kompetansen til dei ulike organa:

¹⁹¹ Frs. dat. 01.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹² Frs. dat. 29.04.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹³ Frs. dat. 14.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹⁴ Frs. dat. 13.04.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹⁵ Frs. dat. 01.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹⁶ Frs. dat. 17.07.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹⁷ Frs. dat. 16.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

¹⁹⁸ Frs. dat. 29.07.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

[...] om dette imidlertid er Lovudkastets Mening eller ikke, synes noget uvist, da det vel i den 15de og 16de § heder, at Indvaanerne skulle være berettiget til at give deres Stemmer, men den 13de og 14de § synes derimod at tilkjendegive, at Formandskabet skulde kunde tilsidesætte Thinglaugets yttrede Villie, eller i det mindste derimod have et absolut Veto.¹⁹⁹

Også i flere andre fråsegner vart det uttrykt bekymring for at formannskapet kunne få for stor makt på kostnad av allmugen. Forlikskommissær Haneberg i Buskerud meinte at formannskapet ikkje skulle kunne gjere framlegg om nye tiltak for øvrigheita utan å ha høyrte allmugen først, og at dei heller ikkje skulle kunne gje samtykke til noko øvrigheita gjorde framlegg om, utan å høyre allmugen.²⁰⁰ Det same meinte forlikskommissær Christensen frå same amt.²⁰¹ Sorenskrivaren i Helgeland meinte at formennene alltid skulle kalle saman allmugen når noko måtte takast stilling til, og at dei berre skulle ha rett til å meine noko sjølv dersom allmugen ikkje møtte til samlinga. Han peika elles på at det var uklart kva slags vekt allmugen sine stemmer skulle ha i høve til formennene sine under samlinga.²⁰²

Sorenskrivaren i Vesterålen ønskte klarare retningslinjer for korleis avstemmingane i allmugesamlingane skulle gå føre seg, og kva slags vekt formennene sine stemmer skulle ha i høve til allmugen. Han meinte dessutan at allmugen burde kallast inn i fleire tilfelle enn det lovframlegget la opp til.²⁰³ Fogden i Ide og Marker var sterkt imot at formennene skulle kunne kalle saman allmugen utan godkjenning frå øvrigheita, men uttrykte også bekymring for prinsippet om at formennene på eiga hand skulle kunne ta avgjersler på vegne av tinglaget når ein tok omsyn til "[...] hvor vanskelig det er, at træffe Forføininger, hvori manges Interesse kan forenes."²⁰⁴ Lensmannen i Byneset tinglag utanfor Trondheim meinte at å gje formennene rett til å uttale seg på vegne av heile tinglaget ville vere "despotisk."²⁰⁵

Enkelte peikte på praktiske hindringar for allmugesamlingar. Dette gjorde til dømes fogden Cappelen i Vest-Finnmark som forklarte at i hans distrikt budde folk så spreidd, og reising var så vanskeleg, at slike samlingar ville bli nesten umoglege å halde.²⁰⁶ Fogden i Rakkestad sa ikkje noko for eller imot allmugesamlingar, men peikte på at dei ikkje burde haldast på gjestgivarstader, der det var tilgang til brennevin.²⁰⁷ Prosten Kildal i Finnmark var skeptisk til sjølv ideen om allmugesamlingar:

¹⁹⁹ Frs. dat. 15.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁰ Frs. dat. 19.11.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰¹ Frs. dat. 23.11.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰² Frs. dat. 01.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰³ Frs. dat. 15.11.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁴ Frs. dat. 29.12.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁵ Frs. dat. 16.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁶ Frs. dat. 28.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁷ Frs. dat. 17.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

En delibererende Folkeforsamling paa Landet, hvor faae aabne Munden, for at tale noget sundt og godt, og endnu færre haver Evnen til at fremsætte de Tanker der maatte hvile i deres Hjerter, bliver altid blot en Skygge af Ytringsfrihed [...].²⁰⁸

Andre tok til orde for at det etter dette framlegget ville bli for mange allmugesamlingar. Dette meinte til dømes sorenskrivar Staboe i Romsdal, som elles var positiv til framlegget og dei institusjonane som det gjorde framlegg om.²⁰⁹

Stemmeretten og allmugesamlingane var likevel ikkje dei einaste institusjonane i framlegget som embetsmennene hadde ulike oppfatningar av. Også andre ting vart kommentert som viser at det var mogleg å lese lovframlegget særskilt når det moderne demokratiomgrepet ikkje var felles tolkingsramme.

Andre framlegg og kommentarar

Ein av dei institusjonane som vart mest kommentert i fråsegnene, var valordninga. Etter lovframlegget skulle valet vere indirekte. Allmugen skulle velje ut det dobbelte av talet på plassar i formannskapet, og så skulle øvrigheita peike ut formennene blant desse. Blant dei som var skeptiske til opplysningsnivået blant allmugen, var det nokre som meinte at sjølv denne valmåten gav den uopplyste allmugen for mykje makt. I staden burde øvrigheita kome med framlegg til det dobbelte av plassane i formannskapet, og så kunne allmugen velje formenn blant desse. Dette meinte til dømes byfogden i Fredrikstad, Hiort, som skreiv at

Erfaring synes at vise, at de Valg som skee i en heel Commune blive saa fordelte eller falde paa saa forskellige Personer, at Resultatet ofte bliver heelt uventet. Det forekommer mig derfor, at det vilde være rigtigere om Overøvrigheden efter Forslag fra Byefogden og de tilbageværende Formænd foreslaaer 3, hvoraf de stemmeberettigede Indvaanere vælge Een. Dette forekommer mig saameget mere rigtig, som det formeentlig interesserer Overøvrigheden, Byefogden og Formændene mere at Valget falder paa en retskaffen og dygtig Mand, end det interesserer mange af de stemmeberettigede selv.²¹⁰

Ein av borgarrepresentantane i Christiania, Thyholm, foreslo at det var det sittande formannskapet som skulle kome med framlegg til kandidatar til dei ledige plassane etter kvart som formennene gjekk av, så kunne allmugen velje mellom desse.²¹¹ Her vart altså ikkje val forstått som ein rettferdig og legitim måte for folket til å peike ut representantane sine på, men som eit mogleg hinder for at ”dei beste” ville bli valt.

I forlenging av dette meinte mellom anna prosten Kildal i Finnmark at det var usikkert om ein i det heile tatt kunne basere seg på val for å finne gode formenn, det låge opplysningsnivået blant allmugen tatt i betraktning. For ”[...] vare disse end at finde, synes

²⁰⁸ Frs. dat. 09.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁰⁹ Frs. dat. 28.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁰ Frs. dat. 20.07.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹¹ Frs. dat. mai 1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

man at stole formeget paa et Valgs heldige Udfald, naar man troer ved dette at kunne treffe just disse [...].”²¹² Heller ikkje fogden i Inderøy stolte på at val var nokon god måte å sikre eit godt og forstandig lokalstyre på,

[...] thi som oftest staaer hele Valgforretningens Resultat i en eneste meget ofte slutænkende Persons Magt, da en saadan deels med dets uden vedkommendes Vidende og Villie skriver Valgsedler for en heel Deel af Almuen, der som oftest ikke selv hverken kan skrive eller læse Skrift og desuden er ligegyldig om Valget; naar de kun har skaffet deres Seddel skrevet, vedtager de ligegyldig dens Indhold, da desvære Sandsen for Vigtigheden af deres Valgret endnu hos den raa Almuesmand ikke er opvakt.²¹³

Enkelte av embetsmennene meinte altså at val ikkje ville interessere allmugen i særleg grad. Dei viste mellom anna til at mange som elles var kvalifiserte til stemmerett hadde latt vere å avlegge eid til grunnlova. Sorenskrivaren i Egersund skreiv at ”Erfaring har lært at Almuen paa flere steder ansees sammenkomster til Valg for en Byrde og derfor gjerne søger at undgaae at møde; det har tydeligt viist sig ved Udnævnelsen af Valgmænd.”²¹⁴

Det fanst også dei som meinte det motsatte: at valet på formenn burde vere direkte og utanfor øvrigheita sin kontroll. Sorenskrivar Koren i Hardanger skreiv at

Det forekommer mig, at ethvert Folkevalg, om end frit og af Øvrigheden uafhængigt, kan ikke siges et fuldkomment, men kun et indskrænket og ufuldkomment Valg, som ikkun indeholder Forslagsret, men ingen Beskikkelses eller Ansættelsesræt, saalænge et Overvalg eller Udvalg af Valget beroer paa Øvrigheden, der har Ret til at udvælge en af hver 3 som Folket har valgt. [...]Den naturlige Ret til frit og fuldkomment Valg af den der skal tale ens Sag, synes i en frie Konstitutionel Stat, ei at bør være indskrænket, videre end til, at en fuldmyndig Mand bør være valgt.²¹⁵

Koren argumenterte altså for at i ein konstitusjonell stat måtte folket ha full og avgjerande valrett om lovframlegget skulle vere i tråd med grunnlova, slik formålet var. Dette meinte også Stang, sorenskrivar i Stavanger.²¹⁶ Amtmannen i Finnmark var i prinsippet samd i at frie, direkte val ville vere mest i tråd med grunnlova si ånd, men på grunn av den store mangelen på ”duelige Subjecter” var det best å halde fram med at øvrigheita oppnemnte representantar slik tilfellet var i sokne- og bygdekommissjonane, som han forresten helst ville halde fram med og bygge vidare på når tida og folket vart meir mogne for det.²¹⁷

Fleire av embetsmennene hadde heller ikkje skjønt den for lovkomiteen viktige distinksjonen mellom å rådspørje allmugen på tinget slik ein hadde gjort hittil, og å rådspørje dei legitime, valte representantane i formannskapet. Dette gjaldt mellom anna amtmannen i

²¹² Frs. dat. 09.01.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹³ Frs. dat. 04.06.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁴ Frs. dat. 06.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁵ Frs. dat. 14.12.1825, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁶ Frs. dat. 13.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁷ Frs. dat. 01.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

Stavanger, som skreiv at den beste måten nok framleis ville vere at øvrigheita la saker fram for allmugen på tinget:

[...] saa erholder man nok paa denne Maade større Vished for baade at Almuen faar et fuldstændigt Begreb om Sagen og at dens Mening og Villie retteligen opfattes, end naar det bliver overladt allene til den selv at udforske Meningen [...].²¹⁸

Her kjem det tydeleg fram korleis embetsmennene på dette tidspunktet enno ikkje vurderte institusjonane i lovframlegget etter tankesettet i det moderne demokratiomgrepet. Dei var usikre på eller skjønnte ikkje mange av dei elementa i framlegget frå lovkomiteen som peikte framover mot dette. Dette gjaldt i første rekke institusjonane i eit moderne demokrati: val, representasjon og avgjersler ved fleirtal. Som Smith i Bratsberg amt uttrykte det:

Det synes formentligen at være for meget udstrakt at alle boesatte, og fuldmyndige Indvaanere skulde afgive deres Stemme, [...] det vilde saaledes muligens kunde indtræffe, at et godt Forslag kunde tilintetgjøres, blot ved Stemme flerhed?²¹⁹

Ein oppfatta enno ikkje folket sin rett til å bestemme over seg sjølve som eit viktigare prinsipp enn risikoen for at tiltak som ville vere i samfunnet si interesse kunne bli stoppa av folket sjølve.

Sjølv om det altså var mykje som var uklart i framlegget frå komiteen, og embetsmennene i fråsegnene ga uttrykk for mange ulike oppfatningar av dei forskjellige institusjonane og utforminga av dei, er det likevel klart at det overordna formålet med lova hadde starta med å etablere seg som ei felles ramme for debatten. Den vidare debatten kom dermed til å handle meir om i kva grad den konkrete utforminga av institusjonane i lova var tenlege til å nå dette formålet. I hovudsak kom konturane av dei institusjonane som lovkomiteen gjorde framlegg om til å ligge til grunn også for den vidare handsaminga av lova.

Det første offentlege ordskiftet om formannskapslova

I perioden mellom stortinga i 1824 og 1827 fann det første offentlege ordskiftet om formannskapslova stad. Det starta med at den opposisjonelle redaktøren Peder Flor frå Drammen i 1826 gav ut ei bok om det framlegget som hadde blitt sendt til Stortinget i 1824. Denne førte til eit innlegg i *Morgenbladet* som Flor sjølve svarte på. Ordskiftet fann dermed stad i same tidsrom som lovkomiteen heldt på å gå gjennom alle dei innkomne fråsegnene frå embetsmennene. Det at saka for første gong hadde vorte gjenstand for offentleg merksemd utanfor Stortinget, kan ha medverka til at komiteen valde å kome med eit offentleg utspel

²¹⁸ Frs. dat. 16.03.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²¹⁹ Frs. dat. 11.02.1826, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

sjølve. Dette kom i form av at to av dei innkomne fråsegnene vart trykt og gjevne ut, først i bladet *Budstikken* og deretter som bok.

Utgjevinga til Flor

Peder Flor erklærte seg som tilhengjar av ei ny formannskapslov, og beklaga seg aller først over at ho ikkje hadde fått den grundige og gode handsaminga som ei slik lov fortente, verken på Stortinget eller i lovkomiteen.²²⁰ Han sette punktvis opp dei prinsippa som han meinte at ei formannskapslov burde kvile på. Det første punktet gjaldt stemmeretten. Lovkomiteen hadde berre brukt det litt lause omgrepet ”Gaardbrugerne” om dei som hadde stemmerett i allmugesamlingane, mens Flor argumenterte prinsipielt for at ”Enhver, som bidrager til Skatter og Udgifter, enten til Staten i Almindelighed eller Communen i Særdeleshed, maa, efter det for Statsborgere gjeldende Ligheds-Princip, være stemmeberettiget [...]” i den kommunen han eller ho skatta til.²²¹ Stemmerettsreglane i grunnlova burde ikkje gjelde for kommunane, ”[...] thi det er noget langt Andet at stemme i et Commune-Anliggende, hvor Spørgsmaalet angaaer Penge og Præstationer, eller i de fleste Tilfælde kan reduceres derhen, end at stemme i Nationens almene Anliggende [...]”²²² Flor meinte at andre kriteria burde leggjast til grunn for den kommunale stemmeretten enn for den nasjonale, fordi kommunane var ein annan type fellesskap enn nasjonen.

Det neste prinsippet han tok til orde for hang saman med allmugesamlingane. Han skreiv at

Ligesom ethvert fuldmyndigt Menneske er Herre over sin Tid, Formue og Anvendelsen af sine Kræfter, naar intet af dette strider imod Lovene, saaledes maa Communerne ogsaa betragtes som fuldmyndige. Den af dem derfor, som samler sig *in plenum*, for at afgjøre sine Anliggender, er berettiget dertil, uden noget Formandskabs Mellekomst [...].²²³

Grunnlaget for forsamlingsfridomen var den individuelle fridomen, som også var det som gav avgjerslene til folket *in plenum* rettsleg kraft. Grunnen til dette var, ifølgje Flor, at ”[...] ethvert Formandskab maa betragtes at handle som Fuldmægtig, den samlede Commune derimod som Principal, og hvor Principalen er nærværende, ophører Fuldmægtigens Functioner.”²²⁴ Den individuelle fridomen kunne i prinsippet ikkje delegerast utover det

²²⁰ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 2-4. Han la skylda på regjeringa, spesielt på statsråd Krogh som var formann i lovkomiteen, og klagde han for å ha hala saka ut meir eller mindre med vilje for å kunne halde fram med å heve honoraret sitt som komitéformann.

²²¹ Dette medførte at følgjande grupper måtte vere inkludert blant dei stemmeføre: umyndige gjennom verger, mindreårige, enkjer, eigedomshavarar som ikkje var bosatt i kommunen samt handverkarar utanfor borgarskapet. Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 8-9

²²² Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 8-9

²²³ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 10

²²⁴ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 11

individua sjølve gav direkte samtykke til. I eitkvart tilfelle der individa i fellesskap valte å utøve makt, opphøyrt den delegerte makta. Å gi formennene retten til å avgjere når dei sjølve ville opptre som representantar, og når dei representerte sjølve skulle ta avgjersler, var dermed det same som å umyndiggjere individa. Av dette følgde, meinte Flor, at øvrigheita ikkje skulle ha noko direkte med formannskapa å gjere. Heller ikkje burde dei ha noko å gjere med korleis innbyggjarane i ein kommune valte å styre seg sjølve og løyse sine interne oppgåver. Kommunane skulle ha einerett til å "[...] vælge sine Bestillingsmænd uden Nogens Mellekomst, og meddele Enhver særskilte Instruxer [...]"²²⁵ Øvrigheita si rolle var utelukkande å representere statsadministrasjonen.

Til slutt måtte formannskapslova ikkje vere i strid med grunnlova: "[...] hverken med Hensyn [til] dens bestemte Udtryk eller de Friheds- og Ligheds-Grundsætninger, som ligge til Grund for dens Bestemmelser."²²⁶ Sjølv om kommunane var sjølvstyrte einingar, grunnlagt på enkeltindividet sin fridom, gjekk dette sjølvstyret ikkje vidare enn dei grensene som grunnlova sette opp. Grunnlova var nemleg ikkje føderal, men nasjonal. Som avslutning på denne generelle delen av boka skreiv Flor at framlegget frå lovkomiteen mangla heilskap når det gjaldt dei grunnleggande, prinsipielle spørsmåla om fridom: "Lovudkastet bærer Præg af Aristocratiets Aand, er fuldt af Formynderskab, unyttige Restrictioner og Bestemmelser, og affecterer tillige paa nogle Steder en Liberalitet, ikke tjenlig til andet, end en Maske for den Ukyndiges Øine."²²⁷ Han gjorde deretter framlegg til konkrete endringar i kvar enkelt paragraf som kunne gjere lova meir i tråd med dei generelle prinsippa han argumenterte for.

Allereie i merknaden til den første paragrafen kom han tilbake til det prinsipielle synet sitt på individet sin fridom som grunnlaget for fellesskapet sin fridom: "Udkastet vil have [...] Formynderskab paalagt ved Lov", skreiv han.²²⁸ Poenget hans var at den delegeringa av makt som formannskapa innebar ikkje kunne vere lovpålagt, men måtte skje frivillig. Dette hadde vore tilfelle med dei aller første tilløpa til formannskap i byane:

Den første Anledning til Indretning med elegerede Mænd, eller som Udkastet og kalder Formannskab, maa søges deri, at Communerne bleve for store til at samles ved enhver Anledning, og raadslaae endog i lovbestemte Tilfælde: man fandt det altsaa hensigtsmæssig og tidsparende, at vælge nogle Enkelte, med Ret til, i visse Tilfælde, at handle i Communens Navn.²²⁹

Under eineveldet var retten til formannskap og kommunalt sjølvstyre gitt ovanfrå, av kongemakta. Formannskapa under den nye norske grunnlova måtte derimot gå tilbake til å

²²⁵ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 12

²²⁶ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 12

²²⁷ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 12

²²⁸ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 13

hente legitimiteten nedanfrå, frå dei som formennene styrte på vegne av. Forsamlingsfridom var ein sjølvsgatt rett i ein konstitusjonell stat med ei fri forfatning. I forlenging av dette var Flor sjølvsgatt sterkt imot indirekte val der embetsmennene skulle ha det avgjerande ordet: ”Hvis ikke Aristokratiet her stikker mærkeligen frem, veed Rec. i Sandhed ei, hvorledes det skulle kunne skee tydeligere.”²³⁰

Flor var sær s konsekvent og prinsipiell når det gjaldt kva slags følgjer dette måtte få for utforminga av dei enkelte paragrafane i lova. Utforminga av § 9, om at formenn som vart sett under tiltale, miste stemmeretten etter grunnlova eller vart gjort umyndige, skulle fråtre formannskapet, kalla Flor eit nytt bevis på formyrdartanken som han meinte låg bak heile framlegget. For ”Fuldmægtig kan Enhver være, som ikke er berøvet Friheden, saalenge Principalen er fornøiet med ham, og det tilkommer denne og ingen anden at bestemme dette.”²³¹ Om folket ville ha ein umyndiggjort som formann, så var han formann. Det same konsekvente synet låg til grunn for merknaden til § 12 om formannskapet sine oppgåver. Flor meinte at avgjersler skulle bli tekne av formannskapet og innbyggjarane åleine, utan innblanding frå øvrigheita, for dette ville vere umyndiggjering og dermed eit inngrep i kommunen og innbyggjarane sin fridom. Samfunnet måtte byggje på at makta alltid kom nedanfrå:

Uden en Commune er Øvrighed, som Øvrighed betragtet, slet intet, og at Øvrighed altsaa ikke kan tænkes, uden først at tænke sig en Commune eller Samfund af Mennesker; endelig og, at Øvrigheden er indsat efter de Regler, som Samfundet har vedtaget at gjelde for sin Bestyrelse, men ikke for at være dets Undertrykker.²³²

Han argumenterte også mot utforminga av § 14, der det heitte at formennene si meining eller samtykke skulle ses på ”[...] som om samme af Communen var afgjort.”²³³ For ”Trods Retfærdighedens Grundsætning, at Minoriteten ikke maa kunne paabinde Majoriteten det Mindste [...] etableres det som et Axiom i dette aristokratiske Udkast.”²³⁴ Ein måtte ikkje gje formennene rett til å uttale seg på vegne av kommunen utan å uttrykkjeleg gjere det klart at dette berre kunne skje når kommunen sjølv i form av alle innbyggjarane hadde godkjent det.

Utforminga av paragrafane 16 og 17 om allmugesamlingar var derimot i tråd med prinsippa til Flor. Det å vere med å stemme i ei sak som råka ein sjølv var ein så ”naturlig, uomtvistelig og uafhændelig Rettighed” at det knapt skulle vore naudsynt å nemne det i lova,

²²⁹ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 14

²³⁰ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 17

²³¹ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 23

²³² Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 26

²³³ ”Det hele Udkast, Hr. Forfatter! er et uforskammet Product [...]”, skriv han. Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 27-8

²³⁴ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 28

men då mange av dei andre paragrafane drog i ei anna retning kunne det vere greitt å slå det klart fast her.²³⁵ Allereie neste paragraf, § 18, der det heitte at formannskapet og øvrigheita i fellesskap skulle avgjere kva slags arbeid eller innretningar som kommunen skulle finansiere i kommande år, svekka rolla til allmugesamlingane: ”Her er det Formandskab og Øvrighed, som efter Behag skalter og valter over Communens Eiendomme, og raade over dens Indvaaneres Pung.”²³⁶ Også i resten av merknadene kom han stadig tilbake til det grunnleggjande prinsippet om at makt ikkje måtte delegerast ovanfrå og ned, men berre nedanfrå og opp på alle nivå i samfunnet.

Flor baserte kommentarane sine til lovutkastet på folkesuverenitetsprinsippet. I følgje dette prinsippet går all makt ut i frå folket. Fridom er at kvar enkelt kan gjere som han vil innanfor dei overordna rammene som han sjølv har gitt samfunnet makt til å sette opp, for å hindre at ein person si fridomsutøving innskrenkar ein annan sin fridom. Flor si oppfatning av folkesuverenitetsprinsippet var dessutan basert på eit *positivt* fridomsomgrep. Berre den som bruker fridomen sin til sjølv å ta del i samfunnsstyringa, er fri. Å ta ifrå individet denne retten ved å innføre representative organ som tar avgjerder på hans vegner, er å umyndiggjere han. Tanken om styre ved representasjon var framand for Flor. Maktutøving på andre sine vegner kunne berre skje gjennom delegasjon, og denne måtte vere konkret og ikkje abstrakt, i alle fall i så små einingar som kommunar. På dette grunnlaget avviste Flor periodiske val som ein måte for folket å kontrollere makthavarane på.

Utgjevinga til Flor vart følgt av eit innlegg i *Morgenbladet*.²³⁷ Innsendaren argumenterte mot Flor sin påstand om at det mest sentrale innhaldet i det å myndiggjere kommunane var å gje dei uinnskrenka rett til at alle i kommunen kunne møtast og avgjere saker når dei ønskte det. Om ein aksepterte dette prinsippet, meinte innsendaren, kunne ein like godt gje det norske folk, om det ønskte det, uinnskrenkja rett til å samlast og avgjere nasjonale saker utan å velje eit Storting til å ta avgjerdene for seg. På den måten kunne folket sjølv altså velje om det ville følgje grunnlova eller ikkje, og kva var då poenget med å ha ei grunnlov? Alternativet var det reine anarki. Den norske grunnlova var ikkje *demokratisk*, men *monarkisk*, og då var det i tråd med og ikkje i strid med prinsippa i grunnlova at kommunane ikkje skulle ha uinnskrenka forsamlingsfridom. Det var ”[...] en mindre lyde ved Lovforslage, at de ere monarkisk stemte, end om der skulde klæbe demagogisk Rust ved dem.”²³⁸

²³⁵ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 30-31

²³⁶ Flor, *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd etc.*, 31

²³⁷ Innlegget var anonymt, men ifølgje Bergsgård var det skrivne av justitiarius J. Cr. Berg. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 64

²³⁸ *Morgenbladet*, no. 249, 06.09.1826. Mikrofilmen er av dårleg kvalitet og særers vanskeleg å lese enkelte stader.

Innsendaren brukte ordet *demokratisk* om forsamlingsstyre i den historiske tydinga. Det var eit underliggjande premiss at under denne styreformen var folkefridomen for stor og styret ville uvegerleg ende i fleirtalstyranni som satte konstitusjonen og folkefridomen i fare.

Flor svarde på innlegget i ei seinare utgåve av *Morgenbladet*. Han skreiv at innsendaren hadde tillagt han ei meining han på ingen måte hadde, når denne meinte at Flor hadde tatt til orde for å sette til side grunnlova og innføre forsamlingsstyre i Noreg. Han skreiv at innsendaren tok feil av kva som var underliggjande prinsipp og kva som var retningsliner for praktisk utforming av institusjonar på grunnlag av desse prinsippa. Eller med Flor sine ord: kva som var *naturlege* og kva som var *borgarlege* lover. Utforminga av dei borgarlege lovene burde verken vere monarkisk eller demokratisk, men *konstitusjonell*. Flor skreiv at ”Jeg havde nær brugt Ordet democratisk, som mig synes bedst udtrykker Meningen; at det ikke skeede, er for ikke at komme i Strid, om det Ords rette Forstand.”²³⁹ Han meinte altså at det fanst fleire moglege tydingar av dette ordet, som innebar fleire ulike utformingar av lover og institusjonar innanfor ramma av det. Han peikte vidare på at mange ord, som ”demagogisk” og ”aristokratisk”, kunne ha fleire tydingar. Og han var framleis usamd i at lovkomiteen hadde lykkast i å gje kommunane fleire rettar med lovframlegget sitt:

[...] det [...] er en besynderlig Sag, naar en ubetydelig Minoritet i en Stat vil paatage sig at give Majoriteten tilbage en saare liden Deel af deres naturlige og uafhængelige Rættigheder, fordi de engang have været berøvet dem af det absolute Monarkie.²⁴⁰

Etter denne vesle debatten i *Morgenbladet* vart det ikkje sagt meir om formannskapslova i offentlegheita før *Budstikken* trykte to av fråsegnene frå høyringsrunda og lovkomiteen etterpå fekk desse utgitt som ei særskilt bok. Den eine av fråsegnene støtta formannskapa mens den andre argumenterte mot dei, men førstnemnde var klart grundigast og best utforma. Det var argumentasjonen i denne fråsegna lovkomiteen sjølv framheva at dei hadde lagt til grunn for revisjonen av lovutkastet før Stortinget i 1827.

Utgjevinga av fråsegnene til Schavland og Rambech

Før Stortinget i 1827 vart altså to av dei innkomne fråsegnene trykt og gitt ut. Den første av desse var av residerande kapellan i Ryfylke, O. Schavland, som hadde skrive ei lang fråsegn med støtte til lovframlegget og framlegg om endringar han meinte burde gjerast i det. Komiteen skreiv i innleiinga til boka

[...] at Forfatteren saa rigtig har fremstillet, hvor lidet de bestaaende Regler for Commune-Anliggendes Forvaltning svare til den constitutionelle Forfatnings Fordringer, at [komiteen] har antaget, at Betænkningen, bragt til offentlig Kundskab, meget vilde bidrage til end mere at

²³⁹ *Morgenbladet*, no. 277, 04.10.1826

²⁴⁰ *Morgenbladet*, no. 277, 04.10.1826

henlede den almindelige Opmærksomhed paa, hvor nødvendigt det er, ei længer aldeles at lade en saa vigtig Gjenstand af Sigte, og efterhaanden at bringe Lovgivningen om Communevæsenet i større Harmonie med de for Statsstyrelsen i det Hele nu gjældende Grundsætninger.²⁴¹

Her slo komiteen fast heile to gonger i same setninga kor viktig det var at lokalstyret skulle svare til dei prinsippa som låg til grunn for statsstyret. Schavland starta si fråsegn nettopp med å slå fast kor viktig det var å få ei kommuneordning som var "[...] overensstemmende med vor Statsform og Tidsalderens Fremskridt i Cultur [...]"²⁴² Grunnlaget for dette var forskjellane mellom den nye styreforma og den gamle: mens det for eineveldet hadde vore eit mål å styre mest mogleg og ha utstrakt kontroll også over lokalsamfunna, var det under den nye styreforma like viktig at "Statsborgerne i de mindre Samfund forundes nogen Deel i sammes Bestyrelse, og deres Mening og Villie ihenseende til deres særegne Anliggender bliver mere hørt og agtet."²⁴³ I ein stat basert på eineveldig kongemakt måtte lovene sikre undersåttane sin lojalitet og lydnad til kongen. I ein konstitusjonell stat, derimot, skulle lovene fremme "Borgersind", "Patriotisme" og "Almeenaand".²⁴⁴

Det underliggjande premissen var at samfunnet vart best styrt av dei som var borgarar av det og levde i det. Ein konstitusjonell stat, med rettar og fridom til kvar enkelt borgar, var ikkje fullført før kvar enkelt var klar over og kjente verdien av rettane og fridomen sin: "[...] de Friheder og Rettigheder, som ere tilstaaede Statsborgerne i Almindelighed, maae, saavidt mueligt, nydes og føles af hver Enkelt; den enkelte Borger bør føle, at han er og gjelder noget i Samfundet [...]"²⁴⁵ Schavland erkjente at det låge opplysningsnivået hos allmugen var eit argument mot å innføre ei så utstrakt formannskapslov som han ideelt sett ønska, men ein måtte iallfall legge den rette grunnmuren no slik at resten av byggverket kunne kome til etter kvart.²⁴⁶

Deretter gjekk Schavland vidare til å gjere greie for dei tinga i lovframlegget som han helst ville ha endra: kommunane si geografiske inndeling, valordninga og tenestetida til formennene og oppgåvene deira. Han argumenterte for at det var *soknet* som burde vere den kommunale grunneininga, i staden for tinglaget. Dette var både fordi desse allereie var etablerte som lokale fellesskapar, og fordi det var praktiske fordelar ved det. Mellom anna var det mykje lettare å samle både formannskapet og heile allmugen til møte i eit sokn, som var ei

²⁴¹ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 3-4

²⁴² *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 4

²⁴³ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 4

²⁴⁴ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 5

²⁴⁵ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 5

²⁴⁶ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 6

mindre geografisk eining.²⁴⁷ Komiteen skreiv at dei hadde tatt argumentasjonen til følge, og gjort *prestegjeldet* til den kommunale geografiske eininga.²⁴⁸

Schavland var for direkte, uinnskrenka val til formannskapet. Det som gjaldt ved stortingsval, om at folk ikkje kjende godt nok til dei personane som var kandidatar eller til oppgåvene dei kom til å få, gjaldt ikkje i same grad under så små tilhøve som i kommunane. Og ”Naar Valget er indskrænket, interessere de Vælgende sig mindre derfor; Enhver tænker, hans Stemme gjør Intet til Udslaget [...]”²⁴⁹ Også her skreiv komiteen at dei hadde tatt argumentet til følge og gjort valet uinnskrenkja, sjølv om det skulle skje gjennom valmenn då ”[...] et directe Valg vilde være forbundet med adskillige Uleiligheder [...]”²⁵⁰

Schavland hevda dessutan at formennene etter framlegget frå komiteen fekk for lita myndighet.²⁵¹ Han nemnde ei lang rekke område som formannskapa burde få makt over, etter prinsippet om at det som berre råka innbyggjarane av eitt lokalsamfunn skulle dei åleine kunne bestemme over. Embetsmennene var representantar for statsmakta og skulle såleis ikkje ha anna med formannskapet å gjere enn å utøve statstenestepliktene sine. Han argumenterte for at berre folkevalde representantar burde utføre oppgåver på vegne av folket.²⁵² Men dette tydde ikkje at formannskapet, som folket sine representantar, åleine burde ha all makt i lokalsamfunnet. Formennene skulle styre, vake over og utføre dei kommunale oppgåvene, mens ”At indføre og vedtage nye Foranstaltninger, bør være Borgerskabet i det Hele forbeholdet, naar ellers Constitutionens Aand skal iagttages og følges [...]” At folket sjølve hadde einerett til å sette i verk nye tiltak var i tråd med prinsippa i grunnlova, ”[...] thi det er een af Grundlovens Hovedgrundsætninger, at den lovgivende Magt er hos Folket [...]” I kommunane burde denne makta vere direkte hos folket, ”[...] efterdi den her kan udøves ligesaa let og beqvemt af den selv, som af Delegerede [...]”²⁵³ I kommunen, der det lettare var mogleg å gjennomføre det, burde folket si lovgjevande makt utøvast av kvar enkelt borgar direkte i staden for gjennom representantar. For ”Til sand Communeforfatning hører noget mer Ret for Almeenheten, end blot at vælge sine Foresatte, og siden lade dem gjøre hvad de ville.”²⁵⁴ Som Peder Flor meiner altså Schavland at i kommunane burde folkesuvereniteten utøvast mest mogleg i si direkte form. Han argumenterte mindre prinsipielt ut i frå eit positivt fridomsomgrep slik som Flor gjorde, og fokuserte i større grad på at det var *praktisk* mogleg å

²⁴⁷ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 8

²⁴⁸ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 7-8

²⁴⁹ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 14

²⁵⁰ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 13

²⁵¹ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 15

²⁵² *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 22

²⁵³ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 23

gjennomføre eit slikt direkte folkestyre i kommunane. Han hevda, i likskap med Flor, at det var dette som måtte vere den rette tolkinga av folkesuverenitetsprinsippet i grunnlova når ein skulle lage kommunale institusjonar i tråd med denne.

Schavland avslutta med å argumentere mot den innvendinga som mange andre embetsmenn hadde, om at folket ikkje var opplyst nok enno til at tida var moden for formannskapslova. Han skreiv at "[...] dette er en Betænkelighed, som om et halvt eller heelt Aarhundrede og til enhver Tid vil blive den samme. Der maa engang begyndes, hvor Noget skal skee [...]."²⁵⁵ Det å bruke fridomen sin var ikkje ein kunnskap menneska var født med, men noko som måtte øvast opp gjennom aktiv bruk. Dette vart motsagt i den andre fråsegna som komiteen valde å trykke, frå sorenskrivar Rambech i Trondheim. Han argumenterte for at folket ikkje var opplyst nok til å få så stor fridom som formannskapslova ville gje dei. Fridomen ville i beste fall ikkje bli brukt, i verste fall direkte misbrukt til stor skade for samfunnet.²⁵⁶ Begge delar ville vere i motstrid til anden og prinsippa i grunnlova, og dermed ville lova ikkje oppfylle formålet som komiteen hadde sett opp. Komiteen valte likevel å legge Schavland si linje til grunn for det vidare arbeidet med å lage eit nytt lovframlegg til Stortinget i 1827.

Stortinget i 1827

I løpet av 1826 sirkulerte lovkomiteen det reviderte framlegget mellom seg i fleire omgangar, og kom med ulike framlegg til endringar. Her ser ein at dei mellom anna diskuterte stemmeretten både ved formannsvalet og i allmugesamlingane.²⁵⁷ I det endelege framlegget heitte det i § 2 at det var dei stemmeføre etter § 51 i grunnlova som skulle ha stemmerett i formannsvalet. Dessutan gjorde komiteen framlegg om at formennene skulle utnemnast av valmenn i staden for av øvrigheita. Stemmeretten i allmugesamlingane vart presisert til dei stemmeføre etter grunnlova, til næringsdrivande borgarar eller folk som eigde gard eller grunn (i byane og ladeplassane) samt til dei som eigde eller brukte matrikulert jord (i landdistrikta).²⁵⁸ Det vart presisert at formennene hadde stemmerett på lik line med dei andre stemmeføre i samlinga. Dessutan vart det gjort klarare at formålet med slike samlingar var å

²⁵⁴ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 23

²⁵⁵ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 25

²⁵⁶ *Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne*, 27-31

²⁵⁷ Udatert, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁵⁸ § 26 i lova for landet, § 25 i lova for byane, *Udkast til Love 1. angaaende Formændene eller de eligerede Mænd i Kjøbstæderne og 2. angaaende Formænd udenfor Kjøbstæderne, affattede i Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning*. (Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1826). I motsetning til det som var tilfelle i grunnlova, vart det ikkje sett opp nokon krav til kor lenge ein måtte ha eigd eller brukt jorda, eller til verdien på eigdommen, for å få stemmerett i formannsvalet.

gje dei saka råka direkte rett til å uttale seg, gjennom formuleringar om at når ei sak berre råka ein bestemt del av kommunen eller klasse av innbyggjarane, skulle desse åleine avgjere saka saman med dei av formennene som også tilhørte denne delen eller klassa.

I framlegget var det også kome inn ein paragraf som slo klarare fast i kva tilfelle formennene hadde plikt til å kalle saman allmugen for å få deira meining, avgjersle eller samtykke. I § 22 heitte det no at

Naar den Sag, hvori Formening, Samtykke eller Beslutning af Communen attraaes, angaaer Bevilgelse af Lønninger, eller andre aarlige Udgiftsposter, ganske nye Foretagender, Afhændelse eller Kjøb af Eiendomme, eller Afstaaels af nogen Stedet tilliggende Rettighed, skulle Formændene lade de Paagjældende selv afgive deres Stemme.²⁵⁹

I den neste paragrafen heitte det vidare at formennene hadde rett til å kalle inn allmugen til slik samling når dei sjølve meinte at det var naudsynt. Dei hadde dessutan plikt til å gjere det når øvrigheita forlanga det. Komiteen prøvde dermed å svare på den usikkerheita som embetsmennene hadde gitt uttrykk for når det gjaldt allmugesamlingane si rolle. I tillegg var ordet *Gaardbrugerne* gjennomgåande erstatta med ordet *Paagjældende*. Dette streka under at det var dei som vart råka av eit tiltak som skulle ha rett til å diskutere, vurdere og vedta eller forkaste det. Vedtaket skulle likevel ikkje vere gyldig før det var approbert av amtmannen, eventuelt av regjeringa om det var tvil i saka.²⁶⁰ Ei anna viktig endring i lova for landet var at prestegjeldet vart gjort til den kommunale eininga i staden for tinglaget. Ladeplassane vart flytta frå lova for byane til lova for landet, og fekk rett til å ha eige formannskap om dei ønskte det. Formannskapet skulle også ha eit eige manntal over alle dei stemmeføre i prestegjeldet til ei kvar tid. Det var elles kome inn ein del nye paragrafar, særleg i lova for byane, som søkte å avklare formennene si rolle i høve til dei tradisjonelle oppgåvene til dei lokale styresmaktene.

Lovkomiteen sende inn det reviderte lovframlegget til Stortinget i 1827. Som i 1824 starta framlegget med ei grunngjeving frå komiteen. Formuleringa frå brevet til embetsmennene om høyringa, som sa at

Lovcommitteen holder sig overbevist om, at det er nødvendigt, at Grundvolden med Omhu vorder lagt for en Bestyrelse af Communernes indvortes Anliggender, der stemmer overeens med Grundsætningerne for vor Statsform, og som derhos svarer til Tidsalderens Fremskridt i Cultur [...]

vart tatt med her. Dessutan føyde komiteen til: ”[...] og at Statens Borgere, ved at deeltage i Forvaltningen af de offentlige Anliggender i de engere Kredse af Statssamfundet, sikkrest erholde den Dannelse og Erfaring, som udfordres, for at gavne som Medlemmer af en

²⁵⁹ § 22 i lova for byane, § 23 i lova for landet, *Udkast til Love 1. angaaende Formændene etc.*, 1826

²⁶⁰ § 27 i lova for byane, § 28 i lova for landet, *Udkast til Love 1. angaaende Formændene etc.*, 1826

lovgivende Forsamling.”²⁶¹ Her kom det altså eit svar til innvendingane frå embetsmennene om at allmugen ikkje sto høgt nok i opplysning og kultur til at formannskapslova ville fylle formålet med å gjere lokalstyret i tråd med grunnlova og tidsanden. Komiteen delte oppfatninga til dei av embetsmennene som hadde meint at lova i seg sjølve ville motvirke slike problem og bidra til å utdanne betre samfunnsborgarar. Komiteen svarte også på den manglande forståinga for at det ikkje var nok å berre spørje allmugen på tinga, som ein hadde gjort til no. Problemet var ikkje berre at ein mangla ein sikker, føreseieleg og lovfesta måte å få vite allmugen sin vilje på. For

[...] vel er det hjemlet ved Lov, at tilspørge den thingsøgende Almue, om den samtykker i dette eller hiint, men deels gives Almuen derved kun Anledning til at yttre sig ved Svar paa de opkastede Spørgsmaale, - ikke til i andre Henseender eller Anliggender at fremsætte, hvad den maatte attraae, og end mindre til at fatte de Beslutninger, som den maatte ansee tjenlige, - og deels er der, forsaavidt Almuen paa fornævnte Maade tilspørres, ingen Adgang aabnet til indbyrdes Overlæg mellem de Paagjeldende, ingen Form for Forretningernes Gang Fastsat, Intet bestemt om Afgjørelse ved Stemme flerhed, om hvem der ere stemmeberettigede o.s.v. [...].²⁶²

Å berre spørje ein tilfeldig mengde individ som var samla på eit ting om dei sa ja eller nei til noko, var ikkje det same som å ha ”sikker Adgang” til folkeviljen. Komiteen søkte å gjere det klart for Stortinget at formannskapa var eit reelt behov som berre kunne dekkast gjennom ny, gjennomgripande lovgjeving. Vidare vart det også presisert at dette måtte sjåast på som ei rammelov, som kunne bli revidert og utfylt etter kvart som ein såg manglar og nye behov.²⁶³

Komiteen hadde altså reagert på innspela frå embetsmennene både ved å gjere formålet med lova klarare, og ved å gje institusjonane ei betre definert form og kompetanse. Ein såg no klarare konturane av dei institusjonane som kom til å bli delar av det moderne demokratiomgrepet. Det var slått fast at ein ønskte å gje formennene retten til å representere kommunen i alle andre tilfelle enn dei lova eksplisitt nemnte som unntak. Også i allmugesamlingane skulle vedtak bli fatta ved stemmegjeving, og dermed med fleirtalsavgjerder. Komiteen hadde dermed svart på den usikkerheita som embetsmennene hadde møtt desse institusjonane med. Han valde også bort den forståinga av fridom som Peder Flor var talsmann for, gjennom å halde fast på og forsterke formannskapet sin representative funksjon. Formannskapet skulle vere fullmyndig representant for kommunen, ikkje administrator av delegerte avgjerder. Denne tanken var likevel ikkje ført så langt at ein hadde avskaffa allmugesamlingane heilt. Folket sjølve skulle framleis utøve makt direkte i enkelte spesifiserte tilfelle.

²⁶¹ *Udkast til Love 1. angaaende Formændene etc.*, 1826, 3-4

²⁶² *Udkast til Love 1. angaaende Formændene etc.*, 1826, 5

²⁶³ *Udkast til Love 1. angaaende Formændene etc.*, 1826, 6

Tross i den grundige førebuinga kom ikkje Stortinget til å føre saka noko vidare denne gongen heller. Ho vart sendt til justiskomiteen, som ikkje tok ho opp. Dermed måtte formannskapslova opp til revisjon i komiteen nok ein gong.

Høyringa i 1829 og Stortinget i 1830

Etter Stortinget i 1827 bestemte lovkomiteen seg for å sende lova ut på ei ny høyringsrunde "[...] da ingen Beslutninger i denne Anledning bleve fattede, og Lovcommitteen anseer det gavnligt, at dette Anliggende igjen vorder bragt paa Bane, naar et Storthing næste Gang sammentræder [...]"²⁶⁴ Dei opphavlege fråsegnene frå denne høyringsrunda finst ikkje i lovkomiteen sitt arkiv, men det finst eit hefte der ein del av kommentarane frå embetsmennene som sende inn fråsegn, er førte inn. Det er ført opp 27 namn på embetsmenn som "[...] have erklært at en Lov om Formænd paa Landet ikke nu bør udkomme, fordi Almuen kan høres til Thingene, fordi den vil mere skade end gavne, eller fordi der ej gives brugbare Subjecter, eller formedelst [uleseleg]"²⁶⁵ To embetsmenn var utvitydig for lova, medan elleve andre hadde motførestillingar utan å seie om dei var for eller imot heile lova, var for lova for kjøpstadane, men ikkje for landet, eller var for lova om endringsframlegga deira vart følgt. I alt ser det ut til å ha kome inn rundt 60 fråsegner, altså nær ei halvering frå den førre høyringa i 1825. Denne gong var dessutan samtlege fråsegner av embetsmenn, ingen lensmenn eller forlikskommissærar er oppførte mellom dei som sendte inn svar til lovkomiteen.

Mange av dei konkrete kommentarane til kvar paragraf er oppførte. Enkelte ville endre valordninga tilbake til indirekte val, der øvrigheita gjorde framlegg og dei stemmeføre innbyggjarane valte ut formennene mellom desse, eller at øvrigheita skulle velje formenn etter framlegg frå innbyggjarane. Ein annan ville derimot at valet i landdistrikta skulle skje direkte, og gå føre seg samstundes som ein valte valmenn for Stortinget. Ein embetsmann ville avgrense stemmeretten i kjøpstadane til dei som eigde grunn eller hadde borgarskap, og som bevisleg hadde betalt skatt. Det var også fleire kommentarar til paragrafane om allmugesamlingane, som viser at det framleis fanst stor usemje om rolla og funksjonen deira. Enkelte meinte at slike samlingar berre skulle ha rett til samtykke, andre at dei burde få avgjerslerett i langt fleire tilfelle enn det framlegget frå lovkomiteen la opp til. Det var også enkelte kommentarar som viser at det enno var uklart for mange kven som hadde stemmerett i

²⁶⁴ 1829, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁶⁵ 1829, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*. Kommentarane er ført inn med veldig liten skrift, og er derfor særst vanskeleg å lese enkelte stader.

samlingane, og kva denne stemmeretten innebar. Elles var det fleire framlegg om å fjerne eden for formennene, noko lovkomiteen også gjorde.²⁶⁶

Det vart elles ikkje gjort store endringar, og det lovframlegget som komiteen sendte inn til Stortinget i 1830 likna framlegget frå 1827 ved at det framleis hadde dei same institusjonane med omtrent den same utforminga.²⁶⁷ Heller ikkje denne gong vart lova handsama. Lovkomiteen vart vedteken oppløyst, og dei ulike lovene han hadde arbeidd med vart oversendt til regjeringa eller til spesielt oppnemnde kommisjonar.²⁶⁸ Arbeidet med formannskapslova og alle papira etter lovkomiteen vart overført til Finansdepartementet.

Konklusjon

Fram til og med Stortinget i 1830 dreidde arbeidet med formannskapslova seg mest om utforminga av sjølvve formannskapet, og det meste av debatten dreidde seg om lova sitt formål. Formannskapet var meint å vere eit organ mellom allmuge/borgarar og øvrigheit; på den eine sida både leiar for og representant for allmugen, på den andre sida mottakar og utøvar av henvendelsar og framlegg frå øvrigheita. Lova hadde opphavleg vore meint som ei reint administrativ reform. Ho vart etter kvart sett meir og meir i samanheng med grunnlova og dermed med dei prinsippa som låg til grunn for heile statsstyret. I den vidare debatten skulle dette i aukande grad føre til spørsmål om korleis lova også kunne bidra til å styrke og vidareføre prinsippa i grunnlova, mellom anna gjennom å utdanne borgarane til å utøve rolla si i eit styresett basert på folkesuverenitetsprinsippet. Den vidare debatten kom altså til å dreie seg meir og meir om to av dei andre institusjonane i lova: stemmeretten og allmugesamlingane. Føresetnaden for denne utviklinga var den felles overordna ramma som voks fram hos alle aktørane som deltok i debatten fram til Stortinget i 1830. Eg vil argumentere for at denne ramma vart så sterk at sjølv om det framover skulle kome fleire nye framlegg til ulike utformingar av dei enkelte institusjonane i lova, tok alle desse frå no av utgangspunkt i det same formålet. Formannskapslova skulle utfylle og fremje prinsippa i grunnlova også i lokalstyret. Spørsmålet var om ein då også måtte legge til grunn den same definisjonen av kven som var folket og den same modellen for korleis dette folket styrte, i formannskapslova som i grunnlova.

²⁶⁶ 1829, RA, Jus. Dep., Lovkom. 1814, E Lovarb., 14 *Formannskapslovgivningen*

²⁶⁷ *Udkast til Love 1. angaaende Formændene eller de eligerede Mænd i Kjøbstæderne og 2. angaaende Formænd udenfor Kjøbstæderne, affattede i Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning*, (Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1829)

²⁶⁸ *Storthings Forhandlinger i Aaret 1830*, August, 373-385

VI

”Her er Spørgsmaalet for en stor Mængde Individier at etablere

en nye, ei forhen eksisterende Stemmeret”

Formannskapslova på Stortinget i 1833

Etter at lovkomiteen vart oppløyst på Stortinget i 1830, tok regjeringa over arbeidet med formannskapslova. Ho laga eit nytt lovframlegg som vart sendt til kongen, som på grunnlag av dette la fram ein kongeleg proposisjon for Stortinget i 1833. Formannskapslova vart for første gong vedteken av Stortinget, men trådde ikkje i kraft fordi vedtaket ikkje fekk kongeleg sanksjon. På dette Stortinget vart lova i ein heilt annan grad enn tidlegare gjenstand for ein verkeleg debatt. For første gong vart det utforma fleire ulike lovframlegg med fleire alternative utformingar av institusjonane i lova. Samstundes vart det klart i løpet av debatten at alle framleggsstillarane i større grad enn tidlegare hadde det same formålet med lova. I aukande grad dreidde debatten seg derfor om korleis dei enkelte institusjonane skulle utformast for å realisere eit felles definert formål.

I framstillinga til Arne Bergsgård er det bøndene sitt store inntog på Stortinget i 1833 som er den sentrale fortolkingsramma. Frå og med 1833 var bondepolitikken den viktigaste drivkrafta både for å få ei formannskapslov i det heile og for den konkrete utforminga av ho.²⁶⁹ Han hevdar at bøndene sitt engasjement var eit vilkår for å trekke formannskapslova i demokratisk retning.²⁷⁰ Som følgje av dette er det striden om formannskapet sitt tilhøve til øvrigheita, approbasjonsretten (med andre ord: det kommunale sjølvstyret) og amtsformannskapa, der konflikten mellom embetsmenn og bønder var sterkast, som står i forgrunnen i framstillinga hans.²⁷¹ Eg har valt å halde det kommunale sjølvstyret heilt utanfor min analyse av debatten om formannskapslova, og heller fokusere på andre institusjonar i lova som har vorte mindre vektlagt i tidlegare forskning. Debatten i 1833 dreidde seg i stor grad om utforminga av stemmeretten. Den underliggjande problemstillinga for denne debatten er i mi framstilling spørsmålet om kven som eigentleg kan reknast som *folket* i eit folkestyre. Mitt spørsmål blir dermed korleis dei ulike framlegga til utforming av denne institusjonen bidrog til at det etter kvart vart den statsborgarlege stemmeretten som vart lagt til grunn også i lokalstyret, og korleis dette kom til å verte ei felles oppfatning hos alle aktørane i debatten.

²⁶⁹ Bergsgård, *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*, (Oslo: Aschehoug, 1932), 100

²⁷⁰ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 151; 155; 179

Innstillinga frå regjeringa og den kongelege proposisjonen

Etter at lovkomiteen vart oppløyst på Stortinget i 1830 tok regjeringa, nærare bestemt finansdepartementet, over arbeidet med formannskapslova. Departementet fekk oversendt papira etter lovkomiteen som utgangspunkt for ein revisjon av det siste lovframlegget frå komiteen, som altså ikkje hadde vorte handsama på Stortinget i 1830. Etter å ha gått gjennom alle høyringssvara frå 1825 og 1829 på nytt og gjennomført ei ny høyringsrunde om framlegget til amtsformannskap i 1832, laga departementet eit lovframlegg som regjeringa innstilte til å bli lagt fram for Stortinget som ein kongeleg proposisjon.

Innstillinga frå regjeringa

Regjeringa starta innstillinga si med å gjere grundig reie for dei prinsippa ho hadde lagt til grunn for framlegget sitt. Her vart det tydeleg at lova no definitivt hadde tatt steget frå å vere ei praktisk, administrativ reform til eit meir prinsipielt spørsmål om korleis lokalstyret burde organiserast for å oppfylle dei prinsippa som grunnlova hadde innført for statsstyret i 1814:

Efterat Rigets Statsforfatning i Aaret 1814 var bleven forandret, bemærkedes det strax, at de hidtil gjeldende Lovbestemmelser for Bestyrelsen af Communernes Anliggender ei vare overensstemmende med den nye Forfatning, i det disse Anliggender, især forsaavidt Landdistricterne angaaer, forvaltes af de Kongelige Embedsmænd næsten ganske uden Deeltagelse af Districternes Indvaanere.²⁷²

Her vart det framheva at eit av dei største problema med det noverande lokalstyret var at innbyggjarane i kommunane ikkje hadde nokon rett til deltaking fastsett ved lov, og at styret dermed var overlatt til embetsmennene nesten åleine. Den manglande deltakinga vart framstilt som eit brot med grunnlova sine prinsipp. Formålet med lova vart no nærast utelukkande omtala i prinsipielle ord og vendingar om at lokalstyret både måtte vere *i tråd med* og *utfylle* dei grunnleggjande prinsippa for statsstyret.

Innstillinga gjekk deretter gjennom og argumenterte mot dei største innvendingane som hadde kome mot lova i dei forskjellige høyringsrundane. Den første innvendinga som regjeringa svarte på, var at ”Almuerne mangle endnu den fornødne Dannelse og Oplysning, for med Nytte at kunne overtage Bestyrelsen af de Anliggender, der ifølge Forslaget skulle anbetroes dem [...]”²⁷³ Dette var eit reint praktisk grunngjeve argument mot å innføre formannskap i det heile som særleg hadde blitt framført under høyringsrunden i 1825, men som framleis var ei utbreidd oppfatning i fråsegnene frå 1829 og 1832. Innstillinga svarte at

Endskjøndt Almueoplysningen vel ikke staaer paa noget høit Trin her i Landet, kan den dog heller ikke antages at staae saa lavt, at der ikke i Almindelighed skulde i ethvert Præstegjeld

²⁷¹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 94; 98-9; 117; 119-20; 127

²⁷² *Storthings Forhandlinger i Aaret 1833*, V, Juli, 1024

²⁷³ *St. forh. 1833*, V, Juli, 1032

findes det fornødne Antal Mænd, forsynede med saamegen Dannelse, som det hverv, at være Medlem af Præstegjeldets Formandskab, udkræver.²⁷⁴

Regjeringa argumenterte altså mot dei av embetsmennene som meinte at allmugen ikkje ville greie å styre dei lokale sakene på eiga hand. Innstillinga argumenterte dessutan for at ei slik innvending kanskje ikkje kom på grunn av den faktiske mangelen på opplysning blant allmugen, men heller at dei som meinte dette hadde "[...] gjort sig et urigtigt Begreb om den Grad af Kundskab, som nødvendig behøves for at være Formand."²⁷⁵ Dessutan, heldt innstillinga fram, var det noko merkeleg ved at ein av frykt for manglande kunnskap og danning ville utelukke "Almuesmanden" frå å delta i avgjersler som var nære kvar enkelt og som oftast ikkje kravde anna enn praktisk skjønn, når "[...] Statsforfatningen indrømmer ham Adgang til paa Storthingene at deeltage i Behandlingen af de vanskeligere og vigtigere Sager, som der forekomme."²⁷⁶ Eit reint praktisk argument mot lova vart altså ikkje berre vist tilbake med å seie at argumentet kvilte på ei misforståing av kva formannskapa eigentleg kravde av den enkelte, det vart også vist tilbake ved å hevde at argumentet var basert på ein uriktig logikk.

Den neste innvendinga var at ein måtte frykte at formannskapa var ein del av enkelte personar sitt program for å leggje mest mogleg makt over offentlege saker i hendene på allmugen. Dette argumentet kan lett tolkast som eit konkret åtak frå enkelte embetsmenn på at andre samfunnsklassar var i ferd med å utfordre det tradisjonelle maktmonopolet deira. Bak det låg uansett den same grunnleggjande vurderinga som bak den første innvendinga, nemleg at allmugen stod på eit lågare danningstrinn enn embetsmennene og derfor ikkje hadde forstand på å styre offentlege saker. Også her valte regjeringa eit prinsipielt argument for å vise tilbake innvendinga. Ho hevda at

Det er vistnok en nødvendig og naturlig Følge af Samfundsforholdenes Udvikling under en fri Statsforfatning, at der hos alle Statens Borgere opstaaer Stræben efter Deeltagelse i de offentlige Anliggendes Bestyrelse. Dette maa ogsaa i og for sig ansees for et Gode; thi skal levende Sands for Forfatningen vækkes og hindres fra at ledes paa Afveie, da bør de ved samme garanterede Friheder og Goder, saameget muligt, nydes af den enkelte Borger [...].²⁷⁷

Premissen for argumentet var at grunnlova hadde gjeve det norske folket retten til å styre seg sjølve. Det var ein naturleg følgje av den fridomen folket hadde fått gjennom grunnlova at dei nettopp ønska å delta meir i styret av offentlege saker. Dette måtte sjåast som ei oppfylling av heile formålet med å ha ei konstitusjonell styreform i staden for einevelde, heller enn som ein trussel mot forfatninga.

²⁷⁴ *St. forh. 1833, V, Juli, 1034*

²⁷⁵ *St. forh. 1833, V, Juli, 1034*

²⁷⁶ *St. forh. 1833, V, Juli, 1035*

Den negative sida av denne fridomen var faren for at folket kunne misbruke han og gjere seg sjølv til despot. Det å gi folket same rettar til deltaking i lokale saker som i nasjonale var ein måte motverke denne faren på:

Det kan nemlig med Sikkerhed antages, at den Omstændighed, at Constitutionens [sic] Aand ikke gjenfindes i de engere Forhold, som nærmest omgive og berøre Almuerne, og at de derfor med Hensyn til deres nærmeste Interesse befinde sig i et slags Umyndighedstilstand, rimeligviis forøger Bestræbelsen hos dem efter Indflydelse paa Statens almindelige Anliggender, uden at de derved tilfulde overveie, hvor vigtigt det er i saadan Stilling at være udrustet med de Kundskaber, som ene kunne gjøre denne Indflydelse gavnlig for Statssamfundet.²⁷⁸

Å gi allmugen større påverknad på sine egne kår i lokalsamfunnet ville nettopp bøte på problemet med at det fanst enkelte personar og grupper som kanskje ikkje hadde den naudsynte danninga og kunnskapen til å forvalte nasjonen sitt beste på Stortinget, men som likevel hadde stor lyst til dette og nytta seg av det høvet grunnlova hadde gjeve dei til å delta i statsstyret. Gjennom å ta del i lokalstyret ville folk sjølve innsjå at danning og kunnskapar var naudsynte hos dei som skulle delta i styre og stell, og at dette gjaldt i endå større grad for dei som skulle sendast som representantar for nasjonen til Stortinget og avgjere dei viktigaste sakene på vegner av alle dei andre innbyggjarane i landet.

Den neste innvendinga var at formannskapa kunne øydeleggje tilhøvet mellom øvrigheita og allmugen, underforstått at allmugen ville miste respekten for sine overordna.²⁷⁹

Frykta var at

[...] de mindre retsindige Bønder, som mer ved Stortalenhed end ved sand Dannelse og Duelighed imponere de Øvrige, oftest ville blive valgte, og saaledes kan man vente sig en eensidig Opposition fra Formandskabernes Side, der baade vil medføre det paapegede Onde, og tillige lægge Hindringer i Veien for Iværksættelsen af gavnlige og almeennyttige Foretagender.²⁸⁰

Denne innvendinga hadde særleg blitt forsterka ved at valordninga for formannskapet var gjort om frå indirekte til direkte val. Øvrigheita skulle ikkje lenger ha noko å gjere med kven som vart valte til formenn, allmugen skulle sjølve velje fritt kven dei ville ha som sine representantar. Innstillinga viste her igjen til den ansvarleggjeringa som formannskapslova ville føre til. Ho vedgjekk problemstillinga, men peikte på at under den noverande situasjonen var dette til fare ikkje berre for kommunane, men for heile statsstyret, fordi slike udugande og ukunnige menn vart sende til Stortinget. Med grunnlova hadde folket fått fridom, men det måtte lære å bruke denne fridomen med ansvarskjensle. Og så lenge folket var umyndig i dei sakene som kom det mest ved, var dette vanskeleg å oppnå. Folk måtte sjølve erfare kva slags

²⁷⁷ *St. forh. 1833, V, Juli, 1038*

²⁷⁸ *St. forh. 1833, V, Juli, 1039*

²⁷⁹ *St. forh. 1833, V, Juli, 1032*

²⁸⁰ *St. forh. 1833, V, Juli, 1032*

farar som var forbundne med å velje udugande menn til å ivareta deira egne, umiddelbare interesser, om dei skulle forstå faren ved dette også for statssamfunnet og dei felles interessene til heile folket.

Til den siste innvendinga om at formannskapa ville ta for mykje tid for allmugen, auke arbeidsmengda for embetsmennene og føre til vesentleg auka utgifter for kommunane, svarte innstillinga at det

[...] maa herimod erindres, at Almeenaand og Interesse for offentlige Anliggender vel maa antages at være saameget utbredt i Landet, at Borgerne ville ansee den hele Institution som en fordeelagtig Rettighed og ikke som en ny trykkende Byrde, ligesom den Anseelse og Anledning til gavnlig Virksomhed, det Hverv at være Formand medfører, vil for den dertil skikkede Statsborger bevirke, at han villig underkaster sig det Arbeide og den Opoffrelse af Tid, som dermed vil være forbundet.²⁸¹

Regjeringa uttrykte altså tru på at folk sjølve ville innsjå nytta av formannskapa i den grad at dei ikkje ville bli oppfatta som noko større byrde. Dessutan måtte ein rekne med at folk ville sette av den naudsynte tida til eit verke som i så stor grad tente deira egne interesser.

Argumentet om at ordninga ville føre til auka utgifter var regjeringa ikkje samd i, og svarte på dette med ei blanding av praktiske og prinsipielle argument. Større involvering av borgarane i lokalstyret ville føre til lågare heller enn auka utgifter, fordi det no vart opp til dei som sjølve skulle stå for utgiftene å avgjere kva det skulle betalast for og korleis finansieringa skulle fordelast mellom dei. Innstillinga siterte frå ei fråsegn frå overbirkedommar Nilsen for å underbygge dette argumentet:

[...] det er uforenlig med vor nuværende Statsforfatning, som udelukkende indrømmer Folket Beskatningsret, at Udgifter, som i Størrelse nærme sig Skatterne til Statscassen, skulle kunne paalægges Landbruget, uden Deeltagelse af Skatteyderne i Bedømmelse af Udgifternes Nødvendighed, Lovlighed og sparsommelig Anvendelse. Medførte end saadan Bedømmelse og Control ingen Formindskelse i Udgifternes Størrelse, hvilket alligevel ei turde være aldeles uventelig, saa medførte den dog Adgang for Landalmuen til Kundskab om Udgifternes uomgjængelige Fornødenhed, hvilket maa ansees for et vigtigt Gode, og tjene til Beroligelse for de Paagjeldende [...].²⁸²

For det første argumenterte Nilsen prinsipielt for at folkets "Beskatningsret" burde gjelde lokalt så vel som nasjonalt. Folket sin rett til å avgjere sjølve kor store skattar dei ville betale og korleis innbetalingane til fellesskapet burde nyttast, var eit sentralt prinsipp i ei fri forfatning slik som den norske grunnlova var utforma. Dessutan ville det fjerne mykje av grunnlaget for misnøye med skattane når folket sjølve fekk innsikt i korleis dei vart brukte, og kva konsekvensar det ville ha for tilgangen til ulike fellesgode om ein prøvde å avgrense kvar enkelt sine bidrag til fellesskapet for mykje.

²⁸¹ *St. forh. 1833, V, Juli, 1045*

²⁸² *St. forh. 1833, V, Juli, 1046*

Med dette hadde regjeringa forsøkt å tilbakevise dei innvendingane som hittil hadde blitt reist. Formålet med lova var no nesten utelukkande formulert prinsipielt. For det første skulle formannskapslova bringe lokalstyret i samsvar med dei prinsippa som gjaldt for statsstyret. Folket skulle ha rett til å delta i alle offentlege avgjersler som råka interessene deira, og retten til å skattleggje seg sjølve skulle gjelde for alle skattar, ikkje berre dei som vart betalte til statskassa. For det andre skulle lova ”oppdra” folket til ansvarlege statsborgarar. Ved å gje dei same rett til å delta i handsaminga av dei sakene som var nærast dei sjølve, som dei hadde til å handsame felles saker på Stortinget, ville borgarane lære å bruke fridomen sin på ein ansvarleg måte til beste for fellesskapen.

Utforminga av institusjonane formannskapet, stemmeretten og allmugesamlingane vart ikkje særleg endra frå framlegget frå lovkomiteen i 1830, den største endringa var framlegget om amtsformannskap og ein del formelle rettingar. Under handsaminga hos kongen og regjeringa i Stockholm skulle det likevel skje ei viktig endring i utforminga av formannsvalet.

Den kongelege proposisjonen

Regjeringa sendte innstillinga si vidare til kongen for at formannskapslova skulle bli lagt fram for Stortinget som ein kongeleg proposisjon. Ifølgje Bergsgård møtte framlegget frå regjeringa ein del motstand både hos kongen og hos enkelte av dei næraste rådgjevarane hans, særleg hos den norske statsministaren i Stockholm, Severin Løvenskiold. Løvenskiold var, ifølgje Bergsgård, ein embetsmann av den tradisjonelle og konservative typen. Han var imot lova fordi folket enno ikkje hadde den naudsynte kunnskapen og danninga til å klare oppgåvene som lova la på dei.²⁸³ Etter hans synsmåte var lovframlegget dessutan altfor demokratisk. Særleg gjaldt motførestellingane dei delane av lova som handla om det kommunale sjølvstyret og amtsformannskapa. Dette førte til at i proposisjonen som til slutt vart sendt til Stortinget, var mellom anna amtsformannskapa ikkje tekne med, og regjeringa og øvrigheita hadde fått ei temmeleg vid kontrollmyndigheit over formannskapa.²⁸⁴

Proposisjonen opna med å slå fast at formålet med formannskapslova var å

[...] indrømme vedkommende Communer saamegen Deeltagelse i Communalbestyrelsen, som, uden at foraarsage Tidsspilde, foranledige forøgede Udgifter og Byrder, eller lamme Administrationens Gang, kan ansees nyttig og hensigtsmæssig, for at give Byernes og Districternes Indvaanere en sikker Borgen for deres Anliggendes retlige Behandling, og en tilstrækkelig Control med de samme paahvilende Udgifter, og de derfor aflæggende Regnskaber.²⁸⁵

²⁸³ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 97

²⁸⁴ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 98

²⁸⁵ *St. forh. 1833*, V, Juli, 1007

Han framheva altså at framlegget var meint å gje innbyggjarane i kommunane ein *tilstrekkeleg* del i lokalstyret slik at interessene deira vart ivaretekne, men at dette ikkje burde skje på kostnad av effektiviteten i administrasjonen. Argumentasjonen var sannsynlegvis meint å underbygge den approbasjonsretten til øvrigheita og statsmakta som proposisjonen gjorde framlegg om, og som først og fremst vedkjem det kommunale sjølvstyret. Det var på dette området proposisjonen hadde gjort dei største endringane i framlegget frå regjeringa. Approbasjonsretten ville kome til å avgrense det kommunale sjølvstyret sterkt om han vart vedteken etter framlegget i proposisjonen.²⁸⁶

Når det gjaldt utforminga av formannskapet, stemmeretten og allmugesamlingane var det i hovudsak ikkje så store forskjellar mellom regjeringsframlegget og den kongelege proposisjonen, bortsett frå på eit område. Formannsvalet vart gjort om til eit direkte val, der dei stemmeføre sjølve stemte direkte på dei formennene dei ønskte.²⁸⁷ Bergsgård nemner knapt denne endringa, hovudvekta i hans framstilling ligg på handsaminga av amtsformannskapa og institusjonane for det kommunale sjølvstyret. Det er etter mi meining ei mogleg tolking at denne endringa kan ha medverka til at approbasjonsretten til øvrigheita vart så sterkt utvida, men Bergsgård legg altså særst lite vekt på denne endringa og set ho heller ikkje inn i ein slik samanheng.²⁸⁸

Proposisjonen gav elles uttrykk for ein viss skepsis til regjeringsinnstillinga sitt framlegg til plassen til allmugesamlingane i formannskapslova:

Efter Regjeringens Forslag udfordres endvidere et ikke ubetydeligt Antal Samlinger, dels for at udkaare Valgmænd og vælge Formænd, dels for at udføre de Præstegjeldenes og Amtsformandskaberne paaliggende mangehaande Forretninger. Saadanne jevnligge Samlinger optage Landmandens Tid og give ofte Anledning til Lediggang, Uenighed og unyttige Udgifter.²⁸⁹

For det første var samlingane problematiske i seg sjølve, sidan dei tok opp tid for bøndene og førte til generell usemje og unyttige utgifter. Dessutan var det i regjeringsinnstillinga lagt opp til at det skulle vere for mange av dei. Proposisjonen fremja likevel ingen konkrete framlegg til endringar i lova som kunne få nokon til å tvile på at slike samlingar framleis skulle ha ein plass i lokalstyret.

Når det gjaldt dei meir prinsipielle argumenta for formannskapslova, som regjeringa hadde lagt stor vekt på i innstillinga si, heitte det vidare i proposisjonen at

Hans Majestæt antager endvidere, at de Grundsætninger, paa hvilke disse Lovforslage ere byggede, i enhver henseende ere overeensstemmende med Communernes Tarv og Bedste, og

²⁸⁶ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 98-9

²⁸⁷ § 3 i lova for byane og § 4 i lova for landet, *Morgenbladet*, no. 130, 10.05.1833, Tillæg

²⁸⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 99

²⁸⁹ *St. forh.* 1833, V, Juli, 1058

derhos ville tjene til at forebygge, at enkelte egennyttige Individder – saaledes som selv den Norske Historie frembyder Exempler paa – misbruge deres Indflydelse, for at vildlede Mængden.²⁹⁰

Proposisjonen gjekk ut ifrå at institusjonane i lovframlegget var utforma slik at dei ivaretok folket sin fridom, samstundes som dei sette opp dei naudsynte skrankane mot misbruk av denne fridomen. Som følgje av dette inneheldt proposisjonen få konkrete endringar i lovframlegget frå regjeringa i paragrafane som gjaldt stemmerett og allmugesamlingar. Regjeringa og kongen var i hovudsak samde om utforminga av desse institusjonane. På det tidspunktet Stortinget starta handsaminga av lovframlegget, fanst det likevel fleire konkrete alternativ til utforminga av desse institusjonane, som kom til å spele ei rolle i den vidare debatten.

Dei andre framlegga til formannskapslov på Stortinget i 1833

Under opninga av Stortinget i februar vart det sagt i trontalen at Stortinget ville få tilsendt ein kongeleg proposisjon til formannskapslov.²⁹¹ Regjeringa hadde kome med si innstilling allereie i januar, så då proposisjonen ikkje var ferdig til stortingsopninga spreidde det seg ei uro for at det ikkje ville kome noko framlegg til formannskapslov i det heile.²⁹² I framstillinga til Bergsgård er dette mykje av årsaka til at bøndene på dette Stortinget vart ”vekka” til forsvar for ei av dei viktigaste sakene sine. På dette tidspunktet vart det Bergsgård kallar *bondepolitikken* ei viktig drivkraft i debatten om formannskapslova, og det starta med at ein del av dei fremste stortingsbøndene, av frykt for at kongen ville sabotere den største saka deira, samla seg for å utarbeide det såkalla *bondeframlegget*.²⁹³

Bondeframlegget

Det framlegget som sidan har vore kjent som bondeframlegget var eit heilskapleg framlegg til formannskapslov for landdistrikta. Ein del av bøndene som sat på Stortinget hadde organisert ei rekkje private møte for å lage eit eige lovframlegg.²⁹⁴ Dette vekte ei viss oppsikt, sidan det ikkje var vanleg at så store grupper av stortingsmenn møttest utanfor stortingssalen for å diskutere det som skjedde på tinget, og for å utarbeide eigne framlegg. Dei vart møtte med ein del skepsis i pressa og fekk tilnamnet *Bøndernes hemmelige Direksjon*, men lovframlegget

²⁹⁰ *St. forh. 1833*, V, Juli, 1007

²⁹¹ *St. forh. 1833*, I, Februar, 69

²⁹² Bergsgård, *Formannskapslovene*, 100

²⁹³ Bergsgård, *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*, 102; Bergsgård, *Formannskapslovene*, 100-101

²⁹⁴ Henrik Wergeland og Jonas A. Hielm skal også ha vore med på desse møta. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 101

deira vart trykt i *Morgenbladet* under fullt namn på alle involverte.²⁹⁵ Alle framleggsstillarane er også namngjevne i Stortingsforhandlingane.²⁹⁶

Framlegget vart altså trykt i *Morgenbladet* den 18. april 1833. Her følgte det med ei utgreiing av kva slags prinsipp det bygde på. Det vart først peika på at det måtte vere ei hovudoppgåve for ei lovgjevande forsamling å ordne alle ”Samfunds Indretninger og offentlige Bestyrelser” slik at dei vart i tråd med prinsippa i landet sin konstitusjon. Eigentleg burde ein hatt ei gjennomgripande reform av heile lovverket for å få dette til, men så langt hadde ein ikkje lykkast med meir enn å endre ei og ei lov av gongen. Dette måtte også bli tilfellet med lokalstyret, som kanskje meir enn noko anna leid under mangelen på samsvar med prinsippa i konstitusjonen. Også for framleggsstillarane bak bondeframlegget var den grunnleggjande motivasjonen for og formålet med formannskapslova å gjere lokalstyret meir i tråd med folkesuverenitetsprinsippet i grunnlova. Det viktigaste ankepunktet deira mot regjeringsframlegget og den kongelege proposisjonen var at berre embetsmenn hadde delteke i høyringsrundane til no, og at allmugen og representantane deira ikkje hadde fått høve til å ytre seg om saka. Som representantar for bondeallmugen hadde framleggsstillarane følt at dei derfor burde lage eit eige framlegg.²⁹⁷

På temmeleg kronglete vis gjorde grunngevinga det deretter klart at det var folket sin rett til å skattleggje seg sjølve som var det prinsippet i grunnlova dei ønskte å gjere lokalstyret i samsvar med. Hovudprinsippet var at ”[...] Communerne gennem Repræsentanter skulle udøve deres Beskatningsret [...]”²⁹⁸ Det sentrale var at formannskapet skulle vere mest mogleg uavhengige av øvrigheita, altså at det kommunale sjølvstyret skulle vere størst mogleg. Grunngevinga slutta med at

Det er i Folkets Patriotisme at Fædrenelandets Frihed og Selvstændighed bør have det tryggeste Værn; men kun lidet hjælper det til at vække og fremme constitutionel Borgeraad, Hengivenhed og Troskab for Statsforfatningen, at Grundlovens liberale Principer alt mere og mere spores i den egentlige Statsstyrelse al den Stund at Enevælde vilkaarligen holder Huus i Samfundets engere Kredse!²⁹⁹

Tilsynelatande var dette eit kraftfullt forsvar for folket si deltaking i lokalstyret. Sett i samanheng med resten av grunngevinga og med den konkrete utforminga av institusjonane i framlegget ser me likevel at det mest av alt var eit forsvar for det kommunale sjølvstyret og

²⁹⁵ *Morgenbladet*, no. 108, 18.04.1833

²⁹⁶ Neergaard, Sæter, Spjeldnæs, Nordaas, Soelberg, Ulveland, Schjefloe, Karlsvigen, Ueland, Sigbjørnsen, Bjelland, Huusdahl, Wallesverd, Bergsager, Fidle, Schiffelstad, L. Jensen, Hoel, Grønningsæter, Svennebye, Nordhuus, Sørbrøden, Areklet, Aarvig og Øvergaard. *St. forh. 1833*, I, Febr., 470

²⁹⁷ *Morgenbladet*, no. 108, 18.04.1833

²⁹⁸ *Morgenbladet*, no. 108, 18.04.1833

²⁹⁹ *Morgenbladet*, no. 108, 18.04.1833

folket sin rett til å skattleggje seg sjølve gjennom sine valde *representantar* i formannskapa og amtsformannskapa.

Femten av paragrafane i framlegget handla om formannskap i primærkommunane. Formannskapet skulle bestå av alle valmennene i prestegjeldet, i tillegg til to utvalde menn frå kvart sokn (§ 2). Valmennene vart valde av dei som var stemmeføre til stortingsvala etter grunnlova sin § 51. Den same regelen skulle gjelde for valet på dei to mennene frå kvart sokn som skulle veljast i tillegg til valmennene.³⁰⁰ Etter dette framlegget skulle altså berre dei stemmeføre etter § 50 og 51 i grunnlova ha stemmerett i formannskalet, med unntak av enkelte embetsmenn. Bondeframlegget var såleis det første lovframlegget som la til grunn at grunnlova sine bestemmelsar om stemmeretten også skulle gjelde fullt ut i lokalstyret.

Formannskapet sine oppgåver vart noko vidare definert i dette framlegget enn i tidlegare framlegg. Mellom anna skulle formannskapet overta funksjonane til alle eksisterande lokale forvaltningsorgan, som skole- og fattigkommissjonane. Tidlegare framlegg hadde gjeve formannskapet det overordna ansvaret for desse, men likevel lagt opp til at dei skulle halde fram med å eksistere som sjølvstendige organ. Formannskapet fekk dessutan eksplisitt rett til å verne kommunen sine interesser gjennom søksmål, og vart dermed utvitydig etablert som eit sjølvstendig rettssubjekt.³⁰¹

Vidare fekk formannskapet einerett til å utføre desse oppgåvene på vegne av lokalsamfunnet. Ingen stad i framlegget vart det nemnt at formennene skulle eller burde kalle inn allmugen for å høyre deira meining i ei sak. Formannskapet åleine vart gjort til berande institusjon for lokalstyret, og stemmeretten var avgrensa til dei som hadde stemmerett etter grunnlova. På mange måtar innebar dette framlegget derfor ein maktkonsentrasjon hos formannskapet. På den eine sida fekk formannskapet større makt ovanfrå, ved at approbasjonsretten til øvrigheita vart bortimot heilt fjerna. Framlegget innebar også ein konsentrasjon av all lokaladministrasjon hos formannskapet. På den andre sida fekk formennene makt nedanfrå, ved at den representative funksjonen vart styrkt ved å fjerne allmugesamlingane, og ved at stemmeretten vart sterkare avgrensa.

I tidlegare forskning har dette framlegget vorte tolka som bøndene si ”eigentlege” meining om saka. Særleg er dette tydeleg hos Bergsgård, som skriv at

Likso visst som formannskapslova i seg sjølv er ei viktig lov, er den grunngevinga som bondetingmennene har gjeve framlegget sitt eit viktig historisk dokument. Det grunnsynet som har avgjort politikken deira for ei lang tid framover, kan ein finna i sine hovuddrag her.³⁰²

³⁰⁰ *St. forh. 1833, I, Febr., 471*

³⁰¹ *St. forh. 1833, I, Febr., 473*

³⁰² Bergsgård, *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*, 104

Bondeframlegget var det mest sentrale uttrykket for bondepolitikken. Samanlikna med dette framlegget vart innstillinga frå justisnemnda på Stortinget ein "[...] attendegang for det reine folkestyre ifrå det som bøndene hadde ynskt."³⁰³ Og framlegget frå dei to bøndene Selboe og Tønsager kallar han "[...] eit usjølvstendig og veikt arbeid" i samanlikning med bondeframlegget.³⁰⁴

Sjølv om dette er ei fullt ut rimeleg forklaring på betydinga av bondeframlegget og bondepolitikken i debatten om formannskapslova, er det for mitt formål viktigare å peike på korleis dette framlegget bidrog til å skape eit større rom for debatt om utforminga av dei enkelte institusjonane i lova. I den vidare debatten om lova på dette Stortinget skulle særleg bøndene si utforming av stemmeretten bli del av ein større diskusjon. Spørsmålet var om ein burde leggje stemmeretten slik han var utforma i grunnlova til grunn også i lokalstyret, eller om stemmeretten i kommunane burde definerast på ein anna måte. Dessutan er det interessant at bondeframlegget utelukkande bygde på ein indirekte demokratimodell. Det bygde på formannskapet åleine som lokalt styringsorgan, og styrkte den representative funksjonen til denne institusjonen. Desse bøndene ser altså ut til å ha meint at det å velje formenn til å styre kommunen i stor nok grad sørgde for at innbyggjarane sine interesser vart ivaretekne, så lenge formennene var direkte valde, hadde kontroll med alle lokale organ og det lokale sjølvstyret ikkje var innskrenka ovanfrå. I den vidare debatten fanst det no ei mogleg utforming av lova der formannskapet styrte fullt og heilt på vegner av lokalsamfunnet i alle lokale saker, under føresetnad av at denne styringa ikkje var avgrensa ovanfrå av øvrigheit og styresmakter, og der berre dei eigentlege statsborgarane med stemmerett etter grunnlova utgjorde veljarkorpset.

Framlegga frå Martens, Selboe og Tønsager

I tillegg til bondeframlegget kom det inn to andre framlegg til formannskapslov for landdistrikta før den kongelege proposisjonen kom. Det første var av bakarmeister Martens frå Bergen om å ta opp igjen lovkomiteen sitt framlegg til Stortinget i 1830, med tillegga om amtsformannskap frå finansdepartementet sitt sirkulære til embetsmennene av 31. mars 1832.³⁰⁵ Det er ikkje noko som tyder på at dette var meint som anna enn å sikre at formannskapslova, med amtsformannskapa, skulle kome opp til handsaming på Stortinget dersom det ikkje kom nokon kongeleg proposisjon. Her fanst det ingen framlegg til utforming av institusjonane i lova som ikkje var kjent frå før.

³⁰³ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 116

³⁰⁴ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 100-12.

³⁰⁵ *St. forh.* 1833, I, Febr., 470

Det andre framlegget var frå dei to representantane Selboe og Tønsager som dei sjølve hadde forfatta, og som vart fremja i Odelstinget av representanten Øvergaard. Selboe og Tønsager var begge bønder, men hadde ikkje vore med i den gruppa som sto bak bondeframlegget. I grunngevinga av framlegget sitt la dei vekt på behovet for

[...] at en Grundvold vorder lagt for en Bestyrelse af Communernes indvortes Anliggender; en Grundvold, der stemmer overeens med Grundsætningerne for vor Statsform, og, som svarende til Tidsalderens Fremskridt i Cultur, giver Statens Borgere, ved at deeltage i Forvaltningen af de offentlige Anliggender i de engere Kredse af Statssamfundet, Anledning til den Dannelse og Erfaring, som udfordres for at kunne gavne som Medlemmer af en lovgivende Forsamling [...].³⁰⁶

Dei la altså same vekt som lovkomiteen hadde gjort på at eit sentralt formål med lova var danning hos borgarane, eller å skape gode statsborgarar. Institusjonane i lova måtte utformast slik at dei fremja *deltaking* som det mest sentrale middelet til å oppnå dette. Stemmeretten i valet av formenn vart gitt til dei *stemmeføre*, utan nærare presisering av kven desse var, men ut frå konteksten i framlegget kjem det fram at det var meint dei som hadde stemmerett etter grunnlova. I allmugesamlingane skulle dessutan "[...] enhver, der sammesteds eier eller bruger matriculeret Eiendom, eller i nogen i Præstegjeldet beliggende Ladeplads eier Gaard eller Grund [...]" ha stemmerett, i tillegg til at mindreårige og umyndige kunne møte ved kurator eller verge.³⁰⁷

Dette framlegget skil seg frå bondeframlegget ved at allmugesamlingane hadde den plassen dei hittil hadde hatt i framlegga frå lovkomiteen. Det gjekk dessutan vidare enn tidlegare framlegg i å gje ordføraren og formannskapet full kontroll med desse samlingane. Framlegget gav ikkje klare retningslinjer for når det var naudsynt å innkalle allmugen, berre at dette skulle skje i saker som var "[...] af den Beskaffenhed, at hele Præstegjeldets stemmeberettigede Indvaaneres Formening eller Samtykke bør indhentes".³⁰⁸ Innkallingsretten var gjeven til ordføraren. Ingenting var nemnt om at øvrigheita kunne ta initiativ til samankalling, så i dette framlegget hadde formannskapet åleine rett til å definere når alle dei stemmeføre burde få seie si meining om eller vere med på å avgjere ei sak. Det gjekk heller ikkje like langt som bondeframlegget i å avgrense øvrigheita sin kontrollmyndigheit over sjølve formannskapet. Her fanst det altså ei tredje mogleg utforming av lova der både formannskapet og allmugesamlingane var sentrale institusjonar, men der den konkrete utforminga av desse institusjonane skilte seg noko frå dei andre lovframlegga.

³⁰⁶ *Morgenbladet*, no. 106, 16.04.1833

³⁰⁷ *St. forh.* 1833, I, Febr., 500

³⁰⁸ *St. forh.* 1833, I, Febr., 495

Etter at det likevel kom ein kongeleg proposisjon om formannskapslov til dette Stortinget kom denne til å bli lagt til grunn for arbeidet i justiskomiteen. Likevel må dei meiningane som kjem til uttrykk i dei to framlegga frå bøndene ha spelt ei rolle i dei spørsmåla der stortingsvedtaket kom til å gå lenger enn regjeringsinnstillinga i å gje kommunane sjølvstyre.³⁰⁹ Dessutan er det sannsynleg at dei stadfesta semja om endringa frå direkte til indirekte formannsval, sidan alle framlegga utanom Martens sitt hadde gjort framlegg om dette. For første gong fanst det no fleire ulike framlegg til konkret utforming av dei ulike institusjonane i lova, *før* Stortinget hadde starta på handsaminga av ho. Dermed hadde ein eit større grunnlag for debatt om utforminga av desse institusjonane som særleg skulle bli viktig når det gjaldt utforminga av stemmeretten.

Arbeidet med lova på Stortinget i 1833

Stortinget mottok den kongelege proposisjonen 29. april, og starta arbeidet sitt med formannskapslova i mai. Dei til saman fire ulike framlegga i saka vart sendte til justiskomiteen for handsaming og innstilling. Etter handsaming i Odelsting og Lagtinget vart ho endeleg vedteken i Lagtinget den 25. august. Stortinget sendte deretter vedtaket til regjeringa med oppmoding om å sende det vidare til kongen for sanksjon. Den overordna ramma for debatten vart under denne handsaminga på Stortinget meir og meir spørsmålet om korleis institusjonane i lova burde utformast for å medverke til dei meir prinsipielle formåla regjeringa hadde formulert og lagt til grunn. Omgjeringa frå direkte til indirekte valmåde i formannsvalet vart teken opp, og stadfest. Den største debatten kom likevel til å dreie seg om stemmeretten.

Debatten om stemmeretten

I den kongelege proposisjonen heitte det i § 3 i lova for landet at formannskapet skulle veljast "[...] af og blandt de af Hoved- eller Annex-Sognets Indvaanere, der sammesteds eie eller bruge matriculeret Jord, eller der i nogen i Præstegjeldet beliggende Ladeplads eie Gaard eller Grund."³¹⁰ Justiskomiteen gjorde framlegg om at stemmeretten til valet på formenn skulle innskrenkast til stemmerett berre for dei som hadde slik rett etter grunnlova sin § 51, altså til dei som hadde avlagt offentleg eid til konstitusjonen og var oppførte i manntalet over dei

³⁰⁹ Arne Bergsgård meiner at dette var tilfelle. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 114-120.

³¹⁰ *St. forh.* 1833, V, Juli, 1010. I lova for byane var det noko meir uklart formulert, men det går fram av samanhengen at det var dei stemmeføre etter § 51 i grunnlova som skulle ha stemmerett i formannsvalet (§ 1 og 2). *Morgenbladet*, no. 130, 10.05.1833, Tillæg

stemmeføre til stortingsvala.³¹¹ Debattane i komiteen finst ikkje referert nokon stad, så me kan ikkje vite sikkert kvifor denne endringa vart gjort. Ein kan likevel spørje seg om dette hadde samanheng med at formålet med lova vart så eksplisitt knytte til grunnlova og dei prinsippa ho bygde på både i bondeframlegget, i proposisjonen og regjeringsinnstillinga.

I paragrafane om stemmerett i allmugesamlingane gjorde komiteen ingen vesentlege framlegg til endringar i lova for landet. Framleis heitte det i § 21 at "[...] Enhver, der sammesteds eier eller bruger matriculeret Jord, eller i nogen i Præstegjeldet beliggende Ladeplads eier Gaard eller Grund, har Ret til at møde i de i §§ 18 og 19 omhandlede Samlinger, og at afgive sin Stemme [...]"³¹² I tillegg var det gjeve detaljerte reglar for å sikre at kvar person som hadde interesser i ei sak, hadde høve til å bli høyrte når formannskapet handsama denne saka:

[...]den, hvis Rettighed i saa Henseende alene grunder sig i, at han bruger matriculeret Jord, ikke kan afgive Stemme, forsaavidt det, hvorom der er Spørgsmaal, med Hensyn til den Tid, hvori Brugsretten er ham overdragen, ikke kan have Indflydelse paa ham i Egenskab af Bruger, og fremdeles, at, naar Sagen udelukkende angaaer en vis Classe, for Exempel Saugbrugere, eller en vis Deel af Præstegjeldet, saasom et Sogn eller en Ladeplads, ikkun de afgive Stemme, som til denne Classe eller denne Deel henhøre.³¹³

Deltaking i allmugesamlingane vart knytt til den tilhøyrsla ein person hadde i eit lokalsamfunn gjennom det å ha eigedom og dermed plikt til å yte skatt. Retten til å delta vart dessutan sterkt knytt til det å vere part i ei sak, slik at i saker som ikkje vedkom ein person i eigenskap av gardbrukar den tida han var dette, skulle han ikkje ha stemmerett. Når saker berre vedkom delar av eit lokalsamfunn, skulle dessutan berre dei det vedkom ha stemmerett.

I tillegg vart det gjeve detaljerte reglar for kven som kunne delta på vegne av andre, og kven som hadde rett til å la nokon delta på vegner av seg. Vidare i § 21 stod det at

Mindreaarige møde med Curatorer, og Værger paa deres Myndtlingers Vegne. Kun de, som selv ere stemmeberettigede Indvaanere, som eie eller bruge matriculeret Jord, eller eie Gaard eller Grund i en Ladeplads, som ovenmeldt, maae møde efter Fuldmagt for andre, eller som Laugværge for Enker, men maae dog ei i nogen af de 2de sidstnævnte Egenskaber møde eller afgive Stemme for flere end Een.³¹⁴

I framlegget til lov for kjøpstadene var det dessutan lagt til i den kongelege proposisjonen at folk som ikkje budde i byen, men som likevel var forplikta til å delta i nokre av dei kommunale utgiftene der, skulle kunne delta og ha stemmerett når saker som vedkom dei kom opp på allmugesamlingane.³¹⁵ Formålet med dette var å sikre at flest mogleg av dei som

³¹¹ § 3 Formændene udvælges ved det almindelige Skattething ved fleste Stemmer af og iblandt de i Mandtallet over Stemmeberettigede efter Grundlovens § 51 indførte Indvaanere [...].*St. forh. 1833*, V, Juli, 1119

³¹² *St. forh. 1833*, V, Juli, 1126

³¹³ § 21, *St. forh. 1833*, V, Juli, 1126

³¹⁴ *St. forh. 1833*, V, Juli, 1126

³¹⁵ § 23. *Morgenbladet*, no. 131, 11.05.1833, Tillæg

hadde interesser i ei sak skulle kunne seie si meining og delta i avgjersler om denne saka, sjølv om dei ikkje var kvalifisert til stemmerett etter dei reglane som formannskapslova sette opp i § 3 i lova for landet og § 4 i lova for byane, eller ikkje hadde avlagt eiden til grunnlova og dermed ikkje hadde stemmerett ved stortingsvala.

Likevel var det ei utvikling på veg når det gjaldt definisjonen av stemmerett, også i allmugesamlingane. I den kongelege proposisjonen starta § 19 med å seie at ”Enhver stemmeberettiget Indvaaner i Præstegjeldet (§ 3)[...]” hadde stemmerett i allmugesamlinga, så vel som dei ovanfor nemnte.³¹⁶ Etersom komiteen hadde gjort framlegg om å endre § 3 slik at det var dei stemmeføre etter § 51 i grunnlova som hadde stemmerett i formannsvalet, vart det slik at i praksis var ein stemmefør innbyggjar ein som oppfylte dei krava grunnlova sette opp, også i lokalstyret. Dei andre som kunne delta i allmugesamlingane hadde dermed rett til å bli høyrt, og til å gje si stemme, men dei var ikkje *stemmeføre* slik som dei som sto oppført i manntalet over dei stemmeføre etter grunnlova.

Denne tilsynelatande minimale forskjellen i meiningsinnhaldet i § 19 mellom proposisjonen og komitéinnstillinga kunne få viktige konsekvensar for retten til dei som ikkje høyrt til blant dei stemmeføre til å delta i allmugesamlingane. Komitémedlem Holst tok til orde for at stemmeretten i allmugesamlingene i byane burde innskrenkjast på same måte som stemmeretten til formannsvalet, etter formueskravet i § 50 i grunnlova:

Her kan ikke være Spørgsmaal om nogen anden Ret for Vedkommende til at stemme, end den, som efter Grundloven existerer: at denne bør bevares ogsaa i Commune-Anliggender forstaaer sig selv; men hvor der derimod, som her, er Spørgsmaalet for en stor Mængde Individuer at *etablere en nye, ei forhen eksisterende Stemmeret*, hvilket kan have den viktigste, og som jeg formener, den skadeligste Indflydelse paa Communens Anliggender, der troer jeg man burde gaae frem med meget Forsigtighed [...].³¹⁷

Holst meinte altså at ein så vid stemmerett som formannskapslova la opp til i praksis var ein heilt ny stemmerett, basert på andre prinsipp enn dei grunnlova hadde etablert. Spesielt var det grunn til å merke seg at grunnlova hadde krav til verdien av eigedommen til den som ville ha stemmerett. Å eige gard eller grunn i ein by gjorde ein ikkje kvalifisert til å ha stemmerett, når denne eigedomen besto i ”en liden Hytte eller Grund; [...] et eller andet Sted, maaske i en Udkant af Byen eller maaske paa en Gruusdyngge eller paa et nøgent Fjeld inden Byens Grændser [...]”.³¹⁸ Ein slik form for eigedom kunne både arbeidrarar og lausgjengarar, til og med dei som levde av almisser frå det offentlege, greie å skaffe seg, men “[...] hvad disse i

³¹⁶ *St. forh. 1833, V, Juli, 1015*

³¹⁷ *St. forh. 1833, II, Aug., 376*

³¹⁸ *St. forh. 1833, II, Aug., 376*

Almindelighed *ikke have* er en *selvstændig og uafhængig* Villie, da de som oftest ere personlig afhængige Mennesker.”³¹⁹

Desse ”Hytteboere” var på ingen måte kvalifiserte til å ha stemmerett, rett og slett fordi dei var i ein økonomisk avhengighetssituasjon. I tillegg til dette rekna ikkje Holst med at ein kunne vente å finne særleg stor interesse for offentlege fellessaker hos desse samfunnslaga:

Da man maa antage, at Arbeidere og Daglønnere i Almindelighed finde sig bedre tjente med at blive ved sit Arbeide, end at spille sin Tid og Fortjeneste med at gaae at stemme, saa ville de i Almindelighed ikke stemme; men da de vistnok maae have et Motiv for at møde, naar de møde og stemme, og dette neppe kan være deres egen ubetydelige Interesse ved Stemmegivningen; hvad bliver da Motivet for at de møde andet, end for at føie den, de arbeide for, eller en Anden, der maatte have bestukket dem [...].³²⁰

Holst argumenterte altså for at folk frå desse samfunnslaga ikkje var kompetente til å delta i handsaminga av offentlege saker, sjølv om dei formelt sett kunne oppfylle eigedomskriteriet. Han argumenterte for *personleg kompetanse* som eit kriterium for retten til deltaking. Eit sentralt poeng i Holst sin argumentasjon var at dei som ikkje hadde stemmerett etter grunnlova og som dermed som oftast var å rekne som økonomisk avhengige av andre, som regel ville kome til å utgjere eit fleirtal av dei stemmeføre i ein kommune. Og eit fleirtal av folk som ikkje stemte etter si eiga overtyding, men etter det andre fekk dei til å stemme, var å rekne som meir diktatorisk enn eit styre der riktig nok færre hadde rett til å delta, men der kvar deltakar var meir kompetent til ei personleg, uavhengig vurdering av sakene.³²¹ Det ein måtte unngå var at nokre få, ved hjelp av stemmene til dei mange, fekk urettmessig stor makt og dermed høve til å etablere eit despoti.

Då Odelstinget starta handsaminga av formannskapslova for landet, leverte to av representantane inn eit framlegg om å endre lova tilbake til indirekte val, der øvrigheita framleis skulle ha det avgjerande ordet ved utnemninga av formenn. Dette vart avvist med 39 mot 28 stemmer.³²² Indirekte val hadde altså framleis støtte blant så mange som 28 av representantane i Odelstinget, men avvisinga av framlegget var likevel klar. Odelstinget sa seg samd i dei fleste endringsframlegga frå komiteen og gjorde stort sett berre mindre endringar.³²³ I § 21 foreslo Odelstinget å stryke parentesen (§ 3) og å sette inn orda ”etter Grundloven” foran ”stemmeberettiget Indvaaner” slik at setninga vart: ”Enhver efter

³¹⁹ *St. forh. 1833, II, Aug., 376*

³²⁰ *St. forh. 1833, II, Aug., 376*

³²¹ *St. forh. 1833, II, Aug., 376*

³²² *St. forh. 1833, V, Juli, 1144*

³²³ Mellom anna vart ordet ”Præstegjeldet” gjennomgåande bytta ut med ”Districtet” i § 20 og 21. *St. forh. 1833, V, Juli, 1151*

Grundloven stemmeberettiget Indvaaner [...]”³²⁴ Odelstinget valte dermed å stadfeste den praktiske endringa som hadde skjedd som følge av justiskomiteen si endring av § 3. Dette vart også godkjent av Lagtinget, som på grunn av ein teknisk merknad til ein annan paragraf sende lova tilbake til Odelstinget. Her vart merknaden godkjent, og lova vart sendt tilbake og endeleg vedteken i Lagtinget den 24. august.³²⁵

Ved handsaminga av lova for kjøpstadene viste det seg at Holst sitt votum hadde hatt ein viss innverknad på representantane på Stortinget. Også her vart det vedteke at formannsvalet skulle vere direkte og skje ved dei stemmeføre etter grunnlova. I allmugesamlingane skulle framleis alle råka partar ha høve til å møte og seie si meining om ei sak, men det vart innført eit krav til at verdien på eigedommen deira skulle vere minst 150 specidaler.³²⁶ Dette var mindre enn kravet som var sett i grunnlova, men var like fullt ein heilt ny regel i formannslova. Holst greidde med votumet sitt å overtude Stortinget om at den vide stemmeretten i den kongelege proposisjonen kunne få uheldige verknader, og at ein i større grad burde leggje dei same prinsippa til grunn for stemmerett i kommunane som for stemmerett til Stortinget.

Paragrafane om allmugesamlingar gjekk derimot nærast uendra gjennom handsaminga på Stortinget. I både regjeringssinnstillinga og den kongelege proposisjonen var det gjeve relativt klare retningsliner for når dei ”Paagjældende” skulle kallast inn for å stemme over ei sak.³²⁷ Når det var ei sak som gjaldt heile lokalsamfunnet sine fellesinteresser, eller om det vart gjort framlegg om å påføre kvar enkelt innbyggjar auka utgifter for å finansiere eit fellesgode, skulle alle i kommunen møtast og stemme over saka. I 1833 hadde altså allmugesamlingane fått ei relativt avklart rolle innanfor det lokalstyret som formannslova tok sikte på å etablere. Dette inntrykket blir i stor grad stadfest av handsaminga i justiskomiteen, Odelstinget og Lagtinget. I den lova som Stortinget sendte til regjeringa med førespurnad om kongeleg sanksjon, var altså styringa av lokalsamfunnet delt mellom det representative formannskapet, direktevald av dei stemmeføre etter grunnlova sin § 51, og allmugesamlinga, der alle med økonomiske rettar eller plikter i kommunen hadde møte- og stemmerett i tillegg til dei stemmeføre statsborgarane.

³²⁴ *St. forh. 1833*, V, Juli, 1151

³²⁵ *St. forh. 1833*, II, Aug., 475

³²⁶ *St. forh. 1833*, II, Aug., 381

³²⁷ Det heitte i § 17 at ”Naar den Sag, hvori Formening, Samtykke eller Beslutning af Communen attraaes, angaaer Bevilgelse af Lønninger, ganske nye Foretagender, Afhændelse eller Kjøb af Eiendomme, eller Afstaaelse af nogen Communen tilliggende Rettighed, skulle Formændene lade de Paagjældende selv afgive deres Stemme.” *St. forh. 1833*, V, Juli, 1015

Den offentlege omtala av Stortinget i 1833

Den offentlig omtala av Stortinget sitt arbeid med formannskapslova var større enn nokon gong tidlegare i 1833, sjølvst sagt fordi saka denne gong faktisk vart breitt handsama og enda i eit vedtak. *Morgenbladet* trykte alle papira som vedkom saka: bondeframlegget og framlegget frå Selboe og Tønsager, regjeringa si innstilling, den kongelegede proposisjonen, justiskomiteen si innstilling, det endelege lovvedtaket og regjeringa si tilråing om saksksjonsnekting. I tillegg vart det trykt nokre innsendte bidrag, mellom anna eit innlegg den 25. mai som mellom anna hevda at etter framlegga på Stortinget ville "[...] Formandskaberne gjøres ansvarlig for hvad de paa Communens Vegne foretage eller give Samtykke til uden at høre de vedkommende Indvaaneres Mening; men ingenlunde sættes under Embedsmandens Formynderskab."³²⁸ Om hausten, etter at lova var vedteken, stod det eit innlegg på trykk med tittelen "Hvad godt tør vi vente af de nye Formandskabslove?".³²⁹ Innsendaren sitt svar var at det neppe kom til å kome mykje godt ut av formannskapa, då

[...] det i de mindre Communer er vanskeligt at finde endog blot enkelte Individder, der fra Culturens Side ere skikkede til at overtage Communebestyrelsen, og tjene sine medborgere til Veiledning, og at det saa meget mere er at befrygte at eensidige Anskuelse, og især indskrænkede oeconomicke Hensyn, ville i en sørgelig Grad hindre det Godes Fremme, som den retsindige norske Nation vist meget vel kan ønske understøttet, uden at ethvert enkelt Individ, eller enhver Samling af Individder, henhørende til Nationen, kan ansees skikket til umiddelbar at foretage Bestyrelsen.³³⁰

Sjølv etter at formannskapslova var handsama og vedteken på Stortinget fanst det framleis røyster som hevda at den norske allmugen var for lite opplyst til at lova ville ha anna enn skadelege verknader.

I *Statsborgeren* var det dei spørsmåla som handla om det kommunale sjølvstyret som dominerte. I juli 1833 trykte bladet ein innsendt artikkel med tittelen "Bemærkninger ved den Norske Regjerings, Samt Dherrer Amtmænds og Fogders Erklæringer om Amtsformandskabsloven". Her vart det argumentert for den styrkinga av den kommunale fridomen som amtsformannskapa ville gi, og hovudsaka var å oppfylle grunnlova sitt formål gjennom å gi folket "beskatningsret" over seg sjølve også i lokalstyret.³³¹ Etter at Stortinget var oppløyst, trykte bladet også eit innsendt bidrag som tok for seg alle dei gode verknadene ei formannskapslov ville hatt: ho ville ha fremja kunnskap og danning, fellesskapskjensle og allmennande; "[...] sand Nationalaand ville have vaagnet i sin fulde Kraft, oplivet Agerdyrkning og Industri, samt hemmet Luxus og Spiritusnydelse [...] og naar

³²⁸ *Morgenbladet*, no. 147, 27.05.1833

³²⁹ *Morgenbladet*, no. 256, 13.09.1833

³³⁰ *Morgenbladet*, no. 256, 13.09.1833

³³¹ *Statsborgeren*, 9. Hft., no. 7-8, 14.07.1833; *Statsborgeren*, 9. Hft., no. 9-11, 21.07.1833

Almeenaanden var vakt, saa ville Almuerne bestræbe sig for at efterligne sine Formænd.” Men dessverre ville ein ikkje få oppleve denne velstanden, sidan lova altså vart nekta sanksjon.³³²

Sanksjonsnektinga og opprettinga av kommunekommisjonen

Lova var ferdig handsama i Stortinget 24. august, og vart sendt til regjeringa for vidare handsaming. Statsråd Collett skreiv ei tilråding om sanksjonsnekting til kongen, som vart følgt kort tid etter. Hovudgrunnen til nektinga ser ut til å vere at vedtaket hadde fjerna nesten heile approbasjonsretten til øvrigheita, og at amtsformannskapa, som kongen var mot, hadde blitt tekne inn igjen i lova.³³³ Då stortingssesjonen vart heva den 27. august, hadde lova allereie vorte nekta kongeleg sanksjon og måtte altså opp til ny handsaming på neste Storting i 1836 om formannskapa skulle bli noko av.

Sanksjonsnektinga vart offer for sterk negativ omtale i *Statsborgeren*. Avisa inntok ei relativt konfronterande haldning overfor kongen og regjeringa, og skreiv at nasjonalviljen no hadde vakna i denne saka, ”[...] og Magten kan ikke temme den længere end i 6 Aar endnu!”³³⁴ Dette var eit hint om at saka kunne kome til å bli driven gjennom etter grunnlovas § 79 ved uforandra vedtak på dei to neste stortinga. Agitasjonen i *Statsborgeren* gjaldt i liten grad dei enkelte institusjonane i lova, og handla meir om det overordna formålet kommunalt sjølvstyre. Om ein i tillegg kunne irritere makthavarane litt med å vedta ei formannskapslov, var dette neppe å rekne på minussida for *Statsborgeren*. Som for å understreke dette, trykte avisa ein artikkelserie med tittelen ”Brudstykker af Egrons Historie” om det vesle landet Egron som hadde ein fri konstitusjon, men der kongen etter råd frå den svikefulle statsminister Sløvenkold nekta å gje sanksjon til dei gode og rettvise lovene om lokalt sjølvstyre som nasjonalforsamlinga vedtok.³³⁵

Det fanst to høve til å få lova vedteken på nytt. Anten kunne Stortinget gjenta vedtaket frå 1833 uforandra på dette og neste Storting, og såleis drive saka igjennom mot kongens utsetjande veto slik § 79 i grunnlova gav høve til. Eller så kunne kongen leggje fram ein ny proposisjon og få denne handsama som eit nytt framlegg. Regjeringa valte å tilrå det siste, og foreslo samstundes at ein skulle opprette ein eigen kommisjon for å gjere dei naudsynte utgreiingane og kome med eit nytt lovframlegg. Kommisjonen vart oppretta av kongen den 30. oktober. Han fekk i oppgåve både å følgje opp eit stortingsvedtak som var gjort allereie i

³³² ”Breve til min Fader”, *Statsborgeren*, 9. Hft., no. 26-28, 08.11.1833

³³³ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 129

³³⁴ ”Breve til min Fader”, *Statsborgeren*, 9. Hft., no. 26-28, 08.11.1833

mars om å lage eit fullstendig oversyn over alle kommunale utgifter og å revidere heile formannskapslova fram mot Stortinget i 1836.³³⁶

Konklusjon

Før og under Stortinget i 1833 vart formannskapslova for første gong handsama i samtlege nasjonale styrings- og avgjersleorgan, frå regjeringa til Lagtinget, og til slutt vedteken av Stortinget. For første gong hadde det også blitt utarbeidd fleire ulike framlegg til utforming av institusjonane i lova. Alle hadde med eit direktevald formannskap som ein sentral institusjon. Det er ein mangel i Bergsgård si framstilling at han ikkje set utvidinga av approbasjonsretten i den kongelege proposisjonen i samanheng med endringa frå indirekte til direkte formannsval. Stemmeretten og allmugesamlingane hadde derimot ulik utforming i alle framlegga. I eitt av dei var allmugesamlingane ikkje eingong med, formannskapet åleine representerte innbyggjarane i kommunane fullt ut. Likevel var det den varierende utforminga av stemmeretten som fekk mest å seie for debatten om institusjonane i lova i denne omgang. Det er fullt mogleg å bruke Bergsgård si tolkingsramme, med bondepolitikken som ein sentral faktor, til å forklare dei viktigaste forskjellane mellom dei ulike framlegga når det gjeld det kommunale sjølvstyret. Samstundes kjem denne fortolkingsramma til kort når det gjeld å forklare dei store endringane som skjedde med stemmeretten på dette Stortinget. Frå å vere ganske vidt definert, slik at han i stor grad inkluderte alle med økonomiske interesser i ein kommune både i formannsvalet og i allmugesamlingane, vart ein stemmefør innbyggjar i aukande grad definert som ein som hadde stemmerett etter krava i grunnlova. Andre innbyggjarar i kommunen kunne bli høyrte i saker som råka dei direkte, men den kommunale stemmefellesskapen skulle først og fremst bestå av medlemmane av den nasjonale stemmefellesskapen. Her stod ikkje bønder og embetsmenn på kvar si side i debatten. I fellesskap opna dei rommet for å debattere denne institusjonen, og i fellesskap etablerte dei prinsippa for den statsborgarlege stemmeretten som overordna ramme for denne debatten. Når alle institusjonane no var vedtekne av Stortinget, vart det naturleg å leggje dei til grunn for den vidare handsaminga av lova. Ein hadde no fått på plass den institusjonelle ramma for å utvikle eit felles overordna tankesett og halde fram debatten om lova *innanfor* dette.

³³⁵ *Statsborgeren*, 10. Hft., no. 1-2, 22.09.1833

³³⁶ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 128-9; *St. forh.* 1833, I, Mars, 104; 116

VII

”En passende Deeltagelse

i Afgjørelsen af Kommunens offentlige Anliggender”

Formannskapslova på Stortinget i 1836

Etter Stortinget i 1833 vart formannskapslova revidert *kommunekommisjonen*. Han tok utgangspunkt i og vidareførte dei institusjonane som allereie hadde fått ei ganske avklart form under stortingshandsaminga i 1833. På eit område skjedde det likevel ei stor endring. Allmugesamlingane vart erstatta med eit representativt, folkevalt organ som skulle overta funksjonen deira med å avgjere iverksetting av nye tiltak og sal av kommunale rettar og eigedommar. Dermed vart ein ny institusjon, utforma etter ein indirekte demokratimodell, introdusert i debatten. Under handsaminga på Stortinget i 1836 fann det stad ein prinsipiell debatt for og mot grunnlegginga av det moderne lokalstyret som eit indirekte eller eit direkte demokrati. Den indirekte demokratimodellen gjekk til slutt av med sigeren, og lova vart vedteken av Stortinget i november 1836. Ho fekk kongeleg sanksjon 14. januar året etter, og Noreg hadde fått eit nytt lokalstyre, grunnlagt innanfor ramma av det moderne demokratiomgrepet.

Arne Bergsgård nytter også i omtala av denne fasen motsetninga mellom embetsmannsinteresser og bondepolitikk som tolkingsramme.³³⁷ Dermed legg han framleis størst vekt på å forklare dei elementa ved lova der denne striden var mest tydeleg: spørsmålet om approbasjonsretten og striden om amtsformannskapa, som handlar om det kommunale sjølvstyret.³³⁸ Dessutan legg han stor vekt på dei politiske motsetningane som prega dette Stortinget. Dei kom klarast til uttrykk i striden for å få både formannskapslova og andre lover frå 1833 vedteke etter § 79 i grunnlova, mot viljen til kongen, og spørsmålet om lova på ny kom til å bli nekta sanksjon.³³⁹ Tesa til Bergsgård er at med vedtaket og den seinare sanksjonen av lova lukkast bøndene både med å gjere formannskapslova meir demokratisk og med å styrkje seg sjølv som maktfaktor på Stortinget. I forteljinga hans blir dette til ein siger for folkestyret. Mitt formål er derimot å vise korleis institusjonane innanfor det moderne demokratiomgrepet fekk ei bestemt utforming, valt framfor andre alternativ som også kunne

³³⁷ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 149

³³⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 152-8

³³⁹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 162-73

ha blitt del av det moderne demokratiomgrepet om dei var blitt valde, i løpet av debatten i denne perioden.

Debatten tok utgangspunkt i to ulike institusjonar for *folket*, no definert som statsborgarane med stemmerett etter grunnlova, si deltaking i *styret*: representantskap eller allmugesamlingar. Bergsgård meiner at mange av tilhengjarane av allmugesamlingar hadde "[...] ungdoms- og skuletidsideala frå det gamle Hellas og Rom [...]" som modell for sitt syn, og at "Folkeforsamlingane i Aten og Rom er idealet" for desse aktørane.³⁴⁰ Eg vil argumentere for at det ikkje var demokrati i denne historiske forma dei hadde i tankane, men ein direkte demokratimodell innanfor ramma av det moderne demokratiomgrepet. Formålet er å vise at det var mogleg å argumentere for begge desse institusjonane med dette omgrepet som felles ramme, sjølv om den indirekte demokratimodellen til slutt vart valt og i dag har blitt så tett integrert i vår måte å bruke demokratiomgrepet på at me knapt kan sjå for oss den andre modellen som eit reelt alternativ, slik einskilde personar gjorde under debatten på Stortinget i 1836.

Arbeidet til kommunekommisjonen

Commissionen angaaende Communalvæsenet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon den 30. oktober 1833, like etter at Stortinget vart oppløyst det året.³⁴¹ Kommisjonen fekk i oppgåve "[...] at tage under Overveielse og derefter indkomme med forslag til almindelige Lovbestemmelser angaaende Communalvæsenet i det hele saavel i Kjøb- og Ladestederne, som paa Landet."³⁴² I mandatet stod det at kommisjonen skulle hente inn alle "fornødne Underretninger og Oplysninger" frå vedkommande embetsmenn og andre autoritetar, og han valde derfor å lage ei grundig utgreiing og eit nytt lovframlegg som vart sendt ut på høyring til overøvrigheter, magistratar, prostar, fogdar og andre øvrigheitspersonar i juni 1835.³⁴³

Utreiinga tok for seg fire punkt. Dei tre første gjaldt dei økonomiske spørsmåla som kommisjonen hadde fått i oppgåve å greie ut, medan det fjerde gjaldt "Bestyrelsen af

³⁴⁰ Konkret dreidde dette seg om Henrik Wergeland og Jonas Anton Hielm, som samarbeidde mykje med bøndene på Stortinget. På dette punktet meiner Bergsgård altså at meiningane og haldningane deira var noko av det som låg bakom agitasjonen til enkelte bønder for allmugesamlingane, utan at han gjev nokon konkrete empiriske bevis for dette. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 164.

³⁴¹ I kommisjonen sat stiftamtmann Sem, høgsterettsassessor Rye, byfogd Thrap, kjøpmann Linnae og byråsjef Ross (som vart bytta ut med ekspedisjonssekretær Arntzen i 1834). Kommisjonen fekk protokollsekretær Harris som skrivar. Brev, No 1, Riksarkivet, Finansdepartementet, Indrekontoret, D Pakkesaker, pakke: 368b

³⁴² Brev, No 1, RA, FD, IK, D Pakkesaker, pk.: 368b

³⁴³ *Om Commune-Udgifterne og Commune-Bestyrelsen*, (Christiania: tr. Chr. Grøndahl, 1835). Innleiing dat. juni 1835

Communernes Anliggender”.³⁴⁴ Under dette var det særleg to område som fekk merksemd: approbasjonsretten til øvrigheita, som hadde vore eit sentralt stridstema under stortingshandsaminga i 1833, og spørsmålet om det var regjeringa eller folkevalte revisorar som skulle stå for revisjon av dei kommunale rekneskapane.³⁴⁵

Etter ein generell gjennomgang av dei ulike synspunkta og argumenta på desse områda, gjekk kommisjonen vidare til å gjere greie for endringsframlegga han kom med til kvar enkelt paragraf i lova. Stortingsvedtaket frå 1833 vart lagt til grunn. Stort sett hadde kommisjonen ingen merknader til eller framlegg til endringar i paragrafane mellom § 1 og § 17 som handla om formannskapet, formannsvalet og funksjonsmåten til formannskapet. Det vart heller ikkje gjort nokon endringar i stemmeretten til formannskapsvalet. Dei få merknadene var rettingar i form eller språk. Desse institusjonane hadde under Stortinget si handsaming i 1833 fått ei så fast form, og vunne slikt gjennomslag i måten ein tenkte seg formannskapslova utforma på, at dei ikkje lenger var tema for diskusjon.

Frå § 17 og utover gjaldt dei fleste merknadene allmugesamlingane. Kommisjonen skreiv generelt at desse berre var meint å ha noko å seie i saker

[...] som vedkomme Communens oeconomiske Forvaltning, og at derimod Forsamlingen Intet kan bestemme, som angaaer enten Stedets Næringsveie, Politie o. desl. eller Noget der har Indflydelse paa Indvaanernes almindelige Rettigheder som Statsborgere [...].³⁴⁶

Endringsframlegga frå kommisjonen var meint å gjere dette klarare. Allmugesamlingane var altså den einaste institusjonen som det framleis kunne knytte seg noko utryggeleik til når det gjaldt kompetanse og tilhøve til dei andre institusjonane i lova. Det var også behov for å gjere stemmeretten i desse samlingane enno klarare, så i § 19 i lova for landet gjorde kommisjonen framlegg om å setje same krav til verdi på eigedommen til dei som skulle ha stemmerett i allmugesamlinga i ladeplassane som det var i lova for byane, 150 Specidaler.³⁴⁷

Fleirtalet i kommisjonen heldt førebels fast på at ein skulle ha eit innslag av direkte demokrati i kommunane gjennom allmugesamlingane. Arntzen, som hadde kome inn i kommisjonen i 1834, ønskte derimot å gjennomføre den indirekte demokratimodellen fullt ut ved å erstatte allmugesamlingane med ein ny institusjon: representantskapet.

³⁴⁴ OCUCB, 3

³⁴⁵ OCUCB, 81 og 100. For omtale av denne diskusjonen, sjå Bergsgård, *Formannskapslovene*, 131-6

³⁴⁶ OCUCB, 126

³⁴⁷ OCUCB, 117

Ideen om representantskap

Arne Bergsgård argumenterer for at ideen om representantskap må ha kome etter førebilete frå utlandet.³⁴⁸ Fleirtalet av kommisjonen (Sem, Rye, Thrap og Linnae) erkjente at representantskap var den vanlege måten å organisere lokalstyret på i land som hadde revidert sine kommunelover i dei seinare åra, men

[...] har dog [...] troet ikke at burde foreslaae en saadan Forandring, da den i Storthingsbeslutningerne antagne Form er den, der nu finder Sted hos os, saavel i Kjøbstæderne [...] som paa Landet, hvor det i enkelte Tilfælde er bestemt, og ellers sædvanligt, at Øvrigheden paa Thingene indhenter den hele Almues Formening om eller Vedtagelse af en eller anden Communen vedkommende Foranstaltning. Det vides heller ikke, at denne Form hidtil har medført Vanskeligheder i Udførelsen [...].³⁴⁹

Argumentet deira for allmugesamlingane var at dei var vedtekne på Stortinget i 1833, og at dei var i tråd med tradisjonen for korleis ein hittil hadde organisert lokalstyret i Noreg.

Kommisjonen erkjente likevel nokre av dei praktiske innvendingane som fanst mot allmugesamlingane, viktigast at dei kunne vere tungvinte og lite effektive som vedtaksorgan, og at dei kunne kome til å bli så langsame og omstendelege at dei tok opp for mykje tid for dei møtande.³⁵⁰ For å ha eit middel til å rette opp situasjonen om dette skulle skje, gjorde kommisjonen framlegg om at dei kommunane som sjølve ønskte det kunne vedta å innføre representantskap i staden for allmugesamlingar. Retten til å ta avgjersler i dei sakene som det hittil hadde vore opp til allmugen eller dei "Paagjældende" å ta, kunne bli overført til eit folkevalt representantskap som skulle eksistere på sida av formannskapet dersom innbyggjarane sjølve godtok ei slik ordning.³⁵¹

Arntzen fekk gjere greie for sitt syn i eit votum som også vart trykt i det heftet som kommisjonen sendte ut på høyring. Han argumenterte for at ein heilt og fullt burde erstatte allmugesamlingane med representantskap. Han argumenterte også mot at kommunane sjølve skulle få avgjere om dei ville ha representantskap eller allmugesamlingar, då dette var ei lovgjevingssak som måtte høyre inn under Stortinget.³⁵² Han streka under at dei innvendingane han hadde i vesentleg grad gjaldt både for byane og for landet.³⁵³ Det låg meir under synspunkta hans enn berre uro for lågt utdanningsnivå hos allmugen i landdistrikta.

Arntzen hevda at for det første ville det bli vanskeleg å gjere ei sak godt nok kjent på førehand til at ein kunne vente at folk som møtte opp var så godt kjente med saka og med konsekvensane av ulike løysingar på henne, at dei greidde å ta ei velgrunna, reflektert avgjerd.

³⁴⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 145-9

³⁴⁹ *OCUCB*, 115

³⁵⁰ *OCUCB*, 114

³⁵¹ *OCUCB*, 116

³⁵² *OCUCB*, 177-8

Sjølv innkallinga til møtet ville også bli kostnads- og tidkrevjande.³⁵⁴ For det andre ville det vere vanskeleg å få ei så stor og variert forsamling til å kome til noko felles syn eller vilje.³⁵⁵ Det ville også bli eit problem at ein alltid, på grunn av tidsmangel og vanskane i samband med å få kalla inn heile allmugen, ville bli nøydd til å avgjere ei sak første gang ho kom opp. Dermed ville ikkje folk få høve til å utvikle evna til å la ei sak modnast gjennom langvarig refleksjon og såleis utvikle sikrere dømmekraft. Den neste innvendinga var vanskane med å organisere forsamlinga, det vil seie ordstyring og forretningsorden. Dessutan meinte Arntzen at ”Uagtet kun liden Tid til Overveielse og Eftertanke vilde levnes, saa vilde dog Forhandlingernes Gang blive overordentlig langsom, og neppe vilde den simpleste Sag kunne afgjøres i kortere Tid end en Dag.”³⁵⁶ Neste innvending var at det ville bli vanskeleg å finne nokon høveleg møtestad for ei så stor forsamling.

Men sjølv om ein fann løysingar på alle desse vanskane, heldt han fram, ville han fråå slike samlingar på grunn av ”[...] den overordentlige Tidsspilde for Menigheden og hver Enkelt af dens Medlemmer, som de nødvendig medføre.”³⁵⁷ Til den tida som gjekk med måtte ein ikkje berre rekne sjølv møtet, men også reising til og frå og tid brukt på å setje seg inn i sakene. Snart ville folk spørje seg om tapet i arbeidstid og dermed –inntekt som samlingane medførte, verkeleg vart veid opp av retten til å vere med å sikre den ”rigtigste og hensigtsmæssigste Behandlingsmaade” av kommunale spørsmål, når dette like greitt kunne gjerast om dei valte representantar til å ordne sakene for seg.³⁵⁸ Arntzen hevda vidare at det var ein fare for at dei mest folkerike områda av kommunen, som også gjerne hadde flest formenn, kom til å utnytte dette til å leggje samlingane på stader og til tider som gjorde det vanskeleg for folk frå andre stader å delta. Dermed kunne nokre deler av kommunen skaffe seg ei urettmessig makt til å styre i tråd med majoriteten sine interesser, på kostnad av minoriteten.³⁵⁹ Til slutt

[...] maatte den Omstændighed, at den Enkeltes Stemme i en saa talrig Forsamling har saa lidet at betyde, at Udfaldet saa vanskelig lader sig forud beregne, og i al Fald med Hensyn til den enkelte Stemmegivende er saa tilfældigt, betydelig svække Lysten til at deeltage i de foreslaaede Forsamlinger af Menigheden.³⁶⁰

Folk ville rett og slett ikkje innsjå nytta av det å møte opp for å stemme, når deira stemme berre var éi blant mange og kvar enkelt derfor ville få sær s lite å seie. Arntzen oppsummerte

³⁵³ OCUCB, 168

³⁵⁴ OCUCB, 168-9

³⁵⁵ OCUCB, 169

³⁵⁶ OCUCB, 169-171

³⁵⁷ OCUCB, 172

³⁵⁸ OCUCB, 173

³⁵⁹ OCUCB, 174

med at det måtte sest "[...] ikke blot for usandsynlig, men endog for aldeles umulig, at man [...] skulde kunne opnaae Hensigten med det omhandlede Forslag, at lade enhver Paagjældende have Stemme i de Anliggender som vedkomme ham."³⁶¹

Så langt hadde argumenta til Arntzen retta seg overveiande mot dei praktiske sidene ved allmugesamlingane. Han føydde likevel til eit argument som peika meir i retning av prinsipiell argumentasjon:

[...] ved en Stemmegivning burde, strængt taget, Stemmerne ikke blot tælles, men tillige veies. Men et saadant Hensyn maa naturligviis aldeles bortfalde i en saa blandet Forsamling, som den foreslaaede, og hvor Vægten af hver enkelt Stemme er saa overordentlig forskjellig. Dette forholder sig derimod annerledes i en valgt Forsamling, hvor Ligheden i Evner, Dannelse og Indsigt hos de enkelte Medlemmer maa antages at være større. Endskjønt det heller ikke her er afgjort, at de fleste Stemmer betyde meest, saa kan dog Sandsynligheden herfor ansees overveiende.³⁶²

Arntzen argumenterte altså ut frå ein føresetnad om at stemmerett var noko ein burde vere meir enn økonomisk kvalifisert til. Sjølv om alle i utgangspunktet hadde lik rett til å vere med å stemme, var det nokre som hadde betre føresetnadar for å gjere det. Desse burde ideelt sett utøve stemmeretten på vegne av dei andre. Han meinte også at ein kunne "[...] nedlægge en langt større Raadighed og Frihed hos et valgt Repræsentantskab, end hos en Almuesamling, hvor meget Tillid man end ellers vilde have til dennes Evner og Villie."³⁶³ I allmugesamlingane var det nemleg fare for at eit mindretal av dei frammøtte kunne kome til å dra ut forhandlingane og villeie dei andre innbyggjarane, på grunn av manglande kompetanse og erfaring hos størsteparten av dei møtande. Dermed ville ein bli nøydt til å avgrense kompetansen til slike samlingar for å trygge effektiv administrasjon og sikre den overordna kvaliteten på avgjerslene.³⁶⁴

Til slutt svarte han på argumentet til fleirtalet i kommisjonen om at ein ikkje hadde negative erfaringar med allmugesamlingar, og at ein derfor kunne halde fram med dei:

At en enkelt Forsamling af de ved et Skifte skydspligtige Bønder, angaaende en af Øvrigheden forberedet og derhos simpel Gjenstand, i Landets meest befolkede Egne, er noget Andet end hyppige Samlinger af et heelt Præstegjelds Almue, ved de meest udviklede Anledninger, endog i vidt udstrakte, tyndt befolkede Districter med vanskelig Samfærdsel, behøver neppe nogen Udvikling.³⁶⁵

Den typen allmugesamlingar som formannskapslova føresette, var kvalitativt annleis både i form og funksjon frå dei no litt tilfeldige samankomene som øvrigheita hadde med allmugen.

³⁶⁰ OCUCB, 174

³⁶¹ OCUCB, 175

³⁶² OCUCB, 175

³⁶³ OCUCB, 176

³⁶⁴ OCUCB, 177. Dette kan tolkast som ein implisitt advarsel om at dersom ein holdt på allmugesamlingane, ville ein også bli nøydt til å ta inn igjen den vide approbasjonsretten til øvrigheita som den kongelege proposisjonen i 1833 hadde gjort framlegg om.

Derfor kunne ein ikkje bruke desse som modell for eit moderne lokalstyre. Ein ser her konturane av ein prinsipiell argumentasjon mot allmugesamlingane, men Arntzen la sjølv størst vekt på dei praktiske. Han hadde gjort framlegg om ein heilt ny institusjon, men argumenterte ikkje *prinsipielt* for at ein indirekte demokratimodell var meir formålstenleg enn ein direkte. I løpet av høyringsrunden i 1835 skulle kommisjonen møte ein argumentasjon som tok i bruk meir prinsipielle argument for den indirekte modellen.

Høyringa i 1835

I 1835 var det fjerde gongen embetsmennene vart bedne om å uttale seg om formannskapslova. Kommisjonen sendte ut lovframlegget sitt i juni, og bad om svar innan utgangen av august for å få tid til å gå gjennom alle fråsegnene før han lagde eit endeleg lovframlegg til Stortinget i 1836.³⁶⁶ Denne tidsfristen vart for knapp for mange. Det kom inn under halvparten så mange fråsegner som i høyringsrunda ti år tidlegare, i 1825. I alt kom det inn om lag 50 fråsegner, og av desse var det ni som svarte at dei hadde fått framlegget, men at dei ikkje hadde hatt tid til å gjere nokon merknader til det. Av dei fråsegnene som svarte meir utfyllande, var det eit stort fleirtal som svarte generelt og berre eit fåtal som kom med kommentarar eller framlegg til konkrete endringar i enkeltparagrafar. Det som fanst av prinsipiell argumentasjon gjaldt nesten utelukkande spørsmålet om representantskap eller allmugesamlingar. Til ein viss grad viste fråsegnene at tenkjemåten i det moderne demokratiomgrepet enno ikkje hadde slått heilt og fullt igjennom. I høgare grad enn nokon gong tidlegare var likevel denne høyringsrunden prega av nettopp denne tenkjemåten, og dette kom mest tydeleg til uttrykk i spørsmålet om styringsmodellen i kommunane burde vere direkte eller indirekte.

Representantskap og allmugesamlingar

Dei aller fleste fråsegnene som argumenterte for representantskapa, gjorde dette kort og med hovudsakleg praktiske grunngevingar. Fogden Nielsen i Raabygdelaget skreiv at han gjekk inn for representantskapa, sidan "[...] de derfor anbragte Grunde fuldkommen stadfestes ved den Erfaring jeg i bemeldte Henseende har haft Anledning til at gjøre i mit District."³⁶⁷ Prosten Wegede i Romsdals amt skreiv også at han gjekk inn for representantskapa på bakgrunn av dei erfaringane han hadde med allmugesamlingar, der vanskane i stor grad

³⁶⁵ OCUCB, 179

³⁶⁶ OCUCB, innleiinga

³⁶⁷ Fråsegn datert 11.08.1835, nr 8, Riksarkivet, Justisdepartementet, Kommunalavdelingen, Pakke: Formannskapsloven av 14.01.1837

stemte med dei som Arntzen hadde gjort greie for.³⁶⁸ Fogden Wiig i Fosen hadde også denne meininga.³⁶⁹ Magistraten og borgarrepresentantane i Moss var "[...] enige med det dissenterende Medlem af Commissionen der har antaget at hele Communens Sammenkaldelse ikke svarer til Hensigten, men at det vilde være nyttigere at der vælges Communererepræsentanter."³⁷⁰ Også statsråd Vogt, tidlegare medlem av lovkomiteen, kom med ein kommentar til saka. Han meinte at "Det af et Medlem af Commune-Commissionen afgivne Votum, der gaaer ud paa, at der bør vælges Commune-Repræsentanter, hvilke paa deres Vegne, der have valgt dem, kunne give disses Villie tilkjende [...]", var det mest tilrådelege.³⁷¹

Byfogden Jæger i Arendal sa verken noko for eller imot representantskapa. Han skreiv at det, som kommisjonen hadde peika på, var vanleg at dei eligerte mennene og magistraten i byane kalla saman borgarane til møte i enkelte tilfeller. Dette kunne gjerne halde fram, men ikkje utan at øvrigheita hadde rett til å vere tilstades, då

Samlingerne, det har Erfaring viist, bestaaer ofte og vil, som pag 14(7?)5 anført, komme til at bestaae af dem, som have mindst at skjøtte med deres egne Syssler, enten paa Grund af Uformuenhed eller LigeGYldighed og Dovenskab; dem, som faae mest Lyst til at vise sig og gjøre sig vigtig, kort sagt, i Almindelighed af dem, hvis Stemme burde have mindst Vægt.³⁷²

Om øvrigheita skulle vere utestengt frå å vere til stades og sørgje for ein viss orden, var det eit ope spørsmål om dette i det heile kunne sest som ei forbetring i kommunalvesenet.

Presten og eidsvollsmannen Nicolai Wergeland var mot både allmugesamlingar og representantskap: om formannskapet skulle vere kommunen sine sanne, fullmektige representantar kunne det ikkje vere eit organ på sida av det, som kunne avgrense retten til å handle på vegner av kommunen:

Formandskabets Væsen som Communens Fuldmægtige og Representanter ophører dermed, de sættes som Part imod Communene, skilles og bortskjermes fra den, og stilles hen på Embedsmændenes Standpunct. Deres Kraft til at udrette noget til Communens Bedste er derimod lammet, og med Tabet af Kraften, Evnen, Tilliden og Myndigheden ogsaa Lysten dertil forgaet, og saaledes hele Øjemedet med Formandskaberne forfeilet.³⁷³

Ein måtte ikkje gjere lova slik at formannskapet ville kome til å stå mot resten av innbyggjarane i kommunen i ei sak. Derfor skulle ein ikkje påleggje verken representantskap eller allmugesamlingar, men gjere det fritt for formannskapet å avgjere korleis dei ville kome fram til kva folkeviljen var.

³⁶⁸ Frs. dat. 19.08.1835, nr. 18, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁶⁹ Frs. dat. 12.08.1835, nr. 19, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷⁰ Frs. dat. 03.09.1835, nr. 23, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷¹ Frs. dat. 02.09.1835, nr. 48, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷² Frs. dat. 15.09.1835, nr. 41, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷³ Frs. dat. 22.08.1835, nr. 11, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

Prosten Dahl i Eivindvik forsvarte derimot allmugesamlingane. Han meinte at representantskapa ville få sær negativ innverknad på lokalstyret:

Misundelse, Partiaand og gjensidigt Had indtrænger sig meget snart i, saavel engere, som fjernere Kredse, men blandt Almuerne paa Landet aabnes meget snarere Adgang til Gjæring og Udbrud af slige Lidenskaber, naar Communalindretningerne skulle blive endmere sammensatte og indviklede end de ere, og atter Andre, end selve Formændene udstyres med Almuernes egen Myndighed til at tale og fatte Beslutninger.³⁷⁴

Han meinte altså at representantskap ville gjere lokalstyret meir komplisert enn det som var naudsynt, og såleis føre til

[...] Cabaler, Samlinger, Conspirationer og Ophidselser, der lettelig kunde sætte den hele Almue i aabenbar Opposition og Strid mod deres Formænd, som ifølge det hele Communalssystem og Lovgivningens Prinsips jo intet andet ere eller bør være end Almuernes Repræsentanter, til hvem de bør have den største Tillid.³⁷⁵

Han hadde ingen av dei negative erfaringane med allmugesamlingar som Arntzen framførte. Dahl ville dessutan på det sterkaste frårå representantskapa, sidan talet på folk som hadde rett til å uttale seg på vegne av allmugen, i staden for at kvar enkelt skulle ha denne retten, dermed ville bli for stort.

Nokre få av fråsegnene tok for seg dei meir prinsipielle sidene ved spørsmålet om allmugesamlingar eller representantskap. Mellom desse var fogden i Larvik, som skreiv at

For den imaginaire Fordeel at erholde den størstmulige Pluralitet af hvad Folket synes at vilde – opoffrer man, ved hiin Appel til Almue-Samlingen, det virkelige Herind?: at vide hvad det kan og bør ville; det Første udkommer vaneligvis ved mange flere talbare Stemmer, men det sidste ved langt vægtigere. Folkevillien vil i dette Tilfælde fremstaae langt renere for de Mænd, der kunne repræsentere den, og med Hensyn til Erfarenhed, Sindighed og Retskaffenhed kunne betragtes som dens Organer; i højste derimod ville Massens ringere Lemmer forvanske dens Ytringer med sine talrigere, men kun falske, Skin af Agthed.³⁷⁶

Han tok altså opp spørsmålet om når *folkeviljen* kom best til uttrykk: når han vart gitt direkte gjennom stemma til kvar enkelt, eller når han vart "filtrert" for kunnskapsløyse og egoisme gjennom at folket valde ut dei meir erfarne, kunnskapsrike og rettskafne menn mellom seg til å ta avgjerder på vegne av fellesskapen.

Den prinsipielle argumentasjonen for representantskapa tok også ei anna retning. Fogden i Ide og Marker peikte på at representantskap i staden for allmugesamlingar ville fremje større interesse og betre samfunnsande hos borgarane i kommunane:

Ogsaa turde det være antageligt, at Almeenaanden mere vilde vækkes og næres i dette end i det andet Tilfælde, i det at de, i de almene Anliggendes Behandling, Deeltagende faae en mere virksom Indflydelse derpaa og derfor desmere ville interessere sig for samme, ligesom de af samme Grund formeentlig ville stræbe efter at tilegne sig den hidhørende Indsigt og Duelighed samt søge at vinde sine Medborgeres Tillid, medens derimod Menigmands Deeltagelse, som forbunden med de paapegede Vanskeligheder og opvækkede Forestillinger om, at Lidet eller

³⁷⁴ Frs. dat. 08.10.1835, nr. 47, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷⁵ Frs. dat. 08.10.1835, nr. 47, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷⁶ Frs. dat. 31.08.1835, nr. 21, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

Intet ved enkelt Mands Stemme er at udrette, turde kjølne Iveren for Sagen og selv Tilbøieligheden til Mødets Præstation, som unyttigt anseet.³⁷⁷

Folk ville snart kome til å oppdage at ei enkelt stemme i ei allmugesamling vog mykje mindre enn stemma til ein representant med mange stemmer bak seg, som hadde kunnskap og evner til å overbevise andre om sitt syn på ei sak. Når ein valte representantar til å stemme på vegner av seg, ville både representanten og veljarane bli meir merksame på dei eigenskapane ein trong for å tene samfunnsinteressene, og såleis ville fellesskapstanken og samfunnsvellet generelt bli styrkt. I ei anna fråsegn skreiv Bull at han gjerne kunne gå med på at allmugesamlingar tilsynelatande var mest i tråd med grunnlova,

[m]en her møder det Spørgsmaal: Ere Indvaanerne i vore Communer saa Oplyste og dannede, eller saa fortroelige med den Aand, som bør herske i en constitutionel Stat, at man med Sikkerhed kan betroe et saadant Palladium i deres Hænder? Kan man vel tænke sig det umuligt, at det for deres eget Vel er bedre: at de betroe sig til den, af deres Medborgere som de have Tillid til og lade disse svare for sig ved forefaldende Leyligheder? Naar de selv have havt Deel i Valget af disse, kan man da vel sige: at de ogsaa have Deel i disses Menings-Yttringe paa deres Vegne?³⁷⁸

Premissen for argumentasjonen hans var at representativitet i større grad sikra at interessene og meiningane til kvar enkelt vart ivaretekne, enn at kvar og ein sjølv skulle ivareta dei i eit forum som var dårleg eigna til dette formålet, slik som allmugesamlingane gjennom erfaring hadde vist at dei var.

Sjølv om det altså hovudsakleg var praktiske argument som vart nytta mot allmugesamlingane og for representantskapa, såg ein konturane av ein meir prinsipiell debatt i fråsegnene i 1835. Denne debatten skulle kome med større styrkje under Stortinget i 1836. Utover dette var det lite prinsipiell argumentasjon i dei relativt få fråsegnene som tok opp stemmeretten og dei andre institusjonane i lova.

Stemmeretten og andre merknader

Om stemmeretten vart lite sagt frå kommisjonen si side, og knapt noko frå embetsmennene i fråsegnene. Det einaste som kom fram, var praktiske innvendingar mot å ha andre stemmerettsreglar for val på formenn enn for val på representantar. Dette gjaldt mellom anna kravet om at dei stemmeføre skulle stå i eit eige manntal, som ville bli vanskeleg å administrere.³⁷⁹

³⁷⁷ Frs. dat. 08.09.1835, nr. 36, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷⁸ Eg veit ikkje sikkert kven Bull var, eller kor han var frå. Frs. dat. 18.06.1835, nr. 2, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁷⁹ Slike utsegner finst eigentleg ikkje i fråsegnene, men kommisjonen skriv i innstillinga at dei også har fått innspel frå andre sakkyndige personar og innvendinga kan ha kome frå dei. *Indstilling fra Commune-Commissionen med dertil hørende Lovforslage*, (Christiania: tr. J. Dahl, 1835),12-13

Byfogden Finne i Risør argumenterte derimot prinsipielt for at stemmeretten burde vere lik i formannsvalet og representantvalet. Reglane i grunnlova burde gjelde for begge, for å sikre kommunen mot at eit fleirtal av dei lågare samfunnssklassane kunne få talmessig overvekt i avstemningar:

Det maae bringe med sig betydelige Inconveniendser, naar Massen af de mindre Eiendomshavere, det større Tal af de mindre betydende og formuende Haandværksfolk, som vente af de større Eiendomshavere, Kjøbmændene og Fabricanterne først deres Beskjæftigelse, og leve i aabenbar Afhængighed af disse med den deres Stilling tilsvarende ringere Dannelse gives Leilighed til at forskaffe sig en lige om ikke overveiende Indflydelse i Communens Bestyrelse, ligeover for Borgerne af større Formue og af høiere Dannelse ofte de der skaffe dem Underholdet [...].³⁸⁰

Når folk hadde så ulike føresetnader i form av kunnskapsnivå og opplysning, burde ein eigentleg *vekte* stemmene for at ikkje dei mindre opplyste, som skjønnte lite av sakene og helst berre stemte etter eigeninteresse, skulle få for mykje påverknad. Dette med at stemmer hadde ulik vekt var også ein premiss i fråsegna til fogden i Larvik.³⁸¹ Påstanden om at dei lågare samfunnssklassane ikkje burde ha stemmerett i kommunen fordi dei var økonomisk avhengige hadde blitt framført allereie i votumet til Holst på Stortinget 1833. I tillegg kom at desse klassane heller ikkje hadde tilstrekkeleg kunnskap og opplysning til å ta val anna enn etter eigeninteressa. Det å ta val basert på samfunnsinteressene som heilskap kravde utdanning som berre dei høgare samfunnssklassene så langt hadde hatt tilgang til.³⁸² I staden for å gje stemmerett med ulik vekt til ulike delar av befolkninga, valte ein ei ganske sterk avgrensing av stemmeretten nedover, slik at dei lågare samfunnssklassane vart haldne utanfor.

Denne endringa hadde blitt innført for formannsvalet på førre Storting, men i enkelte av fråsegnene vart det altså argumentert for at ho burde gjelde ikkje berre i allmugesamlingane, men også for representantvalet. Denne argumentasjonen kan ha bakgrunn i ei endring i synet på formålet med lova. Dette var ikkje lenger berre å finne ein måte å finne ut kva allmugen ønskte på. Det var like mykje å gje innbyggjarane som statsborgarar dei rettane dei hadde etter grunnlova også i kommunale saker, og då kom kravet om kvalifikasjonar med som nisse på lasset. Ein statsborgar hadde ikkje berre retten til å bli høyrte i saker der han hadde økonomiske interesser, han var også i stand til å sjå nasjonen sine interesser som heilskap og sette desse framfor sine eigne, personlege interesser. Formålet med lova var no nesten utelukkande å gje statsborgaren, suverenen etter folkesuverenitetsprinsippet, ein passende påverknad på samfunnsutviklinga, lokalt som nasjonalt.

³⁸⁰ Frs. dat. 31.08.1835 nr. 22, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸¹ Sjå ovanfor, note 375. Frs. dat. 31.08.1835, nr. 21, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

Elles var det få og mest tekniske merknader til dei andre institusjonane i lova. Amtmannen i Jarlsbergs og Laurvigs amt meinte det måtte bli betre definert kva ein *minoritet* var dersom denne skulle ha rett til å klage ei avgjersle inn for øvrigheita.³⁸³ Magistraten i Bergen skreiv at

[...] det synes, at fortjene Opmærksomhed om ei i Formandsloven burde berøres Reglene for den subsidielle Votering og hvorledes Stemmerne skal samles, naar de dele sig i mere end tvende Partier, da Man ellers i en Forsamling hvor Saamange intet Begreb har herom udsætter sig for Forvirring ved Stemmegivningen.³⁸⁴

Røystingar og fleirtalsavgjersler var no blitt så aksepterte institusjonar at ein tok opp dei tekniske sidene ved korleis dei skulle fungere, heller enn å stille spørjeteikn ved dei i det heile. Det moderne demokratiomgrepet hadde fått så godt feste i folk sine tenkjemåtar at den vidare debatten fram mot og på Stortinget i 1836 i all hovudsak fann stad med dette som felles tolkingsramme. Det fanst likevel nokon få blant embetsmennene som framleis argumenterte mot lova og formålet med ho i det heile.

Formålet med lova

Kommisjonen hadde skrive langt mindre om lova sitt formål enn lovkomiteen hadde gjort tidlegare når han sendte lovframlegget til høyring, og det var berre eit fåtal av fråsegnene denne gongen som argumenterte mot lova i det heile. Ein av dei som gjorde det var amtmannen i Bratsberg, som skreiv at han såg særskilt mange praktiske hindringar for lova. I det minste måtte organiseringa bli etter framlegget i Arntzen sitt votum, med representantskap i staden for allmugesamlingar, men dette endra ikkje det faktum at det eigentleg ikkje var behov for lova:

Hvorfor ikke bibeholde den bestaaende, vel organiserede Sogne- eller Bygdecommissions Indretning med den simple Modification, at samme tilforandres nogle flere Medlemmer, hvilke udkaares paa Thinget af Almuen selv efter eller uden Forslag fra Øvrighedens Side? Lad disse benævnes Menighedsraad, og indskrænk disses Function, i det mindste foreløbigen, til blot at bistaae med Raad.³⁸⁵

Heller ikkje fogden i Telemark var overbevist om nytta av ei formannskapslov, sjølv om ho ville bli noko betre om ein fekk representantskap i staden for allmugesamlingar. Sjølv om han ”ynder” kommisjonen sitt framlegg meir enn vedtaket frå førre Storting når det gjaldt spørsmålet om kommunalt sjølvstyre, var han ikkje overbevist om at allmugen enno var opplyst nok til å greie alle dei oppgåvene som etter framlegget var lagt til formannskapet. Allmugen kunne verken lese, skrive eller rekne skikkeleg, så korleis kunne ein vente at dei

³⁸² Lova om allmugeskolen var ikkje eldre enn 8 år, og då det var eit kommunalt ansvar å finansiere skolevesenet, var opplæringa av nokså varierende kvalitet rundt om i landet. Pryser, *Norsk historie 1800-1870*, 309-10

³⁸³ Frs. dat. 23.09.1835, nr. 38, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸⁴ Frs. dat. 31.08.1835, nr. 20, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

skulle greie oppgåvene til formannskapet med å svare på brev, legge fram saker skriftleg for øvrigheit og allmuge, og ha tilsyn med dei kommunale rekneskapane?³⁸⁶

Fogden Hegge i Inderøy meinte det same om allmugen, og gjorde det heilt klårt at han var imot formannskapa så lenge situasjonen var slik han var.³⁸⁷ Amtmannen i Nordland skreiv ”[...] at jeg, paa Grund af nærværende Districts locale Beskaffenhed finder, at Loven om Formandskaber vil hersteds være aldeles uanvendelig og, istedetfor at virke efter dens Hensigt til Held, fremavle den største Forvirring, Tab og Skade [...]”³⁸⁸ Fogden Schiøtz i Jæren og Dalane kunne gå med på lova om ho fekk representantskap i staden for allmugesamlingar, dersom ein kunne føresette at folket sto på eit tilstrekkeleg høgt opplysningstrinn, noko han meinte neppe var tilfellet.³⁸⁹ Fogden på Lista erklærte seg heilt imot formannskap på landet:

[...] det vil skaffe mere Confusion og Skade, end Nytte for landet, saaledes som samme nu er grundlagt. Bestaae Landet af blot oplyste Mennesker, der tillige besadte den bedste Villie, kunde et saadant Project være meget godt, men under Tidsomstændigheder som nærværende, troer jeg Formandskaberne paa Landet vil afstedkomme Partier og Cabaler blandt dem som maatte lade slaae om sig med Ord, uden Betydning, og derved bringe den mindre oplyste men redelig tænkende Borger, til Beslutninger, muligens skadelig for Almeenvellet. Jeg for mit Vedkommende protesterer aldeles mod Formandskabslovens Antagelse, saavidt Landet angaaer [...].³⁹⁰

Desse seks fråsegnene var dei einaste som uttrykte seg negativt mot sjølve formannskapa.

Elles gav mange av embetsmennene ros for godt og grundig arbeid, og hadde berre små merknader å kome med. Fogden i Ide og Marker skreiv at ”Saavidt jeg skjønner er Betænkningen forfattet med saamegen Fuldstændig og Sagkundskab, de foreslaede Lovbestemmelser byggede paa saa rigtige Principer og saa Hensigtsmæssigen affattede [...]”³⁹¹ at han ikkje såg noko i vegen for å innføre lova. Også magistraten i Christiania meinte at lovframlegget var ”svarende til Tidens Fordringer”.³⁹² Finnmark amt var samd i dei prinsippa og grunnsetningane som lova bygde på, og hadde såleis ingen endringsframlegg.³⁹³ Stiftamtmannen i Trondheim hadde ingen vesentlege merknadar og syntes at framlegget frå kommisjonen hadde ”væsentlige Fortrin” framfor Stortingsvedtaket frå 1833.³⁹⁴ Byfogden i Kragerø skreiv at han hadde funne lovframlegget ”[...] saa fortrinlig godt udarbeidet, at der dertil væsentligt skjønnes intet som kunne ønskes forandret eller tilføjet.”³⁹⁵

³⁸⁵ Frs. dat. 10.07.1835, unumrert, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸⁶ Frs. dat. 18.09.1835, nr. 39, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸⁷ Frs. dat. 01.09.1835, nr. 33, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸⁸ Frs. dat. 14.08.1835, nr. 34, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁸⁹ Frs. dat. 31.08.1835, nr. 35, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹⁰ Frs. dat. 26.08.1835, nr. 17, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹¹ Frs. dat. 08.09.1835, nr. 36, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹² Frs. dat. 03.09.1835, nr. 32, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹³ Frs. dat. 02.09.1835, nr. 45, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹⁴ Frs. dat. 17.09.1835, nr. 37, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

³⁹⁵ Frs. dat. 04.09.1835, nr. 29, RA, Jus. Dep., Kom. Avd., Pk.: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

Dette var ei ganske markant endring frå høyringsrunden i 1825. Den gongen hadde mange av embetsmennene meint at det låge opplysningsnivået hos allmugen var ei stor hindring for å ha formannskap på dåverande tidspunkt. Ti år seinare hadde tanken om folkevalte formenn vorte så allment akseptert at embetsmennene knapt hadde innvendingar mot dei lenger. Skepsis mot allmugen retta seg i 1835 heller mot allmugesamlingane enn mot sjølve formannskapet. Det var enno ikkje avgjort om det norske lokalstyret skulle byggje på direkte eller indirekte deltaking frå statsborgarane. Etter høyringsrunden tok kommunekommisjonen stilling for det sistnemnte i innstillinga si.

Innstillinga frå kommunekommisjonen

Etter å ha gått gjennom høyringssvara frå embetsmennene, sendte kommunekommisjonen ut innstillinga si den 17. november 1835. Denne handla nesten utelukkande om endringa frå allmugesamlingar til representantskap. Etter høyringsrunda hadde Arntzen fått resten av kommunekommisjonen med seg på å berre ha representantskap i lova. Allmugen skulle ikkje samlast anna enn til å velje ut formenn og representantar mellom seg. Kommunekommisjonen skreiv no at denne måten å avgjere kommunale saker på var "[...] langt mindre besværlig, - at den tilsteder en roligere og nøiagtigere Prøvelse af Forslagene, og følgelig maa antages at frembringe bedre overveiede Beslutninger [...]"³⁹⁶ Det at møta til representantskapet skulle vere offentlege, og at valperioden var avgrensa, var tilstrekkeleg for "[...] at de Beslutninger disse tage blive ligesaa meget i Communens sande Interesse, som de, der kunde tages af en Forsamling af de Vedkommende selv."³⁹⁷ Dermed var to sentrale institusjonar for det moderne demokratiet introdusert: offentlegheit og periodiske val som kontrollmekanismar for dei representerte ovanfor representantane, heller enn direkte kontroll gjennom at kvar enkelt sjølve tok del i avgjerdene.

Kommunikasjonen viste til ein artikkel i det danske bladet *Fædrelandet* som hadde skriva om dei danske *Raadstuesamlinger* i reskriptet av 20. april 1791. Ifølgje reskriptet skulle magistraten i byane samle borgarskapet til rådslag i viktige saker. Artikkelen meinte at slike samlingar var eit "surrogat" for ein ekte "Communalaand". Det som betydde noko var nemleg ikkje å ha retten til å vere med og seie ja eller nei i ei avgjerd, men vissheit om at dei avgjerdene som blei tatt, var rettskraftige: "[...] det har langt mindre at betyde, at Borgerskabet *en pleno* har Ret til at yttre sig om mange Ting, end om det faaer Ret til

³⁹⁶ *Indstilling fra Commune-Commissionen, 3*

³⁹⁷ *Indstilling fra Commune-Commissionen, 3*

igjennem sine selvvalgte Repræsentanter at handle med en retskraftig Villie.”³⁹⁸ Slik rettskraft kunne ein ikkje leggje til ei borgarsamling, der stemmane veidde så ulikt mellom folk med varierende kunnskap og moral. Den danske avisa viste også til arbeidet med formannskapslova i Noreg, noko som kanskje er grunnen til at artikkelen i det heile fekk merksemd av kommunekommisjonen: ”Efter Forslaget til den norske Communallov er vel den afgjørende Stemme i de vigtigere Anliggender overdraget til Borgerskabet *in pleno*, men vi tvivle meget, at denne demokratiske Frihed vil være i den sande Friheds Interesse.”³⁹⁹ Her vart ordet *demokratisk* framleis brukt i tydinga *for mykje, uavgrensa fridom*, medan den sanne fridomen altså måtte vere omhegna og avgrensa av lovverket for at han ikkje skulle bli misbrukt.

Ein konsekvens av dette var at fridomen ikkje burde bli utøvd gjennom direkte deltaking i viktige avgjerder, men indirekte gjennom val av representantar som med større daning, kunnskap og sakkunne ville ta dei avgjerdene som var i tråd med kommunen si ”sanne” interesse. Dette ville vere langt betre egna til å fremje fellesskapskjensle og samfunnsinteresse blant borgarane:

Saaledes vil Interessen for Communen kunne vedligeholdes hos Borgerne, uden at Beslutningerne gives til Priis for Mængdens Lidenskaber og let bevægelige Luner. Følelsen af den enkelte Borgers Stemme paa en eligeret Mand formaaer noget, fordi denne selv i sin Virksomhed er formaaende, vil, tilligemed Udsigten til ved sine Medborgeres hædrende Tillid at blive sat i stand til at virke for Communen, levendegjøre den sande Borgeraand, hvoraf Communen og Staten tør vente sig de herligste Frugter.⁴⁰⁰

Denne argumentasjonen var heilt i tråd med det overordna inntrykket av oppfatningane i embetsmannsfråsegnene i 1835. Kommisjonen viste i tillegg til nylege revisjonar av kommunallover i andre europeiske land, slik som Frankrike, England, Preussen og Württemberg, der borgarane ikkje var gjeve anna rolle i kommunestyringa enn å velje formenn og representantar.⁴⁰¹ Dette var også del av grunngevinga for at allmugesamlingane var tatt heilt ut av lova og erstatta med representantskap.⁴⁰²

Kommisjonen gjorde deretter greie for andre endringar i samanheng med dette, mellom anna at stemmeretten til representantsvalet vart foreslått avgrensa på same måte som formannsvalet: etter grunnlova sin § 51. Dette var dels praktisk grunngeve, då kommisjonen hadde blitt gjort oppmerksom på dei praktiske vanskanene ved å ha fleire forskjellige manntal over stemmeføre i kvar kommune. Dessutan var det mest i harmoni med dei generelle

³⁹⁸ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 4

³⁹⁹ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 5

⁴⁰⁰ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 6

⁴⁰¹ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 9

⁴⁰² *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 10-12

prinsippa som låg til grunn for lova, at det var likt veljarkorps både ved formannsvalet og representantvalet, då begge si "[...] Stilling til Communen have saameget tilfælles, at der ikke synes at være tilstrekkelig Grund til at lade deres Valg foretages af forskjellige Corporationer [...]".⁴⁰³ Dei som ville bli utelukka frå å stemme i kommunale saker var i første rekke umyndige, mindreårige og enkjer som hadde eigedom eller dreiv borgarleg næring i kommunen, "[...] af hvilke Personer de 2 sidste Classer ikke i Almindelighed kan antages at have den fornødne Skjønsomhed til at bedømme hvem det maatte ansees tjenligst for Communen at vælge til sine Repræsentanter."⁴⁰⁴

Arne Bergsgård argumenterer for at dette var uttrykk for at eit skifte frå at det var alle dei økonomiske interessene som skulle vere representert, til at det var den enkelte statsborgar som skulle bli representert i kommunale spørsmål. Han meiner at det at enkjene vart utelukka derfor ikkje hadde noko med ein såkalla ideell samfunnsorden med kvinna i heimen å gjere.⁴⁰⁵ Sjølv om eg er samd i premissen for dette argumentet, meiner eg at sitatet ovanfor også bør bli sett i samanheng med diskusjonane om vekting av stemmer. Dersom denne endringa var eit uttrykk for at innbyggjarane i kommunane vart sett som statsborgarar i staden for som økonomiske interessantar, og dermed for at stemmerett kravde visse kvalifikasjonar, må enkjene ha vorte utelukka fordi dei mangla slike kvalifikasjonar og dermed ikkje kunne reknast som fullverdige statsborgarar. Sjølv om dei kunne oppfylle dei objektive eigedomsriteria i § 50 i grunnlova, kunne dei likevel ikkje avleggje eid til grunnlova og få stemmerett etter § 51. Sidan enkjene hadde status som økonomisk myndige og dermed kunne ha både eigedom og drive næring som objektivt sett kvalifiserte dei til stemmerett, vart dei utelukka også fordi dei var kvinner, slik sitatet frå innstillinga til kommunekommisjonen viser. I dei paragrafane i grunnlova som definerte stemmeretten stod det ikkje eksplisitt at berre menn kunne vere stemmeføre, men det hadde blitt tolka slik etter 1814. Då prinsippa for stemmerett etter grunnlova også vart innførte for kommunane vart alle kvinner, også enkjer, i praksis definert ut av statsborgarfellesskapen.

I den innstillinga som kommisjonen let trykkje i 1835 var altså tenkjemåten i det moderne demokratiomgrepet ramme for nesten samtlege institusjonar i lova. Kommisjonen valte ein statsborgarleg definisjon av stemmerett som innebar at det lokale veljarkorpset vart avgrensa på same måten som nasjonalt. For å stemme var det ikkje berre naudsynt å ha interesser i ei sak, ein måtte vere *statsborgar* med dei plikter og retter dette innebar. Dette var

⁴⁰³ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 13

⁴⁰⁴ *Indstilling fra Commune-Commissionen*, 13-14

⁴⁰⁵ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 144

det eine elementet i lova som skulle sikre folket sin fridom mot misbruk frå folket sjølve: dei mest kunnskapsrike og erfarne, som evna å setje samfunnet sine interesser over sine eigne, fekk større stemmevekt enn dei ein rekna måtte vere uopplyste, avhengige og egoistiske. Det andre elementet var å gjere lokalstyret indirekte, slik at folket sine meiningar vart filtrert gjennom valte representantar med større opplysning og kunnskap og dermed meir i tråd med dei *eigentlege, felles* interessene til dette folket. Både den statsborgarlege stemmeretten og representantskapa vart med vidare i lova i innstillinga til regjeringa og i den kongelege proposisjonen som vart lagt fram for Stortinget i 1836.

Innstillinga frå regjeringa og den kongelege proposisjonen

På bakgrunn av lovframlegget frå kommunekommisjonen laga regjeringa ei innstilling som vart sendt til kongen 8. januar 1836. Denne gjekk stort sett ut på å sende lovframlegget frå kommisjonen uforandra til Stortinget. Statsminister Løvenskiold i Stockholm var også denne gong motstandar av lova og frårådde regjeringsinnstillinga, men kongen og fleirtalet i regjeringa valte å sende innstillinga vidare til Stortinget som ein kongeleg proposisjon.

Innstillinga frå regjeringa

Regjeringa si innstilling var igjen laga av finansdepartementet, som også hadde laga innstillinga og handsama stortingsvedtaket i 1833. Innstillinga starta med ei attgjeving av tilrådinga om sanksjonsnekting frå 1833. Deretter skreiv ho om oppnemninga av kommunekommisjonen og det arbeidet han hadde gjort. Regjeringa meinte at ein burde leggje framlegga frå kommisjonen til grunn, då ho ”[...] intet finder at bemærke mod deres Rigtighed [...]”.⁴⁰⁶ Elles brukte innstillinga ein del plass på å gjere greie for

[...] hvorvidt de i Departmentets ovenanførte Foredrag af 26de August 1833 paapegede Afvigelser fra den Kongl. Proposition, og fra Regjeringens Forslag, som i Beslutningerne vare gjorte, ere i Commissionens Udkast bibeholdte eller ikke, og hvad i den Anledning maatte være at bemærke.⁴⁰⁷

Som Arne Bergsgård peiker på, måtte regjeringa ordlegge innstillinga slik at kongen ville gå med på framlegget sjølv om det bygde langt meir på vedtaket frå førre Storting, som var blitt nekta sanksjon, enn det bygde på kongen sin proposisjon frå 1833.⁴⁰⁸ Dette gjaldt i første rekkje spørsmåla om amtsformannskapa og regjeringa sin approbasjonsrett, altså det kommunale sjølvstyret. I tillegg brukte innstillinga ein del plass på ”[...] et af Commissionen fremsat Forslag angaaende Communalbestyrelsen, der er afvigende saavel fra den kongl.

⁴⁰⁶ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

⁴⁰⁷ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

Proposition som fra Storthingsbeslutningerne.”⁴⁰⁹ Dette var den nye måten å organisere innbyggjarane si godkjenningssmakt i dei viktigaste sakene på: representantskap i staden for allmugesamlingar. I innstillinga heitte det at

Departementet finder ogsaa, at den af Commissionen foreslaaede Organisation af Communalforsamlingerne maa, naar disse tillægges en saadan Myndighed, som den Storthingsbeslutningen hensigtede, og Commissionens nu fremsatte Forslag, om samme antages, ville medføre, ansees hensigtsmæssigere, end den for Tiden i Kjøbstæderne og tildeels ogsaa paa Landet stedfindende, hvilken var bleven fulgt saavel i de hidtil fremsatte Forslage om Sagen, som i Beslutningerne.⁴¹⁰

Også regjeringa var blitt overtydd av argumentasjonen for representantskapa, og ga som grunn for dette at ein i større grad kunne ha tillit til slike representantskap enn til allmugesamlingar når kommunane fekk så stort sjølvstyre som kommisjonen sitt framlegg gav dei.

Resten av innstillinga var ein gjennomgang av dei viktigaste endringane som var skjedd i enkeltparagrafar under handsaminga på Stortinget i 1833 og i kommunekommisjonen. Innstillinga siterte mellom anna frå inntillinga til justiskomiteen frå 1833, der det heitte om stemmeretten at denne burde gis berre til dei stemmeføre etter grunnlova i formannsvalet, og ikkje til alle som var eigarar eller brukarar av matrikulert jord, gard eller grunn. For, føydde regjeringa til:

Vel henhøre samtlige disse Personer, om de end ikke, ifølge Grundloven, ere Stemmeberettigede, til Communens Vedkommende, hvorfor de ikke heller ere udelukkede fra at afgive Stemme i saadanne Sage, i hvilke Formandskabet har at indhente selve de Paagjældendes Formening [...].⁴¹¹

I 1833 hadde ein del av grunngevinga for å innskrenke stemmeretten ved formannsvalet vore at resten av innbyggjarane likevel hadde rett til å bli høyrte i dei viktigaste kommunale sakene. I 1836 sa regjeringa seg derimot samd både med framlegget om å avgrense stemmeretten til representantsvalet etter grunnlova, og med kommunekommisjonen si grunngeving for dette.⁴¹² Regjeringa delte dermed synet på stemmeretten som ein rett for statsborgaren til å ta del i samfunnsutviklinga heller enn ein rett for den enkelte til å bli høyrte i dei sakene som råka han direkte. Om det var noko den det gjaldt burde få uttale seg om kunne dette bli gjort gjennom direkte kontakt med vedkommande, utan å gå vegen om ei allmugesamling, og dei overordna fellesinteressene til innbyggjarane i kommunen ville bli ivaretekne av representantskapet.⁴¹³ Regjeringa var altså samd i både prinsippa og grunngevingane til

⁴⁰⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 152

⁴⁰⁹ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

⁴¹⁰ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

⁴¹¹ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

⁴¹² *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg

⁴¹³ I våre dagar kjenner med dette prinsippet som *høyringsrett*.

kommissjonen for dei endringane han hadde gjort i lova sidan førre Storting, og innstilte på at lovframlegget frå kommissjonen ”[...] ved kongl. naadigst Proposition fremsættes for det nu anstundende Storthing.”⁴¹⁴

Den kongelege proposisjonen

Kongen følgde regjeringa si innstilling og sende lovframlegget til Stortinget som ein kongeleg proposisjon. Her vart amtsformannskapa framheva som den viktigaste grunnen for at stortingsvedtaket i 1833 hadde blitt nekta sanksjon. Denne hindringa var blitt rydda av vegen ved at ein del av dei kommunale utgiftene var blitt ført over på statskassa. Dessutan gjorde den utforminga lova no hadde at ”[...] Sagernes Afgjørelse bliver mindre vanskelig og byrdefuld, samt mere betryggende for Communernes Indvaanere [...]”⁴¹⁵ Som nemnt var statsminister Løvenskiold framleis så sterkt imot saka at han gjekk imot resten av regjeringa si innstilling. Hovudanken var, som hos så mange av embetsmennene under høyringsrunda i 1825, mangelen på ”[...] Mænd med de Kundskaber, den Dannelse, den Forretningsdygtighed, som udfordres til med Held for sig selv og Medborgere at forestaae og lede Communalbestyrelsen.”⁴¹⁶ Lite i votumet hans tyder på at ei radikalt annleis demokratioppfatting hadde noko å gjere med motstanden hans. Den mest sannsynlege forklaringa på meiningane hans er nok den som Bergsgård gir: at dei var klassesynspunkt, særprega for ein embetsmann av ”gamal” sort, som enno hadde dei same innvendingane mot formannskapa på grunn av det låge opplysningsnivået hos allmugen som mange av embetsmennene hadde gitt uttrykk for tidlegare, og som enkelte enno hadde vist i høyringsrunden i 1835.⁴¹⁷

Det lovframlegget som kom til Stortinget i 1836, var altså det same som innstillinga frå kommunekommissjonen. Dette vart lagt til grunn for den vidare handsaminga, sjølv om det også kom inn framlegg om uendra vedtak av lovvedtaket frå 1833 for å kunne drive dette gjennom mot kongen sitt utsetjande veto. Stortingsoppløysinga i juli og riksrettssaka mot Løvenskiold ga dette Stortinget eit dramatisk preg, og formannskapslova vart ikkje ferdig handsama før på omframstortinget om hausten.⁴¹⁸ Denne gongen greidde vedtaket å oppnå kongeleg sanksjon, og trådde i kraft som lov for lokalstyret i Noreg 14. januar 1837.

⁴¹⁴ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836. Andet Tillæg

⁴¹⁵ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Andet Tillæg

⁴¹⁶ *Morgenbladet*, no. 72, 12.03.1836, Andet Tillæg

⁴¹⁷ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 153; sjå også 97

Den offentlege debatten fram mot Stortinget i 1836

I perioden mellom stortinga i 1833 og 1836 fekk formannskapslova meir offentlig merksemd enn nokon gong tidlegare. Mykje av denne merksemda sto *Statsborgeren* for. Det meste av dette stoffet hadde ei tydeleg slagside for (bondepolitikken på) Stortinget og mot kongemakta, og avisa klaga mykje over sanksjonsnektinga. Som følge av dette var mesteparten av merksemda retta mot dei delane av lova som handla om det kommunale sjølvstyret og amtsformannskapa. I 1834 vart det til dømes trykt ein lengre tekst som argumenterte for at kommunane sjølv, gjennom sine valte representantar formennene, måtte ha kontroll over kommunekassa.⁴¹⁹ I eit innsendt bidrag seinare same år låg fokuset på dei generelle motsetningane mellom interessene til embetsmennene og folket, og korleis formannskapslova kunne ha vore med på å løyse denne konfliktsituasjonen.⁴²⁰ Fleire gonger trykte avisa dessutan såkalla "Samtaler" mellom bønder i ulike situasjonar, der tilhøvet mellom dei sjølv og embetsmennene vart diskutert. Her vart det alltid streka under at embetsmennene ofte misbrukte posisjonen og makta si, då dei ikkje hadde nokon som kontrollerte dei. Formannskapslova vart presentert som løysinga på problemet, om ho berre kunne få kongeleg sanksjon.⁴²¹

Argumentasjonen i *Statsborgeren* handla altså i liten grad om utforminga av dei ulike institusjonane i lova. Avisa såg saka meir i det klasseperspektivet som Arne Bergsgård også nytta i framstillinga si: formannskapslova gjaldt spørsmålet om folkestyre gjennom større makt til bøndene, og bøndene var derfor pådrivarar for størst mogleg kommunalt sjølvstyre. I dei andre avisene, *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*, sto det lite direkte om formannskapslova. Hos Arne Bergsgård er likevel fleire artiklar herifrå brukt som kjelder til den generelle politiske stemninga i perioden, som er ei sentral tolkingsramme for hans framstilling, men mindre viktig for mi oppgåve.⁴²²

Stortinget i 1836

Ved opninga av Stortinget vart det varsla i trontalen at Stortinget igjen ville få tilsendt ein proposisjon til lover om formannskap på landet og i kjøpstadane. Denne kom 1. mars og vart sendt til justiskomiteen for førebunde handsaming. Stortinget vart oppløyst før innstillinga frå komiteen rakk å bli handsama i Odelstinget og Lagtinget. Den vidare handsaminga og

⁴¹⁸ Om desse hendingane, sjå til dømes Steen, *Konge og Storting*, 388-916

⁴¹⁹ *Statsborgeren*, 11. Hft., no. 10-11, 05.01.1834

⁴²⁰ *Statsborgeren*, 11. Hft., no. 24-25, 23.02.1834

⁴²¹ *Statsborgeren*, 13. Hft., no. 27-28, 14.09.1834; *Statsborgeren*, 15. Hft., no. 3-4, 01.02.1835 + andre

⁴²² Bergsgård, *Formannskapslovene*, 150; 162-3; 174

vedtaka i saka skjedde derfor på omframstortinget om hausten. I løpet av denne handsaminga vart det klart at det no fanst to motstridande syn på korleis lokalstyret burde organiserast. Fleirtalet på Stortinget stod fast på den indirekte modellen som kommunekommisjonen, regjeringa og kongen hadde gått inn for. To røyster heva seg likevel for at deltakinga i lokalstyret burde vere direkte gjennom at alle dei stemmeføre sjølv møtte og stemte i dei viktigaste kommunale sakene. Argumentasjonen for dette hadde endra karakter og baserte seg ikkje lenger berre på at dette var den måten ein hadde gjort det på før. To av representantane på Stortinget argumenterte no prinsipielt for at direkte deltaking var ein betre og meir formålstenleg måte å organisere lokalstyret på.

Dei tre framlegga om å gjenta uforandra vedtaket frå 1833

Det kom inn tre framlegg om å gjenta vedtaket av lova frå 1833 uforandra, med sikte på å drive henne gjennom på neste Storting sjølv om kongen igjen skulle leggje ned utsetjande veto mot henne. To av framlegga kom frå Sørlandet, det eine frå Nedenæs og Raabygdelagets amt og det andre frå Lister og Mandals amt.⁴²³ Førstnemnde starta med å slå fast at

Allerede har Nordmanden i over 21 Aar Glædet sig over sin selvgivne og Liberale Constitution, og dog have vi Love og Indrætninger der bærer kiændelig Preg fra Enevoldets Dage; ere Trykkende og efter vor Anskuelse aldeles ikke staae i Harmoni med vores Ypperlige Statsforfatning. Vi tillader os herved at nævne vores Commune Anliggender der Ennu ligesom under Souverainiteten, bliver Bestyrede af Højere og Lavere Embedsmænd, og altsaa ere vi jo saagotsom Umyndige i vores nærmeste Offentlige Anliggender.⁴²⁴

Ordlyden i dei to framlegga likna ganske mykje, og det andre framlegget heldt fram med at etter Stortinget i 1833 "[...] Glædede vii os ved Haabet om at erholde en Formandskabslov, der ville Gjængive os vore naturlige Rettigheder, men dette Haab slog fejl, ved at ærfare, Storthingets beslutning angaaende denne Gjenstand nægtet Sanction."⁴²⁵ Då underteiknarane hadde funne Stortinget sitt vedtak i 1833 både tenleg og godt, ønskte dei no å gjenta vedtaket uforandra. Ingen av desse framlegga tok opp dei endringane som var skjedd med lova sidan vedtaket i 1833, og det verkar som dei er sendt inn enten av frykt for at det ikkje ville kome nokon ny kongeleg proposisjon til formannskapslov, eller som noko å ha i bakhand dersom Stortinget skulle få grunn til å tro at kongen ikkje ville gi sanksjon til eit nytt lovvedtak.

Det tredje framlegget kom frå dei tre bøndene Neergaard, Fauchald og Selboe, som alle hadde vore på Stortinget i 1833. Der hadde alle tre vore med på ulike framlegg i saka,

⁴²³ Stortingsarkivet, Odelstings Ekstrakt Protokoll 41 1836. Ordlyden i desse to framlegga liknar til forveksling, og sidan dei kom frå to amt i same del av landet meiner eg det er grunn til å spørje om det kan ha vore nokon form for valagitasjon eller –samarbeid mellom dei to distriktsforsamlingane, utan at det er mogleg å finne tilfredsstillande bevis for dette i mitt kjeldemateriale.

⁴²⁴ SA, OEP 41 36

⁴²⁵ SA, OEP 41 36

Neergaard og Fauchald var blant dei som sto bak bondeframlegget og Selboe hadde levert eit eige framlegg saman med Tønsager. I 1836 gjorde dei framlegg om uforandra vedtak av lova frå 1833. Framlegget starta med ei grunngjeving av kvifor dei i det heile ønskte ei formannskapslov:

Til en constitutionel Forfatnings fremadstræbende Udvikling hører unægtelig Communernes Deeltagelse i Communalvæsenets Administrative Arbeider, og i mange Henseender ei allene Deeltagelse, men ogsaa overladt til Communen selv, gennem dets frit valgte Organer, Udøvelsen af Forretninger, der nærmest vedrøre Districtets indre Bestyrelse [...].⁴²⁶

Dette hadde utvilsamt vore formålet med dei mange framlegga frå lovkomiteen, som dessverre "[...] snarere maatte ansees for tomt Spilfægterie end nogen virkelig selvstændig Deeltagelse af de valgte Formænd [...]."⁴²⁷ I 1833 hadde regjeringa derimot endeleg kome med eit framlegg som tok sikte på å gje kommunane sjølvstyre og avskaffe embetsmannsdominansen. Sjølv om den kongelege proposisjonen ikkje hadde følgt opp alle dei "liberale" tendensane i regjeringsinnstillinga, hadde Stortinget greidd å rette dette opp igjen. Diverre hadde lova ikkje fått sanksjon, derfor var det no naudsynt å ta saka opp igjen og gjere uforandra vedtak slik at ein endeleg kunne få formannskapa.

Framlegget argumenterte mot samtlege av dei ankepunkta som regjeringa hadde framført i tilrådinga om sanksjonsnekting. I tillegg kunne framleggsstillarane heller ikkje unnlata å svare på

[...] en Ytring der deels er hørt i de offentlige Blade, og nu i en anden Anledning paapeget, nemlig: "at den norske Almue – det er dens stemmeberettigede Indvaanere – staae paa et for lavt Culturtrin til paa engang at erholde en saadan Myndighed, som den Formandskabsloven framstiller og hvis Forretninger de ei ville være i stand til at udføre, samt at man ikke uden Fare altfor pludselig kan overgaae fra en Besyrelsesmaade til en anden."⁴²⁸

For om dette kunne vere tilfelle enkelte stader, så måtte ein likevel stille spørsmålet "[...] om Loven bør formes efter det Begreb man har om den mindst cultiverede Commune i Landet, eller om den ved liberale og selvstændige Grundsætninger skal søge at hæve den mindre dannede Statsborger op til sig."⁴²⁹ Framleggsstillarane meinte bestemt at det siste måtte vere tilfellet. Ein burde heller ikkje vere redd for at overgangen til formannsstyre ville bli for brå, når allereie eidsvollsmennene 22 år tidlegare hadde tort å gje folket dei verktøya det trengte for å vere med å byggje vegen mot "[...] sand Folkefrihed og Borgeraand."

For første gong under debatten om formannskapslova finn me i dette framlegget ordet *demokratisk* brukt med om lag same tydinga som me bruker det i dag. Vidare heitte det nemleg at "Det Democraticke Princip's Udvikling gaer endnu i vort Land meget langsomt

⁴²⁶ SA, OEP 41 36

⁴²⁷ SA, OEP 41 36

⁴²⁸ SA, OEP 41 36

mod Maalet, idet vi mangle en nærmere Berørelse med hin anden for paa en sikkrere Maade at kunne grunde vore Storthingsrepræsentanters Valg [...].”⁴³⁰ Her vart ordet altså brukt om den utviklinga som grunnlova hadde satt i gang med å gje borgarane større del i statsstyret gjennom Stortinget, og ikkje om fortidas pøbelvelde med uavgrensa fridoms(mis)bruk.

Framlegget avslutta med å seie at ein nok fann kommunekommisjonen sitt lovframlegg ”det liberaleste” så langt. Men sidan ein ikkje hadde garanti for at dette faktisk ville bli gjort til ein kongeleg proposisjon og sendt til Stortinget, fann ein det tryggast å gjere framlegg om uforandra vedtak av lova frå 1833, slik at ein på alle måtar var trygg for at ei formannskapslov bygd på same prinsipp som i 1833 før eller seinare ville tre i kraft i Noreg.

Dei to førstnemnte framlegga lar seg utan problem plassere innanfor Bergsgård si fortolking av dei tre framlegga som uttrykk for ei opposisjonell haldning blant bøndene på Stortinget.⁴³¹ Dei sa ikkje særleg mykje anna enn at dei ønskte uforandra vedtak av lova frå 1833, fordi landet trengte ei formannskapslov. Det tredje passar nok også innanfor denne tolkingsramma, men skilte seg ut med ein meir omfattande og prinsipiell argumentasjon. Under handsaminga av den kongelege proposisjonen i justiskomiteen vart det også klart at minst ein av framleggsstillarane hadde eit anna syn på utforminga av institusjonane i lova enn dei fleste andre på Stortinget hadde.

Innstillinga til justiskomiteen og votumet til Fauchald om allmugesamlingane

Både dei tre framlegga om uforandra vedtak av lova frå 1833 og den kongelege proposisjonen vart sendt til justiskomiteen for førebuande handsaming. Komiteen kom til å leggje den kongelege proposisjonen til grunn, men refererte også aktivt til stortingsvedtaket frå 1833.

Komiteen tok ikkje lett på handsaminga av formannskapslova, sjølv om ho no var godt førebudd og det var samsvar mellom innstillingane frå alle dei førebuande instansane. Komiteen si innstillinga slo først fast

[...] at en til Tidsalderens fremskredne Cultur svarende Indretning af Communernes indvortes Anliggender, hvorved Indvaanerne indsættes i den dem naturligen tilhørende Rettighed at deeltage i Commune-Anliggendernes Overveielse og Afgjørelse, maa ansees som en uundværlig Betingelse for den Borgeraand og Interesse for Offentlige Anliggender, som udgjør det belivende Princip i den frie Statsforfatning, vi ere så lykkelige at være i Besiddelse af [...].⁴³²

Litt lenger ned skreiv komiteen også at han vona at formannskapa ville bli ein ”Dannelsesskole” for innbyggjarane. Reform av lokalstyret vart sett i nær samanheng med

⁴²⁹ SA, OEP 41 36

⁴³⁰ SA, OEP 41 36

⁴³¹ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 164-6

⁴³² *Storthings Forhandlinger i Aarene 1836-1837*, 4. overordentlige Storthing, II, November, 769

den generelle samfunnsutviklinga og med det å fremje borgarane si interesse for offentlege saker. Formålet med lova var altså tett knytt opp til dannelsingsnivået hos statsborgarane. Komiteen meinte vidare at det stemte dårleg overeins med grunnlova at beskatningsretten for statsutgiftene sitt vedkommande var gitt til folkevalte representantar, medan innbyggjarane i kommunane var ”[...] berøvede en passende Deeltagelse i Afgjørelse af Communens offentlige Anliggender.”⁴³³

Komiteen forklarte at han ”[...] ikke har tilladt sig nogen væsentlig Afvigelse fra nogen af de Principer, som ere lagte til Grund for de til den naadigste Proposition henhørende Lovudkast [...]”⁴³⁴ Dei fleste av endringane frå komiteen si side var redaksjonelle, men det fanst også endringar med meir substans som innstillinga brukte meir plass på å drøfte. Før innstillinga gjekk over til å gjere greie for endringane i kvar paragraf, peika ho på tre punkt som hadde vorte meir utførleg diskutert i komiteen. Det første av desse gjaldt representantskapa. Komiteen skreiv i innstillinga at han var

[...] fuldkommen overbeviist om Forandringens Hensigtsmæssighed, ligesaa ogsaa om, at de Grunde, som godtgjøre denne, ikke i mindste Maade ere svækkede ved de Indvendinger imod samme, som indeholdes i det her vedlagte skriftlige Votum fra Committeeens Medlem, Gaardbruger Fauchald.⁴³⁵

Fleirtalet i komiteen gjekk inn for å ha representantskap i staden for allmugesamlingar i formannskapslova. Komitémedlem Peder Fauchald tok derimot ut dissens på dette punktet, og argumenterte i eit skriftleg votum for å ta allmugesamlingane inn i lova igjen.

Fauchald tok utgangspunkt i dei innvendingane mot allmugesamlingar som Arntzen hadde kome med i kommunekommisjonen si utgreiing frå 1835. Punkt for punkt gjekk han gjennom desse og argumenterte mot dei. Til den første innvendinga om at det ville vere vanskeleg å gjere ei sak godt nok kjent blant dei stemmeføre på førehand av møtet, svarte Fauchald at ein ikkje kunne gå ut i frå at utgreiinga av ei sak ville bli så komplisert at folk ikkje forsto ho, når

[...] Sagens Gjenstand er de fleste Deeltagere bekjendt, allerede ved Indkaldelsen, og kan aldrig være saa fremmed for Beboerne i et Formandskabs District, saa nogen Overilelse derved kan være at befrygte, da samme paa en eller anden maade vedrører dets Interesser.⁴³⁶

Til argumentet om at det ville bli vanskeleg å kome fram til nokon form for felles vilje i ei så stor og samansett forsamling, svarte han at forskjellige interesser ville bringe fram forskjellige syn, som deretter kunne bli sameint i ein felles vilje – denne ville ikkje alltid føre til eit godt resultat, men då lærte iallfall folk noko om fordelar og manglar ved dei innretningane dei

⁴³³ *St. Forh. 1836-7*, 4. overord. St., II, Nov., 770

⁴³⁴ *Morgenbladet*, no. 183, 01.07.1836, Første Tillæg

⁴³⁵ *St. Forh. 1836-7*, 4. overord. St., II, Nov., 777

sjølve var med og sette i gong. Han var ikkje redd for at folk, av mangel på innsikt eller interesse, ville la seg leie av lite gjennomtenkte framlegg. For ”[...] Gjenstandens Interesse er dem saa nær, saa de vil vide med practisk Blik at skjønne sin Fordeel og danne sig et ligesaa klart Begreb om samme, som om det var fremkommet i nok saa lærd Stiil.”⁴³⁷ Ein måtte gå ut frå at folk hadde forstand på saker som dei sjølve hadde interesser i, og dermed ville det ikkje bli noko stort problem å få ei allmugesamling til å drøfte fleire sider ved ei sak og kome fram til ein felles vilje om å setje i gong tiltak og kva desse burde vere.

Fauchald var heller ikkje samd med Arntzen i at det ville bli vanskeleg å styre og halde orden i ei slik forsamling. Han skreiv at

Naar disse Møder blive almindelige, vil Almuen med Lyst deeltage i samme, vænne sig til med Orden og Anstand at foredrage sine Meninger, der saaledes vil bidrage til en Uddannelse, som uden saadan Deeltagelse ikke lettelig erholdes, og istedet for, som man har tilladt sig at anføre, at Misforstaaelse, Virvar, Hidsighed og Ubesindighed skulle blive saadanne Folkeforsamlings særkjende, øiner jeg snarere en rolig, en skarpsindig Grandskning af Forhandlingernes Gjenstand som Resultater af en umiddelbar Deeltagelse.⁴³⁸

Allmugesamlingar i seg sjølve ville altså lære folk å opptre i offentlegheita og framføre meiningane sine på ein klar og ryddig måte. Dette var formål ein ikkje kunne nå utan at kvar innbyggjar faktisk deltok direkte i offentlege fora. At forhandlingane skulle ta så mykje tid som Arntzen såg for seg, når ein til dømes kunne organisere stemmegjeving ved namneoppprop på mindre enn ein time i ei forsamling på eit hundretals personar, kunne Fauchald heller ikkje skjønne. Han meinte dessutan at argumentet om at samlingane ville bli så kostbare, når dei knapt ville finne stad ein gong i året etter dei krava som lova sette opp, nærast måtte bli sett som eit vikarierande argument for å vere imot allmugesamlingar i det heile. Dessutan argumenterte han mot at det var nokon fare for at folk brukte for mykje tid på offentlege saker: ”Et saadant supponeret Tilfælde vil vist være sjeldent, og beviser ikke andet, end at sand Interesse er vakt for Sagen.”⁴³⁹

Fauchald hadde dermed svart på alle dei praktiske innvendingane som Arntzen hadde framført mot allmugesamlingane. Han hevda vidare at lova ikkje kunne oppfylle formålet sitt om ho fekk representantskap i staden for allmugesamlingar:

Formandskabslovene udstyret med Repræsentantskaber forekommer mig uhensigtsmæssig, i det disse ei alene vil hindre den raskere Udvikling af vor Forfatnings Grund-Tendents, men ogsaa berøve den frie Statsborger Adgang til at blive hørt i de Sager, der som nye fremføres vedrørende hans Interesse, og hvori han har saa naturlig og ubestridelig Ret til selvstændig Deeltagelse.⁴⁴⁰

⁴³⁶ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 848*

⁴³⁷ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 849*

⁴³⁸ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 850*

⁴³⁹ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 852*

⁴⁴⁰ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 852*

Han knytte dermed den statsborgarlege stemmeretten til direkte utøving av retten til deltaking. I framlegget han skreiv samen med Selboe og Neergaard vart ordet *demokratisk* brukt om grunnlova. Dette peiker mot at Fauchald ikkje brukte omgrepet demokrati om for mykje fridomsutøving, slik dei fleste i samtida hans gjorde, men derimot om eit styresett for *legitim* fridomsutøving.

Han meinte dessutan at det var eit viktig prinsipp at denne fridomen skulle høyre til kvar enkelt borgar, fordi

[...] en stor Deel af vistnok brugbare Individder ikke kan blive valgte til Formænd eller Repræsentanter, og derved for stedse er udelukket fra den dem tilkommende Rettighed, selv at have deeltaget i vigtige Afgjørelser, der, i det samme angaae deres Commune, tillige vedkomme dem selv.⁴⁴¹

Om folkevalte representantar skulle ivareta interessene på vegner av innbyggjarane, ville lova miste det dannande og oppdragande aspektet som gjorde at ho kunne bidra til å oppfylle formålet med grunnlova: frie, tenkjande statsborgarar med rett og plikt til å ivareta både sine egne og samfunnet sine interesser. Fauchald argumenterte her for direkte deltaking *innanfor* tankesettet til det moderne demokratiomgrepet. Me ser dermed at både løysingar var moglege å tenkje seg innanfor ramma av dette omgrepet, og at me her står ved eit av dei punkta i historia der Quentin Skinner ville seie at valet sto mellom "different possible worlds." Fauchald var likevel den einaste i justiskomiteen som hadde dette synet, og i resten av innstillinga var han samd med fleirtalet. Her vart det heller ikkje gjort særleg store endringar når det gjaldt dei andre institusjonane i lova.⁴⁴²

Under handsaminga i justiskomiteen vart det nok ein gong stadfesta at det fanst ei felles tenkjeramme for og dermed herska stor semje om både formålet med og utforminga av institusjonane i lova. Likevel hadde det kome til overflata ei prinsipiell usemje om korleis ein av institusjonane burde utformast for å oppfylle dette formålet. Det fanst no både eit framlegg om og ei prinsipiell grunngeving for indirekte demokrati, og eit framlegg om og ei prinsipiell grunngeving for direkte demokrati. Sjølv om sistnemnte så langt berre hadde ei enkelt stemme til å tale for seg, kom det fram i løpet av den vidare handsaminga at denne oppfatninga vart delt av minst ein annan representant på Stortinget.

⁴⁴¹ *St. Forh. 1836-7*, 4. overord. St., II, Nov., 854

⁴⁴² Ei av endringane som komiteen likevel gjorde framlegg om, var den nye § 11 om at i distrikt der det var mindre enn femti etter grunnlova stemmeføre innbyggjarar, kunne også dei som eigde eller brukte matrikulert jord og var over 25 år, men som ikkje oppfylte krava til stemmerett etter grunnlova sin § 51, få stemmerett. Disse skulle stå i eit eige manntal. Mange prestegjeld hadde for få stemmeføre innbyggjarar til at ein kunne fylle både eit formannskap og eit representantskap med berre stemmeføre etter grunnlova, og få bytta ut dei som sat der med jamne mellomrom. Som løysing på dette gjorde komiteen altså framlegg om utvida stemmerett i desse prestegjelda (§ 11). *Morgenbladet*, no. 183, 01.07.1836, Første Tillæg

Debatten i Odelstinget og Lagtinget og votumet til Hielm om representantskapa

Handsaminga av justiskomiteen si innstilling i Odelstinget og Lagtinget tok ikkje til før under omframstortinget om hausten 1836. Etter den særskilte omtalen av handsaminga i *Morgenbladet* ser ho ikkje ut til å ha vore særleg omfattande.⁴⁴³ Ifølgje Arne Bergsgård var det viktigaste formålet med handsaminga å utforme lova slik at ho ville få kongeleg sanksjon ved å gjere henne så lik den kongelege proposisjonen som mogleg, så mange av endringsframlegga frå justiskomiteen vart ikkje tatt til følge.⁴⁴⁴ Dei endringane som Odelstinget gjorde framlegg om, var helst redaksjonelle eller tekniske. ”Naar undtages enkelte ubetydelige Redactionsforandringer samt Omflytning af forskjellige §§, bifaldtes Committee-Indstillingen i det Væsentlige”, skreiv *Morgenbladet*.⁴⁴⁵ Lagtinget følgde opp lina med få endringar og hadde ingen større innvendingar til Odelstinget sine framlegg. Den 24. november 1836 var formannskapslova ferdig handsama og vart sendt til regjeringa som skulle skrive tilråding for eller mot kongeleg sanksjon.

Handsaminga i Lagtinget var likevel ikkje heilt utan debatt. Det kom mellom anna eit framlegg om ein ny paragraf i lova for byane, ledsaga av eit skriftleg votum, frå lagtingsmedlem Jonas Anton Hielm. Han var eigentleg jurist, redaktør og embetsmann, men hørte til den såkalla opposisjonen og vart dessutan på Stortinget både i 1833 og 1836 knytt til bøndene og deira politikk.⁴⁴⁶ Hielm gjorde framlegg om at:

Til Deeltagelse og Stemmegivning i Repræsentanternes Forsamlinger har enhver af Kjøbstadens stemmeberettigede Indvaanere Adgang, naar han inden 24 Timer før Forsamlingens Afholdelse for Formandskabet anmelder sin Hensigt, at benytte denne Adgang. De saaledes mødende ere forpligtede at rette sig efter de Regler for Forhandlingernes Form og Orden, som af Repræsentanterne maatte være vedtagne.⁴⁴⁷

Han gjorde altså framlegg om at alle stemmeføre innbyggjarar skulle ha rett til å møte i representantskapsmøta og stemme i dei sakene som det før hadde vore opp til allmugesamlingane å avgjere. Framlegget innebar ikkje å ta allmugesamlingane inn igjen i lova, slik Fauchald hadde gjort framlegg om i justiskomiteen. Det skulle framleis veljast eit representantskap i kvar kommune. Men dei innbyggjarane *som sjølve ønskte det*, skulle ha rett til å ta del i forhandlingane til representantskapet på lik line med representantane.

⁴⁴³ *Morgenbladet*, no. 320, 15.11.1836; no. 322, 17.11.1836; no. 330, 25.11.1836

⁴⁴⁴ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 180; 183

⁴⁴⁵ *Morgenbladet*, no. 322, 17.11.1836

⁴⁴⁶ I 1833 hadde denne opposisjonen til og med fått tilnamnet ”den Hielske opposisjon”. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 103

⁴⁴⁷ *St. Forh. 1836-7*, 4. overord. St., II, Nov., 1026

Den viktigaste grunnen til Hielm sitt framlegg var at han meinte representantskapa streid mot formålet med lova.⁴⁴⁸ Formålet var, slik han såg det, dels kommunalt sjølvstyre, og dels "[...] Borgernes politiske Uddannelse, saavel med Hensyn til Dygtighed som til Udvikling af konstitutionel Borgeraand."⁴⁴⁹ Han hadde det same målet med lova som både regjeringsinnstillinga, den kongelege proposisjonen og justiskomiteen hadde, men Hielm meinte at dette målet ikkje kunne bli nådd når kommunen hadde representantskap, som ein måtte sjå på som ein slags formyndarskap: "[...] et saare ufuldkomment Surrogat for den virkelige Myndighed, hvormed man kun bør lade sig nøie, naar Omstendighederne ei levne Mulighed af andet."⁴⁵⁰ Dette var til dømes tilfelle med ein heil stat, som var for stor til at kvar innbyggjar kunne ta direkte del i alle avgjerder. Det kunne også til dels vere tilfelle for kommunane på landet, der geografien ofte kunne vere til hinder for at alle innbyggjarane kunne samlast på ein stad. I byane, derimot, var det ikkje noko som hindra slike samankomer og dermed den direkte utøvinga av kvar enkelt statsborgar sin fulle og heile myndigheit. Her var "[...] kun den Indskrænkning i Myndigheden fornøden, som grunder sig i personlig Afhængighed og gjør Adskillelsen imellem stemmeberettigede og ikkestemmeberettigede Borgere nødvendig."⁴⁵¹ Hielm var ikkje tilhengjar av ein vidare stemmerett enn i grunnlova. Hans poeng var at dei som faktisk hadde stemmerett, dei som *var* kvalifisert til å vere statsborgarar, ikkje kunne reknast som fullt ut myndige om nokon tok avgjersler på deira vegner, sjølv om desse representantane var aldri så mykje folkevalte.

Det andre sentrale poenget hans var at "Erhvervelse af Dygtigheden til Deeltagelse i offentlige Forhandlinger [ikke] nyder tilbørlig Opmuntring, naar denne Deeltagelse indskrænkes til et lidet Antal [...]" Det var nemleg slik at "Den konstitutionelle Borgeraand udvikler sig kun almindelig der, hvor *hver Enkelt* har Leilighed til politisk Virksomhed."⁴⁵² Og med politisk verksemd meinte han ikkje berre retten til å delta i val, men retten til å vere med sjølve i dei viktigaste kommunale avgjerslene. Formålet med lova, å gjere statsborgarane myndige, kunne ikkje bli nådd om ikkje institusjonane vart utforma slik at dei ga borgarane høve til og opplæring i å *opptre* som statsborgarar.

Også Hielm argumenterte, som Fauchald, mot dei praktiske innvendingane mot allmugesamlingar som kommunekommisjonen hadde framført. Han skreiv at

⁴⁴⁸ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-1043*

⁴⁴⁹ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

⁴⁵⁰ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

⁴⁵¹ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

⁴⁵² *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

Roligheden i en Forsamling beroer paa dens Organisation og Betyrelse. I en Forsamling af 10 eller 20 Communerepræsentanter kunde det sikkerlig ikke gaae roligere til, end i vort Storting, der bestaaer af henved 100 Medlemmer, eller i det engelske Underhus, der bestaaer af over 650; - en Forsamling saa stor, at den for Tiden ikke lettelig skulde kunne sammenbringes større af Stemmeberettigede i nogen Commune hos os.⁴⁵³

Det var dessutan ulogisk at ein ville få ei betre og meir gjennomtenkt handsaming av sakene når det var færre personar som deltok. Dette føresette nemleg "[...] at Beslutninger, til hvilke Faa have givet sin Stemme, skulde være bedre overveiede end de, hvori alle eller mange have været enige!"⁴⁵⁴ Hielm meinte også at offentlegheit og avgrensa valperiode ikkje var tilstrekkelege kontrollmekanismar, for dei fjerna ikkje det grunnleggande problemet: at innbyggjarane under ei representativ styreform i realiteten var satt under formyndarskap.

Hielm erkjente likevel det problemet som mellom andre *Fædrelandet* hadde peika på; at det var ein fare for at folk ikkje møtte opp av manglande interesse for dei sakene som vart handsama. Derfor hadde han ikkje gjort framlegg om å erstatte representantskapa med allmugesamlingar, men heller at stemmeføre innbyggjarar skulle kunne møte på lik line med representantane:

For dette Tilfælde anseer jeg det hensigtsmæssigt, at nogle af Communens Medlemmer ere valgte og nødte til at være tilstede for at tage Beslutning; dog saaledes, at de kun med de øvrige, som frivillig møde, repræsenterer Communen, der bestaaer af samtlige Mødende og Udeblevne, altsaa med samme Virkning, som om de frivillig vare mødte.⁴⁵⁵

Myndige statsborgarar hadde også retten til å *ikkje* møte og stemme. Det var å lovfeste at dei heller ikkje skulle gjere dette, som var å umyndiggjere dei. Hielm avslutta med å seie at han nok ikkje kunne rekne med å få Lagtingets støtte til dette framlegget, men då ein kunne vente seg at erfaringa med lova i framtida ville føre til revisjonar, hadde han følt seg forplikta til å setje fram synspunkta sine for ettertida i eit skriftleg votum.

Hielm hadde rett i at Lagtinget ikkje ville vedta framlegget hans, det fekk berre fem røyster. Den lova som Stortinget sendte frå seg hadde dermed gjennomført den representative modellen fullt ut. Votuma til Fauchald og Hielm viser likevel at det var mogleg å argumentere imot denne modellen innanfor ramma av eit moderne demokratiomgrep. Innanfor ei felles tenkjeramme kunne ein sjå for seg ulike måtar å utforme institusjonane i eit demokratisk styresett på. I den offentlege debatten som gjekk føre seg under handsaminga i justiskomiteen, og seinare under omframstortinget om hausten, kom det fram at desse ulike oppfatningane også fanst hos andre aktørar i debatten.

⁴⁵³ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

⁴⁵⁴ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

⁴⁵⁵ *St. Forh. 1836-7, 4. overord. St., II, Nov., 1033-43*

Den offentlege debatten om formannskapslova under Stortinget

Sjølve debattane om lova på Stortinget finst det få kjelder til, for dei vart i liten grad refererte i offentlegheita. *Morgenbladet* trykte dei dokumenta som Stortinget handsama, både regjeringa si innstilling, den kongelege proposisjonen, Løvenskiold sitt votum og justiskomiteen si innstilling. Etter at lova var vedteke i Stortinget vart vedtaket også trykt i avisa.⁴⁵⁶ Elles er ikkje sjølve sakshandsaminga særleg grundig omtalt i denne avisa. *Den Constitutionelle* skreiv noko meir detaljert om handsaminga av lova i Odelstinget og Lagtinget, men refererte heller ikkje debattane direkte.⁴⁵⁷

I *Statsborgeren* vart noko av innhaldet i debatten om lova teke opp, ikkje gjennom referat av debattane på Stortinget, men i to innsendte bidrag som tok for seg spørsmålet om allmugesamlingar eller representantskap. Det eine argumenterte for allmugesamlingane, og var underteikna ”Gaardbrugere paa Oplandet”.⁴⁵⁸ Det skin tydeleg gjennom at mykje av formålet med innlegget var å agitere for uforandra vedtak av den ”saa almindelig yndede” lova frå 1833, og her gjekk innsendaren til angrep på representantskapa som den største forskjellen mellom dette og den kongelege proposisjonen frå 1833. For om det verkeleg var slik at justiskomiteen kom til å gå inn for representantskap i staden for allmugesamlingar, då

[...] nødes man til deraf at slutte, at nærværende Justiskomitee nærer aristokratisk Frygt for at Fædrelandets Kommuner nogensinde skal blive fuldkommen myndige; thi den vil jo, i saa Fald, at Kommunernes Repræsentanter skal være deres Formyndere.⁴⁵⁹

Innsendaren delte altså Jonas Anton Hielm sin definisjon av myndigheit som noko som ikkje kunne delegerast, men berre utøvast fullt ut av den enkelte. Delegasjon av denne myndigheita ville føre til at ho vart forminska, og individet dermed mindre fritt.

Vidare spurte innsendaren: ”Frygter maaskee Komiteen for den Almeenaand som upaatvivlelig ville vækkes og fremblomstre ved Almuernes uindskrænkede Deeltagelse i deres Kommuneanliggender?”.⁴⁶⁰ Han delte Fauchald sitt syn på lova som dannelsesfremjande, og oppmoda også den same Fauchald til, som medlem i justiskomiteen, å fremje uforandra vedtak av lova frå 1833 i eit særskilt votum for å få med allmugesamlingane. Som nemnt ovanfor gjorde Fauchald dette, men eg tolkar votumet hans meir som eit omfattande og prinsipielt forsvar for den direkte demokratimodellen enn som opposisjonell

⁴⁵⁶ *Morgenbladet*, no. 332, 27.11.1836, Tillæg, *Morgenbladet*, no. 334, 29.11.1836, Tillæg, *Morgenbladet*, no. 335, 30.11.1836, Tillæg, *Morgenbladet*, no. 339, 04.12.1836, Tillæg, *Morgenbladet*, no.342, 07.12.1836

⁴⁵⁷ *Den Constitutionelle*, no. 289, 15.11.1836; no. 290, 16.11.1836; no. 292, 18.11.1836; no. 295, 21.11.1836, no. 299, 25.11.1836

⁴⁵⁸ Ifølgje Bergsgård skjuler redaktør Peder Soelvold seg bak denne underskrifta. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 166

⁴⁵⁹ *Statsborgeren*, 19. Hft., no. 24, 16.06.1836

agitasjon for vedtaket frå 1833. Fauchald skreiv at han heller såg dette vedtaket gjenteke uforandra, enn han såg formannskapslova vedteke med representantskap i staden for allmugesamlingar, men streka under at det berre var i dette eine spørsmålet han ikkje hadde "[...] kunnet stemme med Pluraliteten i Henseende til Repræsentantskabers Nødvendighed og gavnlige Indflydelse under Formandskabets Functioner [...]"⁴⁶¹ Om meininga var å agitere for uforandra vedtak av lova frå 1833, framstår det som litt merkeleg at all argumentasjonen hans dreidde seg om dette eine punktet når det også var gjort til dels store endringar i andre delar av lova, mellom anna i dei som gjaldt approbasjonsretten til øvrigheita. Slik sett er det like godt grunnlag for å leggje vekt på sjølv argumentasjonen hans og det prinsipielle demokratisynet som låg til grunn for denne, som det er for å ta han til inntekt for den opposisjonelle haldninga i innlegget i *Statsborgeren*, slik Bergsgård gjer i si framstilling.⁴⁶²

Dette innlegget fekk svar frå ein innsendar som kalde seg "Odelsmand fra Vestlandet".⁴⁶³ Han skreiv at "I fortælle os, at forrige Storthingsbeslutning er almindelig yndet, og deri have i Ret forsaavidt som vi efter den kom til at have det bedre end før, da Amtmand og Fut fik Lov at gjøre hvad de vilde [...]", men dette medførte ikkje at det ikkje var ting i vedtaket frå 1833 som ein kunne og burde endre.⁴⁶⁴ Representantskapa måtte bli sett på som ei klar forbetring, for med denne institusjonen i staden for allmugesamlingar

[...] vilde Folk søge at gjøre noget godt og at vedligeholde et ubeflekket Rygte, naar de derved kunde nyde den Hæder at vælges til at røgte de andre Sambygdingers fælles Anliggender, og da kunde der blive en Ende paa Raadslagningerne, medens det derimod, hvis alle gode og onde Daarer og Kloge, kom sammen og havde lige Stemme, kunde hænde, at en Vrøvler kunde holde paa saa længe med sit Snak, at de bedste Folk gik hjem og lode ham og hans Lige afgjøre det hele til største, ja kanske ubodelig Skade for den hele Bygd.⁴⁶⁵

Innsendaren meinte dessutan at det å overlate retten til å handle på egne vegner til andre, når desse var valt av ein sjølv og ein kunne bytte dei ut om dei gjorde ein dårleg jobb, ikkje kunne bli sett på som formyndarskap. I så fall måtte heile nasjonen vere umyndig, då det jo var representantar for folket som møttest på Stortinget og tok avgjersler på vegne av fellesskapen der. Dessutan var det feil at allmennånda ville li under representantskapa, når forhandlingane var offentlege og einkvar kunne gå og høyre på dei, og seie til den enkelte representant han var misnøgd med, "[...] at du min gode Grande aldrig faar min Stemme ved næste Valg paa Repræsentanter for vor Bygd."⁴⁶⁶ Dei praktiske vanskanane ved å få samla heile allmugen ville

⁴⁶⁰ *Statsborgeren*, 19. Hft., no. 24, 16.06.1836

⁴⁶¹ *St. Forh. 1836-7*, 4. overord. St., II, Nov., 845-55

⁴⁶² Bergsgård, *Formannskapslovene*, 162-6

⁴⁶³ Dette må vere Ole Gabriel Ueland. Bergsgård, *Formannskapslovene*, 166

⁴⁶⁴ *Statsborgeren*, 19. Hft., no. 29, 13.07.1836

⁴⁶⁵ *Statsborgeren*, 19. Hft., no. 29, 13.07.1836

⁴⁶⁶ *Statsborgeren*, 19. Hft., no. 29, 13.07.1836

dessutan føre til at ikkje alle møtte, og dei som møtte ville bli eit sjølvvalt aristokrati, som ikkje sto ansvarleg for nokon. Då var det betre at dei som møtte, var dei beste frå bygda, og kunne stillast til ansvar overfor denne gjennom vala.

Hos Bergsgård, som legg stor vekt på bondepolitikken som forklaringsfaktor for debatten om formannskapslova i denne perioden, blir desse to innlegga tolka som uttrykk for ei skiljeline innanfor denne politikken mellom dei såkalla austlandsbøndene og vestlandsbøndene. Austlandsbøndene stod for ein ”konservativ kaksepolitikk” medan vestlandsbøndene si politiske line var meir ”demokratisk”.⁴⁶⁷ Bergsgård tar tydeleg parti for lina til dei sistnemnde. Han meiner det er klårt at Ueland stod for den mest demokratiske retninga. Han skriv at vurderinga til innsendaren av proposisjonen med representantskapa som eit framsteg, var ”rett”: ”Representantskapa gav større trygd for sant folkestyre enn almugesamlingane. Det har i alle fall Ueland og vestlendingane ikkje kunna vere i tvil om [...]”.⁴⁶⁸ Denne tolkinga står opp om tesen hans om at bondepolitikken, under leiing av Ole Gabriel Ueland, kom inn i lovarbeidet på eit avgjerande tidspunkt og sørgja for at formannskapslova vart ei svekking av embetsmannsveldet og ein siger for folkestyret. Representantskapa ”måtte” vere eit framsteg for folkestyret fordi dei etter hans syn mest demokratiske bøndene var tilhengjarar av dei.

Innanfor mi tolkingsramme ligg fokus i større grad på å spore utviklinga av felles oppfatningar og tenkjemåtar blant *alle* aktørane, og på korleis ulike oppfatningar kom til uttrykk i framlegg til forskjellig utforming av institusjonane stemmeretten, formannskapet og representantskapet/allmugesamlinga, enn på å vise korleis bondepolitikken vann fram over embetsmannsinteressene. For meg blir det dermed meir interessant å sjå på dei prinsipielle sidene ved den *konkrete* argumentasjonen for og imot representantskapa og allmugesamlingane hos Soelvold, Fauchald, Hielm og Ueland, der det kjem tydeleg fram at det var mogleg å sjå for seg fleire moglege institusjonelle utformingar, som alle var innanfor den felles ramma av det moderne demokratiomgrepet. Innlegget frå ”Gaardbrugere paa Oplandet” kan likevel med rette også tolkast innanfor ramma av skiljelina i bondepolitikken, då det gav klart uttrykk for at målet var å få gjenteke lovvedtaket frå 1833, men ikkje nemnte noko ønske om å ta allmugesamlingane inn i proposisjonen i 1836. Fauchald sitt votum i justiskomiteen er vanskelegare å plassere eintydig innanfor denne fortolkinga fordi argumentasjonen hans for allmugesamlingane var så spesifikk, omfattande og prinsipiell.

⁴⁶⁷ Kaartvedt, *Det norske Storting gjennom 150 år*, 468

⁴⁶⁸ Bergsgård, *Formannskapslovene*, 166. Han gjev også sterkt uttrykk for dette synet i *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*, 58; 157-9

Under sesjonen til omframstortinget om hausten trykte *Statsborgeren* også ein artikkelserie som gjekk inn i dei meir prinsipielle sidene ved denne problemstillinga. Serien heitte "Om Folkeforsamlinger" og var delvis basert på de Lolmes *The Constitution of England*.⁴⁶⁹ Han starta med å argumentere for at eit folk både kunne vere lykkeleg og ha framgang under ein einevaldsherskar. Likevel var ikkje dette folket *fritt*. Folket sin fridom vart ivareteke gjennom at den lovgjevande makta vart gjeve til det same folket, som utøvde denne gjennom valte representantar. Men

Paa den Maade, vil man sige, giver et frit Folk sig baade under Formyndere og indskrænker sin Frihed. Hvad den første Indvendig angaaer, saa ville vi her kun foreløbigen bemærke, at det, ved at betroe sine Affærsers Afgjørelse til Repræsentanter, kan forbeholde sig at vælge disse aarligen, eller dog i et saa kort Tidsrum, at der ikke levnes dem Tid til at grundfæste nogen for Friheden skadelig Magt og Indflydelse [...].⁴⁷⁰

Denne argumentasjonen, heldt artikkelen fram, var basert på ei bestemt forståing av omgrepet *fridom*: "[...] Frihed der leder til et Folks Ulykker, er ikke Frihed men Tøilesløshed."⁴⁷¹ Dei som argumenterte for den andre tydinga av ordet fridom, gjekk ut i frå at "Den Mand, som ved sin Stemme bidrager til en Lovs eller Beslutnings Antagelse, har selv skapt denne eller hiin; i at holde sig samme efterrettelig, adlyder han kun sig selv, og er derfor frie."⁴⁷² Men dette var ikkje eigentleg fridom, det var berre retten til å seie ja eller nei til ei sak, og om ein sa nei måtte ein like fullt følgje avgjerda til fleirtalet og følgde altså ikkje utelukkande lover som ein sjølv hadde skapt. Kva var då eigentleg fridom? Svaret var:

At Enhver, i det han agter Andres Rettigheder, og uforstyrret lader dem nyde deres Vindskibeligheids Frugter, iligemaade kan sikkre sin uforstyrrede Nydelse af egen Vindskibeligheids Frembringelser og at alles Personlighed er sikkert igjennem Lovenes Herredømme.⁴⁷³

Denne definisjonen ligg svært nært opp til det me i moderne språk ville kalle *negativ fridom*.

Konsekvensen av denne definisjonen av fridom var det følgjande skiljet mellom direkte og indirekte deltaking:

[...] ved sin Stemmegivning at bidrage til Antagelse af Loves eller Instruxers almindelige Bestemmelser er at nyde en Andeel i Magt. At boe i en Stat, hvor Love, Pligter og Rettigheder ere lige for Alle, og hvor man er sikker paa disses Overholdelse eller Haandhevelse, hvilke Midler der end maatte anvendes til disse Fordeles Erholdelse, er at være fri.⁴⁷⁴

Stemmegjeving var altså ikkje fridom i seg sjølv, men eit middel til å oppnå han. Og når det fanst så mange hinder for at kvar enkelt skulle kunne vere med å stemme, og at alle stemmer skulle ha lik vekt, måtte ein spørje seg om det ikkje fanst andre middel til å nå målet.

⁴⁶⁹ Jean Louis de Lolme, *The Constitution of England*, (London: G. Robinson & J. Murray: 1784)

⁴⁷⁰ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 8, 19.11.1836

⁴⁷¹ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 8, 19.11.1836

⁴⁷² *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 8, 19.11.1836

⁴⁷³ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 8, 19.11.1836

Argumentet var basert på det faktum at mengda, som mengd, var uskikka til å ta avgjerder. Evner og dugleik var så ujamt fordelt blant folk at ein ikkje kunne gå ut i frå at alle stemmer var verdt like mykje og dermed talte likt. Avgjerdene burde derfor overlatast til dei som faktisk hadde forstand på dei.⁴⁷⁵ Dette fanst det utallige historiske bevis for, mellom anna i dei greske "Republikker" i antikken, i den romerske republikken, i republikken i Genève og i Frankrike etter revolusjonen i 1789.⁴⁷⁶

Artikkelserien heldt fram med ei lang rekkje argument for "Fordele for Folket i at lade dets offentlige Affærer afgjøres ved Repræsentanter."⁴⁷⁷ På denne måten kunne folket organisere makta si på ein slik måte at ho kunne stå imot angrep frå andre maktsentra som truga folkesuvereniteten. Dei som sat med makta på folket sine vegner, ville under vissheit om det store ansvaret sitt "[...] besjæles af Sands for de dem overdragne vigtige Beskjæftigelses Storhed."⁴⁷⁸ Men den aller viktigaste grunnen for at folket skulle gje makta si til representantar i staden for å utøve henne sjølv, var

"[...] at en saadan Konstitution er den Eneste, som besidder den umaadelige Fordeel at lægge den lovgivende Myndigheds virksomme Springfjedre i Folkets Hænder og saaledes frembringe Love, der ere Resultatet af den almindelige Villie, saasom exempelviis Formandskabsloven hos os."⁴⁷⁹

Den overordna konklusjonen på heile artikkelserien var at den representative styreforma ville leggje "[...] Midlet at afhjælpe Ulemper i deres Hænder, som føle dem; men i en Statsforfatning, hvor Folkeforsamlinger afgjør Sagerne er Hjelpemidlet mod Ulemper lagt i deres Hænder, som foraarsage dem [...]."⁴⁸⁰

Samstundes med handsaminga av formannskapslova på Stortinget trykte altså *Statsborgeren* ein artikkelserie som var eit sterkt prinsipielt forsvar for eit indirekte styresett, også i kommunane. Etter vedtaka i Odelstinget og Lagtinget stilna likevel all debatt om dette spørsmålet, og merksemda retta seg mot om lova ville få kongeleg sanksjon eller ikkje.⁴⁸¹

Vedtak og kongeleg sanksjon

Etter vedtaka sendte Stortinget lova vidare til regjeringa, som innstilte på at ho skulle få kongeleg sanksjon. Den 14. januar 1837 gav kongen sanksjonen, og formannskapslova trådde

⁴⁷⁴ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 9, 20.11.1836

⁴⁷⁵ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 9, 20.11.1836

⁴⁷⁶ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 14, 08.12.1836; *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 16, 15.12.1836; *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 17, 18.12.1836

⁴⁷⁷ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 19, 23.12.1836

⁴⁷⁸ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 19, 23.12.1836

⁴⁷⁹ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 19, 23.12.1836

⁴⁸⁰ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 19, 23.12.1836

⁴⁸¹ *Statsborgeren*, 21. Hft., no. 24, 12.01.1837: "Et andet Rygte beretter, at Formanskabsloven for Landet ikke vil blive sanctioneret."

i kraft. Kvar by, kvart prestegjeld på landet og kvar ladeplass som ønskte det, hadde no fått ei folkevalt leiing i formannskapet. Alle bønder og byborgarar som oppfylte krava til stemmerett i grunnlova og hadde aktivisert statsborgarskapen sin ved å avleggje eid til konstitusjonen kunne vere med å velje eller sjølv bli valte til formenn. Det same gjaldt for det andre kommunale styringsorganet, representantskapet. Den statsborgarlege stemmeretten var lagt til grunn også i lokalstyret. Dette var eit indirekte, representativt styringssystem der rolla til den enkelte stemmeføre var å velje ut dei personane som skulle representere hans interesser både overfor øvrigheit og overfor dei andre innbyggjarane i kommunen.

Konklusjon

Dei største endringane som skjedde med institusjonane i formannskapslova fann stad fram mot og under handsaminga av formannskapslova på Stortinget i 1836. Prosessen som var starta i 1833 med å gje stemmerett i kommunane berre til dei stemmeføre etter grunnlova, vart gjennomført fullt ut for heile lokalstyret. I staden for eit innslag av direkte demokrati i lokalstyret valde aktørane i debatten ein gjennomført indirekte styringsmodell. Alle lokale avgjerder, også dei som handla om å sette i verk nye tiltak som la nye økonomiske byrder på innbyggjarane, skulle bli tekne av folkevalde representantar på fellesskapen sine vegner. Frå starten av var både argumentasjonen for og mot allmugesamlingane og for og mot representantskapa i hovudsak praktisk. Etter kvart kom det likevel innslag av meir prinsipiell argumentasjon både for og mot allmugesamlingane, og ettersom debatten vart meir omfattande vart dei prinsipielle argumenta meir framtrudande. Det moderne demokratiomgrepet kom i løpet av denne perioden til å utgjere den felles ramma for debatten hos alle aktørane. Me ser at på dette tidspunktet var det mogleg å argumentere både for ein direkte og ein indirekte styringsmodell innanfor ramma av dette omgrepet. Dei som argumenterte for direkte demokrati var ikkje tilhengjarar av eit historisk forsamlingsdemokrati etter modell frå antikkens Athen og Roma, men av institusjonar utforma etter prinsippa i tenkjemåten til det moderne demokratiomgrepet. I tillegg vart det stadfesta at det utelukkande var statsborgarane, slik desse var definert i grunnlova, som skulle utgjere maktgrunnlaget for lokalstyret, på same måten som dei gjorde for statsstyret. I løpet av debatten om formannskapslova mellom 1820 og 1837 vart det norske lokalstyret utforma på grunnlag av ein indirekte demokratimodell. Dermed hadde to av dei mest sentrale elementa innanfor det moderne demokratiomgrepet fått ei konkret institusjonell utforming: *folket* var statsborgarane, og *styret* var representativt.

VIII

Konklusjon

Historia om debatten om og vedtaket av formannskapslova har i tidlegare forskning blitt framstilt innanfor ramma av ei overordna forteljing om framveksten av det moderne, demokratiske Noreg. På eit vis er dette ramma også for mi framstilling av historia om formannskapslova. Samstundes har eg også valt å ta med historia om korleis lokaldemokratiet *ikkje* vart, fordi aktørane i debatten valte bort ei mogleg verd i måten dei tenkte rundt, og den konkrete utforminga dei ga, institusjonane i lova. Dette har eg påvist gjennom å velje det Paul Ricoeur ville kalle eit anna plot for mi framstilling enn det som har vore brukt av andre tidlegare. Arne Bergsgård sitt plot var bøndene sin kamp for folkestyre gjennom kommunalt sjølvstyre. Mitt plot har vore framveksten av eit moderne demokratiomgrep og debatten om ulike utformingar av institusjonane for kven som var folket og korleis folket skulle styre innanfor ramma av dette omgrepet.

Frå administrasjonsreform til lokalstyret si ”grunnlov” – debatten om formannskapslova 1820-1837

Til å byrje med vaks behovet for ei reform av lokalstyret i Noreg fram av praktiske utfordringar med å løyse mange av dei administrative oppgåvene som embetsmennene hadde i lokalstyret. Den nye styringssituasjonen etter 1814 bidrog til dette gjennom å leggje fleire nye oppgåver på lokalsamfunna, samstundes som den nye konstitusjonen i prinsippet kravde at dei skulle løysast i tråd med ”folkemeininga”. Ganske snart vart det likevel klart at reforma trong ei sterkare og meir prinsipiell grunngeving for å slå gjennom blant dei som skulle vedta henne, og som også ville bli ansvarlege for å gjennomføre ho i praksis. Derfor vart lovframlegga stadig sterkare kopla til folkesuverenitetsprinsippet i grunnlova.

Fram mot Stortinget i 1830 dreidde debatten seg hovudsakleg om å utvikle ei felles semje om formålet med lova. Då denne var etablert, kom debatten til å dreie seg meir om korleis ein burde utforme dei enkelte institusjonane i lova for å oppfylle dette formålet. Det aller første, praktiske formålet med lovframlegget til sorenskrivar og lovkomitémedlem Thaulow i 1820, var å etablere eit *formannskap* til å organisere kontakten mellom allmuge og øvrigheit, med myndigheit til i nokon tilfeller å representere⁴⁸² heile lokalsamfunnet. For å sikre formannskapet sin legitimitet blant befolkninga, skulle dette organet vere indirekte

⁴⁸² Tale på vegner av og ta på seg forpliktingar på vegner av.

folkevalt. Det vart likevel raskt klart at det fanst fleire alternative framlegg til utforming av denne institusjonen, og etter kvart som formålet med lova i aukande grad vart formulert prinsipielt, som ein måte å gje folket dei same rettane i lokalsamfunna som dei hadde rett til etter grunnlova, vart formannsvalet meir og meir uavhengig av øvrigheita og vart til slutt eit direkte val.

Dette opna for at ein i aukande grad tok til å debattere kven som eigentleg kunne reknast som *folket* i kommunane, og kva det var som gav dette folket retten til å delta i dei lokale avgjersleprosessane. Dermed var det også opna for ulike framlegg til utforming av institusjonen for denne deltakinga. Den endelege konklusjonen vart at det måtte vere dei som i lova om statsborgarskap av 1888 skulle bli definert som *statsborgarane*, dei som hadde stemmerett etter grunnlova, som hadde rett til deltaking lokalt etter same grunngeving som dei hadde denne retten nasjonalt. Samstundes opna dette for spørsmålet om korleis deltakinga til dette folket eigentleg burde organiserast. Om ein skulle oppfylle det overordna formålet med formannskapslova, som både var å realisere og å fremje grunnlova sitt formål om aktive, ansvarlege og patriotiske borgarar, burde ein gjere deltakinga *direkte* eller *indirekte*? Konklusjonen vart at deltaking lokalt, på same måten som nasjonalt, burde skje indirekte gjennom val av representantar til å ta avgjerslene på vegne av lokalsamfunnet.

Den første hypotesen min var at det skjedde eit skifte frå oppfatningar av folket i eldre tid til nye oppfatningar i moderne tid i denne perioden, som kom til uttrykk i debatten om formannskapslova. Konklusjonen blir at me kan finne ei slik utvikling i løpet av denne debatten. Spørsmålet om kven som var folket i ein stat som var styrt etter folkesuverenitetsprinsippet, og kva det eigentleg innebar å vere medlem av dette folket, vart aktualisert etter kvart som lokalstyret vart meir og meir kopla til prinsippa i grunnlova og dermed til den statsborgarlege stemmeretten. Dette opna også for den diskusjonen som ligg til grunn for den andre hypotesen min, nemleg spørsmålet om korleis dette folket eigentleg skulle delta i styret av det samfunnet dei høyrte til i. Her kom det fram to motstridande framlegg til utforming av institusjonane for denne deltakinga: ein direkte og ein indirekte modell. Det vart til slutt fleirtal for at den indirekte modellen var mest i tråd med det formålet ein søkte å realisere: Eit lokalstyre som sikra ivaretakinga av folket sine grunnleggjande rettar og interesser, men som samstundes verna det same folket frå å øydeleggje styringsverket gjennom uavgrensa fridomsutøving og maktmisbruk.

I Reinhart Koselleck sin modell for den komplekse historiske forklaringa, der ulike forklaringar ligg på tre ulike tidsnivå, ligg den konkrete debatten om lova og den konkrete utforminga av dei ulike institusjonane i henne på det første nivået, i den korte tida. I løpet av

perioden 1820-1837 vart det utforma ein indirekte styringsmodell for lokalstyret. Modellen hadde to folkevalte, representative organ: eit formannskap og eit representantskap. Det folket som valte desse organa, var definert som dei som eigde eller hadde varig bruksrett til det huset dei budde i og den næringa eller jorda dei levde av, og som sjølve hadde valt å aktivere stemmeretten sin gjennom å avleggje eid til konstitusjonen.

Desse hendingane vert sett i relieff mot den mellomlange tida, som er den nye situasjonen som oppsto i Noreg etter vedtaket av grunnlova i 1814. Grunnlova hadde innført eit nytt sett av grunnleggjande prinsipp og institusjonar som det norske samfunnet bygde på, mellom anna ein nokså sterkt avgrensa stemmerett og ei folkevald, representativ lovgjevingsmakt. Ein ting var å ha desse prinsippa i grunnlova, noko anna var å skulle bruke dei til å utforme konkrete lover. I debatten om formannskapslova ser me korleis desse prinsippa vart forstått og gjennomført i den praktiske utforminga av eit sett nye institusjonar. Samstundes ser me også korleis denne prosessen, der ein måtte konkretisere ein del abstrakte prinsipp i konkrete framlegg om utforming av institusjonar for lokalstyret, bidrog til å styrke og vidareutvikle desse prinsippa framover mot det me i dag kjenner som eit demokratisk, representativt nasjonalt og lokalt styringssystem.

På det tredje nivået, i den lange tida som går ut over dei enkelte generasjonane og deira erfaringar, representerer formannskapslova eit nytt steg i endringsprosessen frå det gamle samfunn til det moderne, som også grunnlova var eit uttrykk for. I staden for undersåttar, vart folket til statsborgarar og medborgarar. Og i staden for fyrstestatar vart statane til nasjonar, med ein ibuande rett til sjølvstyre basert på folkesuverenitetsprinsippet. I løpet av denne perioden skifta demokratiomgrepet innhald, frå eit omgrep brukt om styresettet i dei antikke greske og romerske republikkane, til eit omgrep for den moderne styreforma *demokrati* slik me kjenner ho i dag.

Framveksten av eit moderne demokratiomgrep under debatten om formannskapslova

Under debatten om formannskapslova var det få som brukte ordet demokrati i den tydinga me bruker det i dag. Etter deira eiga oppfatning var det ikkje prinsippa for utforminga av eit demokratisk lokalstyre dei diskuterte, men eit lokalstyre som var i tråd med folkesuverenitetsprinsippet. Likevel kan me bruke det moderne demokratiomgrepet som analyseverktøy for denne debatten om me legg Koselleck sin omgrepsdefinisjon og omgrepshistoriske metode til grunn. Eit moderne omgrep er, etter hans definisjon, eit ord som både rommar dei oppfatningar, tenkjemåtar, institusjonar og sosiale praksisar som er knytt til

eit fenomen, samstundes som det også strekker seg inn i notida gjennom å romme forventningane til aktørane i fortida om framtida deira. Dei som utforma institusjonane i formannskapslova utvikla samstundes eit felles sett med haldningar og tenkjemåtar, som også romma bestemte forventningar om dei framtidige konsekvensane av den utforminga dei valte. Formålet med den lova dei utforma var ikkje å beskytte og reproducere det samfunnet dei var ein del av, men å skape noko kvalitativt nytt for å fremje ei allereie igongsett utvikling mot eit framtidig mål. Den omgrepshistoriske metoden inneber å finne fram til denne prosessen i det kjeldematerialet aktørane har etterlate seg, og deretter å ”omsetje” han til eller forklare han med moderne språkbruk. På denne måten gir det meining å seie at debatten om formannskapslova handla om å fylle det moderne demokratiomgrepet med eit bestemt innhald, sjølv om kjeldene bruker andre ord og uttrykk for formålet med den prosessen dei vart til i.

Med Quentin Skinner sine ord fanst det fleire ”different possible worlds” i debatten om utforminga av dei ulike institusjonane i formannskapslova. Valet mellom desse ulike verdene har hatt store konsekvensar for dei verdiane som er grunnleggjande for vårt samfunn i dag. Formannskapslova etablerte ramma for institusjonane i det lokalstyret me framleis har i dag: ordføraren, formannskapet og representantskapet, som til saman utgjer det folkevalte kommunestyret. Det vert framleis diskutert korleis ein kan involvere innbyggjarane i kommunane meir i lokalstyret. Den største forskjellen frå då til no er at dei konkrete alternativa til utforming av institusjonane for deltaking som kom frå Peder Fauchald, Jonas Anton Hielm og deira meiningsfellar, manglar i debatten. Det er ein klar føresetnad at auka deltaking primært skal realiserast innanfor rammeverket av dei representative institusjonane. Me er heller på veg mot modellen for samtaledemokrati, enn mot modellen for deltakardemokrati.

Slik har det for det aller meste vore heilt sidan Stortinget valte den indirekte demokratimodellen framfor den direkte i 1836. Dei vala mellom ulike verder som aktørane i debatten om formannskapslova tok har i stor grad vore med og lagt grunnlaget for kva som har blitt, og framleis er, moglege, legitime tenkjemåtar og standpunkt. Likevel er og har dette i langt mindre grad vore tilfelle med stemmeretten. Stadig nye grupper har fått stemmerett både lokalt og nasjonalt. I dag har me til og med ein noko vidare stemmerett ved lokalval enn ved stortingsval, og me diskuterer ei ny utviding av stemmeretten i lokalvala gjennom

innføring av 16 års nedre aldersgrense for å få stemmerett.⁴⁸³ Kvifor er det i dag meir mogleg og legitimt å diskutere utforminga av denne institusjonen, enn det er å diskutere spørsmålet om direkte eller indirekte demokrati i kommunane? Det spørsmålet gjev ikkje denne oppgåva noko svar på.

Det finst fleire moglege vegar å gå for den som vil byggje vidare på mine funn i denne oppgåva. Formannskapslova var ikkje den einaste lova som vart utforma med sikte på å oppfylle og fremje formålet med grunnlova i denne perioden. Mellom anna ville det vore interessant å undersøkje debattane om den sivile lovboka (som aldri vart vedteken) eller om vallova av 1828 med tilsvarende problemstilling og hypotesar som dei eg har nytta her. Slike undersøkingar av endringar i tenkjemåtar og korleis dette kom til uttrykk i utforminga av konkrete institusjonar ville utfylle bildet me har av framveksten av det moderne demokratiet i Noreg. Det ville også vore interessant å undersøkje korleis og når dei endringane i tenkjemåtar som formannskapslova representerte nasjonalt, tok til å spreie seg til dei som etter 1837 fekk det praktiske ansvaret for å etablere og ta i bruk dei nye institusjonane lokalt. Slike undersøkingar av utviklinga i enkeltkommunar vart som nemnt gjort av mellom anna Sverre Steen og hans studentar i 1950- og 60-åra, men formålet den gong var hovudsakleg å kartlegge den praktiske virkemåten til dei nye institusjonane, og mindre å utforske endringar i folk sine haldningar til lokalstyret og korleis og kvifor dei etter kvart tok til å oppføre seg slik at dei oppfylte dei formåla som lovgjevarane hadde hatt med dei nye institusjonane. Det ville også vore interessant å sjå nærare på dei mange revideringane av formannskapslova som tok til allereie få år etter at ho var vedteken, mellom anna for å finne ut om spørsmålet om direkte eller indirekte styreform nokon gong dukka opp igjen i seinare debattar.

I tillegg ville det vore interessant å kunne setje debatten om formannskapslova i Noreg inn i ein større europeisk samanheng, gjennom å gjere tilsvarende undersøkingar av debattar om lokalstyret i andre europeiske land. Dermed vil ein kunne seie noko om den gjensidige påverknaden mellom reformer eller revolusjonar i dei nasjonale demokratia, som ofte vil vere prega av abstrakte prinsipp, og reformer i eller etablering av lokale demokratiske styringsinstitusjonar, som altså vil innebere konkretisering av dei overordna ideane som gjerne finst i dei nasjonale konstitusjonane. På den måten ville me få eit større og meir komplekst bilete av framveksten av demokratiet i den vestelege sivilisasjonen, og ikkje minst av korleis vår notidige forståing av dette demokratiet har blitt til.

⁴⁸³ Kommunal- og regionaldepartementet, *Invitasjon til å delta i forsøk med røysterett for ungdom som fyller 16 eller 17 år i valåret*, Brev 15.04.09, www.regjeringen.no/nn/krd/Dokument/Andre-dokument/Brev/Utvaldebrev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys (03.05.10)

Kjelder og litteratur

Trykte kjelder

Nasjonalbiblioteket

Aviser

Morgenbladet, no. 249, 06.09.1826
Morgenbladet, no. 277, 04.10.1826
Morgenbladet, no. 106, 16.04.1833
Morgenbladet, no. 108, 18.04.1833
Morgenbladet, no. 130, 10.05.1833, Tillæg
Morgenbladet, no. 130, 10.05.1833, Tillæg
Morgenbladet, no. 131, 11.05.1833, Tillæg
Morgenbladet, no. 147, 27.05.1833
Morgenbladet, no. 256, 13.09.1833
Morgenbladet, no. 72, 12.03.1836, Første Tillæg
Morgenbladet, no. 72, 12.03.1836, Andet Tillæg
Morgenbladet, no. 183, 01.07.1836, Første Tillæg
Morgenbladet, no. 183, 01.07.1836, Første Tillæg
Morgenbladet, no. 183, 01.07.1836, Første Tillæg
Morgenbladet, no. 322, 17.11.1836
Morgenbladet, no. 330, 25.11.1836
Morgenbladet, no. 332, 27.11.1836, Tillæg
Morgenbladet, no. 334, 29.11.1836, Tillæg
Morgenbladet, no. 335, 30.11.1836, Tillæg
Morgenbladet, no. 339, 04.12.1836, Tillæg
Morgenbladet, no. 342, 07.12.1836

Den Constitutionelle, no. 289, 15.11.1836
Den Constitutionelle, no. 290, 16.11.1836
Den Constitutionelle, no. 292, 18.11.1836
Den Constitutionelle, no. 295, 21.11.1836
Den Constitutionelle, no. 299, 25.11.1836

Statsborgeren, 9. Hft., no. 7-8, 14.07.1833
Statsborgeren, 9. Hft., no. 9-11, 21.07.1833
Statsborgeren, 10. Hft., no. 1-2, 22.09.1833
Statsborgeren, 9. Hft., no. 26-28, 08.11.1833
Statsborgeren, 11. Hft., no. 10-11, 05.01.1834
Statsborgeren, 11. Hft., no. 24-25, 23.02.1834
Statsborgeren, 13. Hft., no. 27-28, 14.09.1834
Statsborgeren, 15. Hft., no. 3-4, 01.02.1835
Statsborgeren, 19. Hft., no. 24, 16.06.1836
Statsborgeren, 19. Hft., no. 29, 13.07.1836
Statsborgeren, 21. Hft., no. 8, 19.11.1836
Statsborgeren, 21. Hft., no. 9, 20.11.1836
Statsborgeren, 21. Hft., no. 14, 08.12.1836
Statsborgeren, 21. Hft., no. 16, 15.12.1836

Statsborgeren, 21. Hft., no. 17, 18.12.1836
Statsborgeren, 21. Hft, no. 19, 23.12.1836
Statsborgeren, 21. Hft, no. 24, 12.01.1837

Trykksaker

Flor, Peder. *Critisk Bedømmelse over Udkast til en Lov angaaende Formænd, eller de elegerede Mænd i Kjøbstæderne og Ladepladserne*. Drammen: Trykt hos C. F. Rode, 1826

Om Formænd eller eligerede Mænd i Land-Districterne. Særskilt aftrykt af Budstikken No. 53-55 pro 1826. Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1827

Indstilling fra Commune-Commissionen med dertil hørende Lovforslage. Christiania: tr. J. Dahl, 1835

Om Commune-Udgifterne og Commune-Bestyrelsen. Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1835

Stortingsarkivet

Stortingsforhandlingar

Storthings Forhandlingar i Aaret 1821, V, August

Storthings Forhandlingar i Aaret 1824, I, Februar-April

Storthings Forhandlingar i Aaret 1830, August

Storthings Forhandlingar i Aaret 1833, V, Juli

Storthings Forhandlingar i Aaret 1833, I, Febr

Storthings Forhandlingar i Aaret 1833, I, Mars

Storthings Forhandlingar i Aarene 1836-1837, 4. overordentlige Storting, II, November

Trykksaker

Udkast til en Lov angaaende Formænds Ansættelse i Thinglaugene paa Landet, affattet i Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning. Christiania: Trykt hos Jacob Lehmann, 1824

Udkast til Love 1. angaaende Formændene eller de eligerede Mænd i Kjøbstæderne og 2. angaaende Formænd udenfor Kjøbstæderne, affattede i Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning. Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1826

Udkast til Love 1. angaaende Formændene eller de eligerede Mænd i Kjøbstæderne og 2. angaaende Formænd udenfor Kjøbstæderne, affattede i Committeeen for Kongeriget Norges Lovgivning. Christiania: Trykt hos Chr. Grøndahl, 1829

Utrykte kjelder

Riksarkivet

Lovkomiteen sitt arkiv

Justisdepartementet, Lovkomiteen 1814, E Lovarbeider, 14 Formannskapslovgivningen

Kommunekommisjonen sitt arkiv

Finansdepartementet, Indrekontoret, D Pakkesaker, pakke: 368b

Justisdepartementet, Kommunalavdelingen, Pakke: *Formannskapsloven av 14.01.1837*

Stortingsarkivet

Odelstings Ekstrakt Protokoll (OEP) 41 1836

Litteratur

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tano Aschehoug, 1998

Arendt, Hannah. "The Revolutionary Tradition and its lost Treasure". I *On Revolution*. Harmondsworth Penguin, 1973

Aschehoug, T. S. *De Norske Communers Retsforfatning før 1837*. Christiania: Aschehoug, 1897

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, 2000

Barden, Hans. *Av formannskapslovenes tilblivelseshistorie: En studie*. Hovedoppgave i historie: Universitetet i Oslo, 1920

Bergsgård, Arne. *Formannskapslovene – opphav og utvikling: Minneskrift til Formannskapslovenes 100-års jubileum*. Oslo, 1937

Bergsgård, Arne. *Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken*. Oslo: Aschehoug, 1932

Berlin, Isaiah. *Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*. Oxford: Clarendon Press, 1958

Bregnsbo, Michael. *Folk skriver til kongen. Supplikkerne og deres funksjon i den dansk-norske enevælde i 1700-tallet*. Selskabet for Udgivelse af Kilder til Dansk Historie, 1997

Bulpitt, J. G. "Participation and local government". I G. Parry (red.). *Participation in Politics*. Manchester: Manchester University Press, 1972

Dahl, Ottar. *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 1992

Dahl, Robert og Edward Tufte. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973

de Lolme, Jean Louis. *The Constitution of England*. London: G. Robinson & J. Murray, 1784

Dørum, Knut. "Hvordan kullbøndene seiret i striden med Bernt Anker. Bondepolitikk og bondeøkonomi rundt Oslofjorden på 1700-tallet". I *Historisk tidsskrift* 85, 2006

- Dørum, Knut. *Bondestyre, kamp og forsoning: Ås 1850-1940*. Ås: Ås kommune, 2007
- Feldbæk, Ole. "Bd. 4 Nærhed og adskillelse 1720-1814". I *Danmark-Norge 1380-1814*. Oslo: Universitetsforlaget, 1998
- Fulsås, Narve. "Forteljing og historie". I *Studier i historisk metode* (20). Århus, 1989
- Groven, Gunnar. *Det lokale styresett i Overhalla i den nærmeste tida før og etter at formannskapsloven ble gjort gjeldende*. Hovedoppgave i historie: Universitetet i Oslo, 1958
- Gustafsson, Harald. *Kommunal frihet för nationell samling: Debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*. Stockholm: Studier i stads- og kommunhistoria 2, Stadshistoriska Institutet, 1987
- Gustafsson, Harald. *Political Interaction in the Old Regime. Central Power and Local Society in the Eighteenth-Century Nordic States*. 6, 1994
- Hammarström, Ingrid og Lennart Nilsson (red.). *Nordisk lokalhistorie – Seminarierapport 4: Lokal praxis på det sociala området i de nordiska länderna 1800-1920*. Stockholm: Studier i stads- och kommunhistoria 1, Stadshistoriska Institutet, 1986
- Hansen, Mogens Herman. *Det athenske demokrati – og vores*. København: Museum Tusulanums forlag, 2005
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987
- Hovland, Edgar. "Grotid og glanstid". I H. E. Næss et al. *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Norske kommuners sentralforbund og Universitetsforlaget, 1997
- Hovland, Edgar. "Fra bygdekommissjon til kommunestyre: Trekk av lokalstyret i norske bygder på 1800-tallet". I I. Hammarström og L. Nilsson (red.). *Nordisk lokalhistorie – Seminarierapport 4: Lokal praxis på det sociala området i de nordiska länderna 1800-1920*. Stockholm: Studier i stads- och kommunhistoria 1, Stadshistoriska Institutet, 1986
- Imsen, Steinar. *Norsk bondekommunalisme del 1*. Tapir Forlag, 1990
- Imsen, Steinar. *Norsk bondekommunalisme del 2*. Nr. 7 i Skriftserie fra Historisk Institutt. Trondheim: Historisk Institutt, Universitetet i Trondheim, 1994
- Jansson, Torkel. *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation: En konturteckning av 1800-talets Norden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1987
- Jordheim, Helge. *Imperium. Imperialisme – Begreper i historien*. Oslo: Unipub, 2008
- Juhász, Lajos. "Bygderepresentantskaper før formannskapsloven". I *Historisk Tidsskrift*. 1969

- Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 1999
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Invitasjon til å delta i forsøk med røysterett for ungdom som fyller 16 eller 17 år i valåret*. Brev 15.04.09.
www.regjeringen.no/nn/krd/Dokument/Andre-dokument/Brev/Utvalde-brev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys (03.05.10)
- Koselleck, Reinhart. "Begrebshistorie og socialhistorie". I Jens Busck, Jeppe Nevers og Niklas Olsen (red.). *Reinhart Koselleck: Begreper, tid og erfaring – En tekstsamling*. København: Hans Reitzels Forlag, 2007
- Kaartvedt, Alf. "Bd. 1 Fra Riksforsamlingen til 1869". I C. J. Hambro, Jacob S. Worm-Müller, Karl Bjørnstad og Sverre Steen (red.). *Det norske Storting gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal, 1964
- Kunnskapsforlaget. "Institusjon". Kunnskapsforlagets blå språk- og ordboktjeneste, www.ordnett.no/ordbok.html?search=institusjon&publications (27.03.2010)
- Madison, James. "Federalist Number 10". I L. Dehaven-Smith. *Foundations of Representative Democracy*. New York: Peter Lang Publishing, 1999
- Marshall, T. H. *Medborgerskab og social klasse*. København: Hans Reitzels forlag, 2003
- Martinussen, Willy. "Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen". *Makt- og Demokratiutredningen 1998-2003*. Rapportserien nr. 59. Oslo: Akademika, 2003
- Midgaard, Knut og Bjørn E. Rasch. *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget, 2004
- Midgaard, Knut. "Kap. 2 Gode styreformer og demokrati". I K. Midgaard og B. E. Rasch (red.). *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget, 2004
- Mill, John Stuart. "Considerations on Representative Government". I L. Dehaven-Smith. *Foundations of Representative Democracy*. New York: Peter Lang Publishing, 1999
- Myhre, Jan Eivind. "Del II. 1860-1901". I Einar Niemi, Jan Eivind Myhre og Knut Kjeldstadli (red.). *Norsk Innvandringshistorie 2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax Forlag, 2003
- Nevers, Jeppe og Niklas Olsen. "Indledning". I Busck et al. (red.). *Reinhart Koselleck: Begreper, tid og erfaring – En tekstsamling*. København: Hans Reitzels Forlag, 2007
- Nielsen, Yngvar. "Bd. 3 Norges historie 1831-1837". I *Norges historie efter 1814*. Kristiania: Selskabet for Folkeoplysningens fremme, 1892
- NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

- Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen. *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Norske kommuners sentralforbund og Universitetsforlaget, 1997
- Paine, Thomas. "Common sense". I Lance Dehaven-Smith. *Foundations of Representative Democracy*. New York: Peter Lang Publishing, 1999
- Parry, Geraint. "The idea of political participation". I G. Parry (red.). *Participation in Politics*. Manchester: Manchester University Press, 1972
- Pettit, Philip. *Republicanism – A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997
- Pryser, Tore. *Norsk historie 1800-1870*. Oslo: Det Norske Samlaget, 1985
- Rasch, Bjørn E. "Kapittel 1 Innledning". I K. Midgaard og B. E. Rasch (red.). *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget, 2004
- Rhodes, P. J. *Ancient Democracy and Modern Ideology*. London: Duckworth, 2003
- Rüsen, Jörn. "Forklaringer og bruk av teorier i historiefaget". Omsett av F. Meyer, 1986
- Sars, Johan Ernst. *Norges politiske historie 1815-1885*. Kristiania: Oscar Andersens Bogtrykkere, 1904
- Seip, Anne-Lise. "Bd. 8: Nasjonen bygges 1830-1870". I Knut Helle, Knut Kjeldstadli, Sølvi Sogner og Even Lange (red.). *Aschehougs Norgeshistorie*. Oslo: Aschehoug, 1997
- Seip, Jens Arup. *Utsikt over Norges historie*. 3. utgave. Gyldendal: 1974, 1981
- Sejersted, Francis. "Bd. 10 Den vanskelige frihet 1814-1850". I Knut Mykland (red.). *Norges historie*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1978
- Skinner, Quentin. *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- Steen, Sverre. *Amt og stat*. Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1973
- Steen, Sverre. *Konge og Storting*. Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1962
- Steen, Sverre. *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1968
- Stone, Lawrence. "The Revival of Narrative". I Geoffrey Roberts (red.). *The History and Narrative Reader*. London: Routledge, 2001
- Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati*
- Swensson, Gunnar. "De norska formandskapslagarna av år 1837". *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1932

Swensson, Gunnar. *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817-1862*. Lund: Landskommunernas blankett- och bokförlags aktiebolag, 1939

Øvrelid, Ragnar. *Kommunalt sjølvstyre i Gloppen 1828-64*. Hovudoppgåve i historie: Universitetet i Oslo, 1957

