

Udenfor Stortinget under Åbningen den 12te Oktober 1905.



TERJE RASMUSSEN

SUVERENITET

Historien om folkestyrets
og nasjonens idé
1814–2024

Suverenitet

Terje Rasmussen

Suverenitet

*Historien om folkestyrets og
nasjonens idé 1814–2024*

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2024

ISBN 978-82-02-80313-1

1. utgave, 1. opplag 2024

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Enhver bruk av hele eller deler av utgivelsen som input eller som treningskorpus i generative modeller som kan skape tekst, bilder, film, lyd eller annet innhold og uttrykk, er ikke tillatt uten særskilt avtale med rettighetshaverne.

Bruk av utgivelsens materiale i strid med lov eller avtale kan føre til inndragning, erstatningsansvar og straff i form av bøter eller fengsel.

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Omslagsfoto: Nasjonalbiblioteket

Sats og layout: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: CPI books GmbH

Boken har mottatt støtte fra Fritt Ord.

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

Forord

De politiske diskusjonene om konstitusjonelle forhold i Norge utgjør en langstrakt og sammensatt suverenitetsdebatt. Denne debatten er tema for denne boken. Jeg har fulgt den norske suverenitetsdebatten gjennom mer enn 200 år med to hovedspørsmål i hodet: Hva gjør forfattere når de velger å mobilisere suverenitetsbegrepet i offentlig debatt? Og hvordan inngår polemikk og argumenter i en strøm av spørsmål og svar, av provokasjoner og motangrep, i en politisk og konstitusjonell meningsdannelse over lang tid? Resultatet er blitt en politisk debatt- og idéhistorie.¹

Suverenitetsdebatten handler om Norge som folk, nasjon og stat. Med den har det politiske Norge beskrevet seg selv. Den handler om konkrete spørsmål, men utgjør samtidig en språklig refleksjon om hva man gjør når man debatterer for eksempel kongens veto, stemmerett, unionen med Sverige eller forholdet til EU. Det handler hele veien om politisk legitimitet, det vil si hvordan maktposisjoner går frem for å presentere sine posisjoner som rimelige og nødvendige.

Boken legger frem en debatt vi bør ha et bevisst forhold til. Det som følger, er fortellingene og begrepskampen som førte frem til våre forståelser av suverenitet og demokrati. Debatten er historisk og uten

1 Boken faller inn i en rekke studier som sammentenker begreper og ideer med historisk og politisk strid. I Norge var historikeren Jens Arup Seip en viktig forløper, som var inspirert av blant andre sosiologen Max Weber. Tre andre posisjoner har vært viktige: For det første Pierre Rosanvillons mange arbeider om fransk historie innenfor det han kaller «filosofisk historie om det politiske», som viser hvordan kollektive politiske fortellinger bygges opp med sentrale begreper over tid. Som historiker og filosof trekker Rosanvallon generaliserte konklusjoner om historiske epokers politiske fortellinger. For det andre har idéhistorikeren Quentin Skinner bidratt til å trekke tekststudier nærmere historien og studier av offentlig debatt, blant annet med påpekningen av at tekster er talehandlinger. Og for det tredje sosiologen Niklas Luhmanns teori om sosialhistorisk «semantikk» som samfunnet beskriver seg selv med, og håndterer sine strukturelle paradokser ved hjelp av.

ende. Kontroversene og beslutningene som skildres er etapper i et langt historisk forløp som leder frem til hvordan vårt demokrati kom til å bli som det er i dag, og kanskje noe annet i morgen.² Historien tar ikke slutt, og derfor er studier som denne også nåtidens vitenskap. Jeg tror fremstillingen gir næring til tanken om at folkesuverenitet og nasjonal suverenitet – demokrati og nasjonalstat – forutsetter hverandre. Men selvfølgelig er boken, selv om den er et forskningsbidrag, et innlegg i den samme debatten.

Under arbeidet har jeg hatt glede og nytte av diskusjonene i forskningsgruppene *Demokratiets tekstkulturer*, *Møter med amerikansk demokrati* og *Polkom-gruppen* på Institutt for medier og kommunikasjon, alle ved Universitetet i Oslo. En særlig takk går til Ruth Hemstad og Tor Brostigen for kommentarer.

2 Boken inngår i et knippe historisk-sosiologiske studier om politisk legitimitet (Rasmussen 2016/2020, 2017, 2022, 2023).

Innhold

Kapittel 1

Innledning	11
Begrepet suverenitet	13
Fornuft, vilje, interesse	15
Ideologier og suverenitetstyper	17

DEL I

FORNUFTENS SUVERENITET	21
-------------------------------------	----

Kapittel 2

Schweigaard, Guizot og embetskonservatismen	23
Forpostfektning: Falsen og Steenbuch	27
Fornuftsprinsippet	29
Intelligensen	31
Juste-milieu	35
François Guizot	37
Den sunde forstands maksimer	41
Schweigaards rasjonalisme	44

Kapittel 3

Forstandens og opplysningens herredømme – embetseliten om statsstyring	51
Folkeviljen som prinsipp	53
Den bevegende kraft	57
En funklende edelsten	59
Kongen som hemmende moment	61
Kapasitet mot uforstand	62
Offentlig fornuft	67
Mot en legitimitetsteori	72

DEL II**FOLKETS SUVERENITET** 75**Kapittel 4****Thranismen – demokratisk konstitusjonalisme**..... 77

Opptakt: Opinionsdanning 81

Det sande Folkeherredømmet 84

Assosiationsprincippet 87

Proudhon 90

En radikaler 92

Arbeider-Foreningerne 94

Stemmerett som strategi 96

En politisk reformbevegelse 101

Storm i et ølglass 102

Kapittel 5**Demokrater mot embetsaristokrati – Den demokratiske forenings politiske teori** 105

Adressesaken 106

Teorien om det prohibitive 108

Den demokratiske forening 110

Principalen og Fullmægtigen 113

Gaarder: Forfatningens første prinsipp 116

Olsen: At regjere sig selv 119

Lerche: Folkestyrets utviklingsteori 122

Vinje og Berner: Kritik av det stangske system 125

Kapittel 6**Øyeblikket 1884 – nytt svar på demokratiets paradoks** 131

Nasjon som identitetsformel 133

Vetostriden 134

Hardt mot hardt 137

Riksrett 139

Folket ved Stortinget 142

DEL III

NASJONENS SUVERENITET 145

Kapittel 7

Spørsmålet Norge – nasjon og union mot 1905..... 147

Riksaktdebattene..... 150

Tidlig unionskritikk..... 156

Dunkers Flyveblade 161

Den skjeve unionens problem..... 163

Folkemakt mot overmakt..... 165

Nasjonen som politisk subjekt 169

Kapittel 8

Over Rubicon – politikk og jus mot 1905 175

Realpolitikken tid 177

Unionell suverenitet?..... 179

Likestilling som ideologi 181

«Foreningen»: T.H. Aschehoug 183

En tapt mulighet: Munch Ræder 186

Gjelsvik: Folkerettslig venstrejus..... 187

Getz: Moderat høyrejus..... 189

Aubert: Høyrejus med historisk vri..... 190

Morgenstjerne: Mellom suprematisme og separatisme 193

Michelsen bruker kniven..... 196

To veier til utgangen 203

DEL IV

STATENS SUVERENITET 207

Kapittel 9

Under samfundets omsorg og kontroll – solidaritet og

sosialstat 209

Staten som makt og fellesskap 211

Folket som politisk nasjon 214

Viljens problem..... 216

Sosialstat	217
Samfunnets sterke arm	222
Solidarisme	225
Samfundstanken	229
Hjemfall	232

Kapittel 10

Om staten – ideer om statsmakt 1919–1940	237
Statsfornuft	238
Internasjonalisme	243
Nøytralisme	248
Klassestat og partisentralisme	253
Ekspansjonismen	259

Kapittel 11

Selvstyre, folkestyre og doktrinen om regional suverenitet ...	263
Doktrinen om regional suverenitet	266
Departementene utreder	273
Suverenitetsparagrafen	282
«Folkerettsamfunnet»	286
Nei til salg av Norge	291
Hvor inngripende?	292
Det selsomme kompromisset	294
Regional suverenitet og statssuverenitet	297

Referanser	301
Navneregister	321

KAPITTEL 1

Innledning

I 1824 fant et avgjørende oppgjør sted i det ti år gamle norske Stortinget. Det slo tilbake kongens krav om absolutt vetorett og andre lovendringer som ville gi ham større makt. Bernadottekongen Carl Johan hadde tre år tidligere foreslått en rekke endringer til Grunnloven, og han hadde satt makt bak kravene. Han ville ha friere fullmakter, innføre adel, ha rett til å utnevne stortingspresident og til å avsette embetsmenn. Han ville stramme tøylene for riksretten. Christian Magnus Falsen, lederskikkelsen fra Eidsvoll i 1814, hadde til manges skuffelse levert grunnlovsforslag som gikk i samme retning. Han mente at kongen skulle kunne nedlegge absolutt veto mot alle forslag fra Stortinget. Også i mange land i Europa hadde kongemakten styrket sin stilling. Kongen la sterkt press på Stortinget, og i 1821 truet han indirekte med våpenmakt.

Men i 1824 fikk kongen et klart nei. Stortingets konstitusjonskomité under ledelse av stortingspresidenten Christian Krohg la frem svaret på den ikke tilfældige datoen 17. mai 1824: Å endre lover «uden særdeles overveiende grunde» var ikke å tilrå. Kilden til «den almenaand som maa ønskes alment udbredt blandt os», skrev Krohg, lå nettopp i urokkeligheten til bestemmelsene i Grunnloven.¹ Stortinget bekreftet seg selv og Grunnloven som hjørnестener i det norske politiske systemet, og begge deler ble begrunnet i «almenaanden». Stortinget gikk inn i en mer offensiv fase overfor kongen og regjeringen. På mange måter var dette «i sin tendens mer revolusjonerende enn det som skjedde i 1814», skriver historiker Francis Sejersted.²

Hendelsene i 1814, 1821 og 1824 var konstitusjonelle øyeblikk som skrev seg inn historien om folkets og nasjonens suverenitet. I 1814 ble gnisten til to omveltninger antent i Norge – en demokratisk og en nasjonal. Avgjørende skritt for begge ble gjort mot slutten av hundreåret og inn i det neste.

I boken fortelles debathistorien om suverenitet fra de første årene av forfatningsstaten Norge. Kapitlene presenterer *suverenitet* som sentral og omstridt idé gjennom mer enn to hundre års debatt i Norge. Det blir beretningen om de store politiske dragkampene som mobiliserte ideer

1 Stortinget, Const. Comiteen 1824, 7, Chr.

2 Sejersted 1984, 56.

og begreper – en konstitusjonell *debatthistorie* om veien fra Stortingets etablering i 1814 og avslaget til kongen i 1824 og videre til dagens debatter om demokrati og nasjonalt selvstyre. Tanken er å kretse inn begrepet og ideen om suverenitet som skyts i politiske konflikter.

Begrepet suverenitet

Begrepet viser til maktens kilde, til hvem som skal gi lovene, eller bestemme hvem som skal gjøre det, og det er filosofisk, juridisk og politisk. Politikken må argumentere med loven i hånden. På den annen side må lovene forankres i en historisk og politisk virkelighet. I Adler og Falsens grunnlovskast var suverenitet et begrep som viste til borgernes kollektive kraft: «Suveræniteten er indbegrepet av alle de rettigheter som mennesket efter sit væsen ved indtrædelsen i selskabet maa antages at have afhændet.»³ I Grunnloven erklæres folket ved Stortinget som lovgiveren.

Suverenitet tilhører et knippe grunnbegreper med en usedvanlig politisk kraft. Andre slike begreper er «demokrati» og «stat». Jeg presenterer ingen definisjon av suverenitet her, for debatten handler nettopp om å få gjennomslag for tolkninger av begrepet. Selve begrepet suverenitet kommer fra fransk *souveraineté* som igjen kommer av latin, *soveranus*. Betydningen av ordet er knyttet til flere andre begreper som strekker seg tilbake til antikken. Den eldste diskusjonen av *demos* finner vi hos Aristofanes.⁴ Cicero reflekterer om hvordan staten eller republikken (*res publica*) best kunne tjene folket (*res populi*). Han hevder at *res publica* bare er legitim hvis folket er den suverene makten som legger sin suverenitet i hendene til eliten.⁵

Suverenitetsbegrepet betegner den ultimate og ytterste makt, herredømmet i siste instans. Gjennom historien har begrepet henvist til guds nåde, kongen, fornuften, folket, staten, klassen, partiet, vitenskapene, markedet og fremtidige generasjoner. Historisk har det rett-

3 Adler og Falsen Grunnlovskast 1814, kap. 1, paragraf 7 og 8.

4 Bourke i Bourke og Skinner 2017, 3.

5 Arena i Bourke og Skinner 2016, 74.

ferdiggjort seg selv i lys av tradisjon, religion, opplysningsidealer og politiske normer.

I den tidlig-moderne diskusjonen ruver Jean Bodins klassiske arbeid fra 1576. Bodin presenterer sin definisjon av suverenitet på latin *summum imperium*. Bodin åpner med å erklære at suverenitet er den høyeste makt; den er absolutt, udelelig og evig. Suverenitet er bare bundet av morallovene gitt av Gud. Den er *majestas*. Han forklarer at den må være udelelig og evig.⁶ Ikke desto mindre modifiserte Bodin dette noe ved å indikere at monarken trenger en viss tilslutning til det å kreve inn skatter. Suverenen innehadde bestemte myndigheter eller «merker», særlig å gi lover, erklære krig og slutte fred. I Bodins redegjørelse om myndighetsområdene kommer det frem at den suverene makten reelt sett også ligger hos kongens rådgivere. Allerede Bodin skilte mellom suverenitet og spesifikk suveren maktutøvelse (*administratio*). I dette ser man de første tegn til ideer om regjering og stat. Delegering av makt var følgelig et poeng fra første stund i den tidlig-moderne suverenitetsdebatten og sto ikke i motsetning til suverenitet.⁷

Under den engelske borgerkrigen på 1640-tallet var parlamentsmedlemmer overbevist om at myndighetspersoner opererte på basis av tillit, som kunne trekkes tilbake av folket.⁸ De mest radikale, såkalte *Levellers*, så folket som en politisk enhet *før* regjeringen var valgt eller utpekt, og den kunne trekke sin autorisasjon tilbake når som helst. Dette var en uakseptabel løsning for Thomas Hobbes som i *Leviathan* presenterer en original teori om legitim kongemakt mot både erke-rojalister og demokrater: Folket blir til gjennom forestillingen om at individene avtaler autorisering av en kunstig person som representerer staten eller Commonwealth.⁹ Hobbes presenterer ingen teori om folkesuverenitet, for det er ikke folket som anerkjenner den kunstige

6 Bodin 1992, 3.

7 Bourke i Bourke og Skinner 2016, 9.

8 Sabbadini i Bourke og Skinner 2016, 164.

9 A multitude of men, are made *One person*, when they are by one man, or one Person, Represented; so that it be done with the consent of every one of that Multitude in particular. For it is the *Unity* of the Representor, not the *Unity* of the Represented, that maketh the Person *One*.» Hobbes 1996, 114.

personen, men «a multitude of men» i den kaotiske naturtilstanden. Folkesuvereniteten kommer også frem hos Locke som fikk innflytelse på forfatningene i Nord-Amerika – og fremfor alt hos Rousseau i boken *Du Contrat Social* fra 1762. Forestillingen om *la volonté générale* prøver å forene fornuft og folkesuverenitet. Den sanne suverenen er både fri og autonom selv om den må adlyde den politiske makten. *La volonté générale* uttrykker i prinsippet enheten i en felles vilje skapt av hver og en i nasjonen. Rousseaus ideer fikk stor innflytelse under den franske revolusjonen og i hele Europa. En holdning blant liberale som Benjamin Constant etter revolusjonen var at ideen om allmennviljen i praksis hadde legitimert terroren i 1793–1794. Men revolusjonen dannet også grunnlaget for Emmanuel Joseph Sieyès' gjennomslag for at *représentation* til en grunnlovgivende forsamling ikke nedvurderte den konstituerende makten, det suverene folket.¹⁰ Tanken ble helt sentral i det som siden ble europeiske demokratier.

Fornuft, vilje, interesse

Boken omhandler *samspill og konflikter* om hvordan makten kan fremstilles som konstitusjonelt rimelig. Å argumentere konstitusjonelt betyr å mobilisere Grunnloven i politiske kontroverser. Konstitusjonell konflikt handler om hvordan politisk makt *legitimeres* med henvisning til prinsipper om demokrati, rettigheter eller nasjonal selvstendighet. Boken viser hvordan suverenitetsbegrepet spiller en vital rolle i forståelsen av Norge som stat, nasjon og demokrati opp gjennom årene. Begrepet har, med historikeren Jens Arup Seip, ikke bare en ideell funksjon, men en *historisk*. Historien er kalt en historie om spørsmål og svar, og her forfølges nettopp en slik måte å se politisk historie på. Handlinger av alle slag utløses av forutgående innlegg, og som provoserer atter nye. Kampen om å prege noen grunnleggende begreper, slik som suverenitet og demokrati, danner en rød tråd og omgjør utspill, tekster og taler til debatt.

10 Sieyès (1789/2014, kap 5) skriver: «Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut changer aux conditions de sa délégation.»

Siden 1814 har debatten uttrykt spenninger mellom folkelige, byråkratiske og nasjonale dimensjoner, mellom former for demokrati og mellom det nasjonale og det internasjonale. Debatten har svingt mellom rasjonalisme og voluntarisme – mellom den kompetente og resonnerende *fornuften* og den nasjonale *viljen*. Dette var et hundreår der slike normer fikk en selvstendig status på basis av både folkelig kultur og opplysningsidealer. Embetsmannsstaten på 1800-tallet sto for en rasjonalistisk tro på en forstandig offentlig samtale som veien til praktiske løsninger. Voluntarisme betyr at folkeviljen eller allmennviljen forankret i det lokale og nasjonale også er det moralsk rette. Også den tyske romantiske tanken om folkeånden spiller inn her. Med den industrielle kapitalismen på slutten av 1800-tallet fikk disse normene følge av mer eller mindre lidenskapelig gruppe- og klassebestemt *interesse* som en tredje norm. Kollektive livserfaringer som underprivilegert og eiendomsløs etablerte en klassebevissthet om det rettferdige. Industriarbeidere førte an i kampen for anstendige arbeids- og lønnsforhold, og for å bli inkludert i det politiske samfunnet. Kvinnebevegelsen sprang på lignende måte ut av konkrete erfaringer i hjem og arbeid.

Normsettene *fornuft*, *vilje* og *interesse* fungerte som begrunnelser for argumenter. De preget europeiske politiske ideologier. I Norge fikk ideologiene mening og form utover på 1800- og 1900-tallet ut fra norske historiske og økonomiske forhold. Normene konkretiserte mer abstrakte ideer om suverenitet og makt til varianter av demokratisk styresett. I dag er vekten på den politiske offentligheten i for eksempel Grunnlovens paragraf 100 en omformet (demokratisert) *fornufts*norm. Vekten på det nasjonale og fedrelandsånden var konkretisering av allmennviljen. Dagens vekt på politisk deltakelse er en konkretisering av interessen. Men de kan neppe skilles fra hverandre lenger – de er mer eller mindre smeltet sammen i en norsk politisk kultur og i forestillingen om den demokratiske og suverene velferdsstaten. I dag kretser demokratidebatten mye om hva som *truer* demokratiet – og demokrati er ansett som det vi alt har. Denne boken legger vekten på at dagens demokrati er ett av mange mulige resultater av en lang stridig prosess – en prosess som fortsatt kan forandre demokratiet.

Ideologier og suverenitetstyper

Debattene som formidlet verdiene på 1800- og 1900-tallet, sirklet rundt tre politiske ideologier: politisk liberalisme, nasjonalisme og folkestyre. *Liberalismen* i sin dominerende og borgerlige variant fant politikken legitimitet i rettsstaten, politisk representasjon og diskusjon i samvirke med regjering og offentlig mening. Det krevde begrenset stemmerett og maktfordeling mellom regjeringen og Stortinget. Inn i 1900-tallet ble liberalismen moderert og differensiert. *Nasjonalisme* betydde at folket antok en mobiliserende form. Den fikk næring av løsrivelsen fra Danmark og unionen med Sverige, av begge verdenskrigene og av spørsmålet om europeisk integrasjon. *Folkestyre* var en gjenfødt idé fra antikken, som la til grunn at de som styres, skal styre. Vi finner ansatser i Grunnloven, i avisoffentligheten fra 1820-årene og ideen fikk et puff av revolusjonene i 1848 og Pariskommunen i 1871. Bevegelsene for sosialisme ble en voksende variant av demokratidebatten. I Norge ble dette til parlamentarisme, utvidet stemmerett og liberal og sosialdemokratisk politikk. Etter andre verdenskrig tok demokratibegrepet opp i seg både liberalismens vekt på fornuftig offentlig debatt og ideer om lokal selvråderett som ble hevdet på Stortinget allerede i 1820-årene.

Disse tre europeiske ideene eller ideologiene, liberalisme, nasjonalisme og folkestyre, lå under de moral-politiske normene som jeg kaller fornuft, vilje og interesse. De munnet ut i forestillinger om suverenitet. Dette skjedde i mange land og på forskjellig vis. Her fortelles den norske veien til dagens politiske virkelighet.

Det kan listes opp flere suverenitetsbegreper som forsøkte å finne støtte bare det ene stormfulle året 1814. Fire av dem har gitt historien gnist helt til våre dager. Den monarkiske suvereniteten var eneveldets begrep som fikk en konstitusjonell form i Europa på begynnelsen av 1800-tallet. Det som deretter kom til å prege norsk statsform, var: *fornuftens, folkets, nasjonens og statens suverenitet*. Boken er inndelt etter disse fire forestillingene om suverenitet og kan kort beskrives slik: Fornuftens suverenitet vil beskytte og bygge landet med institusjonell, fornuftig og moralsk drøfting på vegne av en abstrakt forestilling om «folket». Folkets suverenitet ble mest kjent beskrevet av Rousseau,

men gjort konkret med folkevalgte organer og allmenn stemmerett som basis for den utøvende makten. Nasjonens suverenitet var folkekulturens identitetsbaserte mobilisering med basis i Eidsvoll-grunnloven, og med nasjonal selvbestemmelse som fremste krav. Tanken var at nordmennene var et fritt og særegent folk.

Statsmakten representerte maktens nødvendige konsentrasjon og slo etter hvert ring om de andre suverenitetsformene jeg har nevnt.

Den moderne norske staten har eksistert siden 1814 og har fra da av vært rammen for den konstitusjonelle utviklingen i Norge. Under embetsmannsstyret var det fornuftens suverenitet som rådde som forestilling, men fra slutten av 1800-tallet har staten vært den uttalte garantien for suverenitet.

Sammenfattet kan vi si det slik: Idealer om nasjonsfellesskap og folkeånd var noe av bakgrunnen for Norges statsdannelse i 1814, og nasjonen som opphøyet forestilling steg til nye høyder utover på 1800-tallet. Men Norge var en statsbasert nasjon fra begynnelsen i 1814, begrunnet i folket og fornuften. Fra slutten av 1800-tallet ble staten uttalt ramme for andre former for suverenitet. Staten ble den dominerende selvbeskrivelsen, og er det i dag.

Forestillinger om suverenitet og deres brytninger mot hverandre er altså tema i kapitlene som følger. Jeg kaller dem også for selvbeskrivelser, doktriner og ideer. Fremstillingen er ordnet både kronologisk og tematisk.

Boken er en historisk og sosiologisk studie av norsk politisk og konstitusjonell debatt. Jeg lanserer ingen definisjon på suverenitet, men kan antyde et *relasjonelt* perspektiv. Suverenitet handler om politisk rett, om folket som gir sin overhøyhet en rettslig form. Denne rettslige formen er politisk konstituert. Rett og politikk ble sveiset sammen i den moderne og konstitusjonelle staten. Den norske grunnlovsbaserte staten var og er kanal for, og resultat av folkesuverenitet, men også av fornuftens og nasjonens suverenitet. Den latente motsetningen mellom personlig frihet og flertallsstyre basert på folkesuverenitet reduseres derfor til en stort sett fredelig konflikt i den konstitusjonelle staten.

Suverenitet er et begrep og en politisk selvbeskrivelse som viser til folkemakten som premiss for den konstitusjonelle formen som

staten tillater. Staten forvandler befolkningen til «folket». Den konstituerende makt og demokratiet konstituerer seg selv med staten som medium. Suverenitet og demokrati anses som *relasjonelle* begreper fordi de beskriver forbindelser som inngår i en dynamisk enhet med staten som ramme: individ og flertall, rett og politikk. Det er ikke tilfeldig at begrepene «suverenitet» og «stat» oppsto på omtrent samme tid, på 1500–1600-tallet.

Et slikt relasjonelt perspektiv stiller seg kritisk både til idealistiske forestillinger om en allmennvilje hinsides konstitusjonell makt, og til teknokratiske forestillinger om en rettsstat som fremtolker sine egne konstitusjonelle normer.¹¹ Et slikt relasjonelt syn finner vi hos blant andre den tyske statsjuristen i mellomkrigstiden Hermann Heller, og i dag hos den britiske statsjuristen Martin Loughlin.¹² Perspektivet legger vekt på *det politiske* som et åpent ubestemt politisk rom i staten, der striden står om *hvilken stat* man vil ha. Noe av den norske striden presenteres her.

Gjennom historien kan man se hvordan politiske krefter haler og drar i «suverenitet» og beslektede begreper som «folk», «nasjon» og «demokrati», og satser på det ene eller andre for å legitimere sine posisjoner. Det er slik politisk og konstitusjonell strid arter seg. Grunnloven legitimerer og stabiliserer politiske institusjoner, men understøtter også endring. I sosiologisk forstand er Grunnloven en grenseflate mellom rett og politikk som løper gjennom historien. Den er konstituerende for samfunnet, og den sentrerer debatten om nasjon og demokrati. Den skal legitimere politiske valg. Enhver rettsorden støtter på problemet med legitimitet, skrev sosiologen Max Weber.¹³ Makt og opposisjon har behov for å rettferdiggjøre seg selv, og i Norge har debatten om Grunnloven vært et middel til det siden 1814. Debatten om Grunnloven bidrar til *statsmaktens selvbeskrivelse*.

11 Om dette perspektivet, se Rasmussen 2023b.

12 Se Heller 1927/2019 og 1934/1996–97; Loughlin 2003.

13 Weber 1971.