

udgør. Man kan kun håbe, at Statens Arkiver vil ændre holdning på dette punkt, eller at de psykiatriske hospitaler selv vil vælge at opbevare journalerne fra denne periode. Alt andet ville være en skam.

Jesper Vaczy Kragh

CLAUS FRIISBERG: Ingen over og ingen ved siden af Folketinget. Partierne kamp om forfatningen 1848-1920 I-II. Varde 2007, Vestjysk Kulturforlag. 1016 sider. 398 kr.

Claus Friisbergs doktorafhandling består af to bind på i alt 1016 sider. Det er altså en afhandling, der vejer godt til, den er også tættrykt med små bogstaver, og hvis man skulle tælle normalsider, ville den være betydelig længere.¹

I et indledende kapitel opridses problemstilling og teser, den hidtidige forskning og det benyttede kildemateriale. Herpå følger i 19 kapitler en kronologisk fremstilling af forfatningsudviklingen. Af og til brydes kronologien af Friisbergs drøftelse af mere principielle spørgsmål, der knytter sig til emnet. Afhandlingen afrundes af to kapitler med en epilog og en konklusion og perspektivering. Til sidst indeholder den en fortegnelse over det benyttede materiale, et engelsksproget resumé og – yderst prisværdigt – et personregister.

Udgangspunktet er junigrundloven af 1849. Hermed trådte det danske folk, som Friisberg skriver, ind i et efter samtidens forhold meget demokratisk politisk system. Grundloven indførte almindelig valgret til Rigsdagen, både Folke- og Landstinget, om end der var en valgbarhedscensus til Landstinget. Derimod indførte den ikke lige valgret, kvinder var ikke med, og folk, der havde modtaget fattighjælp eller ikke rådede over egen husstand, var ligeledes udelukket. Så den procentdel af befolkningen, der fik stemmeret, var lille, hvilket dog ikke udelukker, at man på tidens baggrund kan betegne forfatningen som demokratisk. Den lovgivende magt blev lagt i hænderne på en rigsdag med to kamre, dvs. et førstekammer – Landstinget – og et andetkammer – Folketinget. Den udøvende magt lå hos kongen og regeringen, der også fik andel i den lovgivende magt. Det er de institutionelle aktører i afhandlingen.

Dennes gennemgående tema er kampen om parlamentarismen fra Rigsdagen begyndte sin virksomhed i 1850 til påskekrisen i 1920. Gennem hele afhandlingen relateres grundloven til den politiske udvikling,

¹ Anmeldelsen er en lettere redigeret udgave af mit indlæg som første officielle opponert ved forsvarshandlingen på Syddansk Universitet, Odense, den 23. november 2007.

der gennemgås trin for trin med fokus på hvert regeringskift, finanslove og anden lovgivning, de forskellige aktørers holdning hertil og forsøg på at påvirke forfatningsudviklingen. Friisberg anskueliggør, hvordan begge kampens hovedparter – de 'progressive' politiske partier og de konservative – søgte at støtte deres krav for og imod parlamentarismen med henvisning til forskellige paragraffer i grundloven. De progressive – hvad enten det nu var De Nationalliberale i 1850'erne eller Venstre i 1870'erne og 80'erne – henviste til paragrafferne om, at kongen var ansvarsfri (§ 18), og at ansvaret dermed lå hos ministrene, samt til bestemmelsen om, at finansloven først skulle behandles i Folketinget (§ 52); de konservative til, at kongen udnævner og afskediger sine ministre (§ 19). For dem var forfatningen monarkisk-konstitutionel, ikke konstitutionelt-monarkisk. Ordet parlamentarisme var heller ikke nævnt i grundloven – det blev det ikke før i 1953 – men Friisberg peger helt rigtigt på, at også forfatningspraksis, der bliver til sædvane, har grundlovskraft. Dog blev der hverken tale om parlamentarisme som statsskik eller retssædvane – juristerne sonderer mellem de to begreber – i hele 1800-tallet, også fordi De Nationalliberale faktisk ikke var sikre på, at de ønskede parlamentarisme, i hvert fald ikke folketingsparlamentarisme; bønderne kunne jo gå hen og få flertal i Folketinget, og så fik man ikke demokrati, som de forstod det, med hensyntagen til almenvellet, men tyranni, »den kofteklædte absolutisme«, som det skræmmende hed.

Det er et hovedsynspunkt i afhandlingen, at den hidtidige forskning har skelnet for skarpt mellem, om den parlamentariske statsskik var indført eller ej. Ifølge Friisberg var der både under junigrundloven og under den 'gennemsete' grundlov fra 1866 tale om en række mellemformer mellem en parlamentarisme med tyngdepunkt i Folketinget på den ene side og det monarkisk-konstitutionelle system – kendetegnet ved en stærk kongemagt og regering over for folkerepræsentationen – på den anden. Det sidste bliver også kaldt overenskomstsynspunktet.

Forfatteren argumenterer for, at kimen til parlamentarismen var lagt i junigrundloven. Som han skriver i sin endelige konklusion på s. 938: »Parlamentarismen var et system, der allerede lå i grundloven fra 1849, men som på grund af konservative mistolkninger, der igen havde deres baggrund i magtfordelingen i samfundet, var blevet undertrykt ...«. I tråd hermed betegnes den første periode frem til 1870 bl.a. som »den implicite parlamentarisme«, »quasi-parlamentarisme«, eller at »parlamentarismen lå på bunden af Junigrundloven« (s. 16).

Fra 1854 til 1863 kunne en regering, der kom i et afgjort modsæt-

ningsforhold til Rigsdagen, ikke forblive ved magten. Omvendt var kongen og hans rådgivere ikke forpligtet til at lade regeringen afspejle repræsentationens sammensætning, hvad den såkaldte refleksi-teori ellers sagde, at den skulle. Tiden fra 1865 til 1894 var ifølge forfatteren kendetegnet ved en art landstingsparlamentarisme, som kulminerede i provisorietiden 1885 til 1894. Det var en periode, hvor regeringschefens stilling blev styrket i forhold til kongemagten – her bryder Friisberg med et konventionelt syn – og hvor regeringen samtidig blev mere og mere afhængig af Landstinget. Dette bidrog ifølge Friisberg i sig selv til en styrkelse af parlamentarismen, hvad man vist kun kan mene, hvis man sondrer skarpt imellem parlamentarisme og demokrati, for Landstinget var jo ved forfatningen i 1866 blevet omdannet til et ting, der gennem valgsystemet fortrinsvis repræsenterede den mest velstillede del af befolkningen, med godsejerne som de dominerende. Men samtidig var der også tale om et alvorligt tilbageslag for samme parlamentarisme, mener Friisberg, idet Folketingets skattebevillingsret var sat ud af kraft. Han argumenterer systematisk for, at Estrups indgreb med provisoriske finanslove m.m. må betegnes som et statskup. Året 1894 blev imidlertid et afgørende vendepunkt, da både Landstinget og Folketinget enedes om at vise mistillid til den siddende regering med Estrups afgang til følge. Det bevirkede, at Rigsdagens, men ikke nødvendigvis Folketingets, indflydelse på spørgsmålet om regeringsdannelse fik større betydning end kongens. Denne form for rigsdagsparlamentarisme førte så frem til accepten af folketingsparlamentarismen i 1901, »det såkaldte systemskifte«, som Friisberg kalder det i en overskrift. Det rigtige systemskifte finder i hans øjne sted med forliget i 1894, og han bruger megen energi på at tilbagevise tidligere historikers udpegning af 1901 som det afgørende vendepunkt, noget han henfører til den radikale historikertradition. Det forekommer mig at være lidt af en pseudo-diskussion, og rent faktisk sad der jo tre højreregeringer mellem 1894 og 1901.

Diskussionen af udviklingen frem til 1915 og forfatterens udlægning af en række statsretseksperter forskelligartede analyser af den forfatningsretlige udvikling i tiden efter 1901 løfter afhandlingen op over konventionel historieskrivning og giver den et spændende tværviden-skabeligt præg. Ved et par af regeringsskiftene i årene før grundloven af 1915 var der så at sige skabt præcedens for regeringers afgåen og tiltræden ud fra et folketingsparlamentarisk princip, selvom betegnelsen ikke blev brugt.² Friisbergs egen konklusion er, at fra grundloven af

² Ordene »regering« og »ministerium« anvendes her i flæng.

1915 må folketingsparlamentarismen betragtes som en retssædvane på grundlovstrinet, som det siges med en juridisk formulering. Hertil bidrog det givetvis, at vælgerne og partierne selv i stadig højere grad betragtede folketingsvalgenes udfald som bestemmende for, hvilket parti eller partier der skulle have regeringsmagten. Grundloven af 1915 cementerede gennem en række paragraffer parlamentarismen juridisk – selvom den stadig ikke indeholdt ordet parlamentarisme – og den stod sin prøve under statslånskrisen i 1919 og påskekrisen i 1920. Selvom der stadig var et landsting, der i hvert fald i en periode sikrede nogle konservative garantier – og der blev jo først fuldstændig politisk overensstemmelse mellem Folketing og Landsting i 1936 – er Friisbergs konklusion altså, at folketingsparlamentarismen fra 1915 var gældende forfatningsret, forankret i fortolkende retssædvane på grundlovstrinet samt grundlovens princip om kongen som ansvarsfri og ministrene som bærere af ansvaret.

Det svage led var kongen og nogle af hans rådgivere, dels de udenomsparlamentariske, dels i partiet Venstre. Teorien om kongens ret til frit at udnævne sine ministre blev ved med at spøge, selv efter at den nye grundlov definitivt havde lukket af for den, og nogle politikere blev ved med at handle, *som om* kongen havde denne magt, hvad han ifølge Friisberg egentlig aldrig havde haft siden enevælden, i hvert fald ikke på papiret, dvs. i grundloven. Der skulle et par parlamentariske kriser til – nemlig i 1919 og 1920 – kriser, hvor kongens beføjelser eller mangel på beføjelser til at afskedige og udnævne en regering kom i brændpunktet – før kongen lod sig disciplinere så meget, at han ikke længere prøvede at spille en selvstændig rolle ved regeringsdannelser (s. 866). Det vil sige, det gjorde han jo igen i sommeren 1940, men det vender jeg tilbage til.

Ved siden af denne hovedtese, som der argumenteres minutiøst og som hovedregel overbevisende for, nævner Friisberg enkelte steder i afhandlingen, ligesom henslængt, en anden tese, nemlig at forudsætningen for parlamentarismens sejr var, at »bønder, og arbejdere vandt så stærkt frem i økonomisk, organisatorisk og ideologisk styrke mellem 1850 og 1920, at den [parlamentarismen] blev en integreret del af forfatningen mellem 1901 og 1915«, som han skriver på s. 23. På s. 16 opererer han med tre »arenaer« for kampen: Politikernes og de retslærdes, den praktisk-politiske kamp i parlamentet og endelig »den arena, hvor det handlede om at vinde økonomisk og ideologisk magt i samfundet og på partiplan om at skabe stærke partier, der erobrede så mange pladser i Rigsdagen og de kommunale råd som muligt«.

Jeg er helt enig i betragtningen om, at de lavere klassers økonomiske

og kulturelle fremgang er en grundlæggende betingelse for ikke kun parlamentarismens, men også demokratiets sejr (og det er jo ikke det samme, hvad jeg senere skal komme tilbage til). Problemet i forbindelse med afhandlingen er imidlertid, at den på dette punkt lægger nogle spor ud, som den kun følger sporadisk. Strengt taget er det heller ikke nødvendigt at følge dem, for problemformuleringen om kampen om parlamentarismen er både tilstrækkelig interessant og bliver tilstrækkelig underbygget til, at der kan komme en afhandling på over 1000 sider ud af det. Men hvorfor så lægge dette spor ud? I Povl Engelstofts og P. Munchs klassiske fremstillinger fra mellemkrigstiden i *Det danske Folks Historie* og senere i *Schultz' Danmarkshistorie* er der faktisk en relativt større betoning af de folkelige og sociale bevægelser bag kravet om folketingsparlamentarismen, end der er hos Friisberg.

»Ingen over og ingen ved siden af Folketinget« er en moderne historisk afhandling, der bygger på en problemformulering – en eksplicit formulering af denne kan være svær at finde, men den står på s. 23 – og dermed er analytisk frem for refererende. Med sin inddragelse af statsforfatningsretten indeholder den som nævnt også et tværvideenskabeligt element. Friisberg drager i en fodnote på s. 715 et diskret, men alligevel skarpt skel mellem sin afhandling og en af hans forgængere udi periodens politiske historie, når han om Tage Kaarstedts mange skrifter om udviklingen mellem 1901 og 1920 skriver: »Kaarsted er dog mere interesseret i at udrede begivenhedsforløbene end i at tage stilling til, hvilken principiel betydning de havde for folketingsparlamentarismens stilling i den danske forfatning«. Men på grund af længden og de meget lange udredninger, og ligeledes en vis redundans, kan man af og til være tilbøjelig til at glemme, at afhandlingen er problemorienteret. Den kan virke lidt 'gammeldags' i sin tilgang. 'Gammeldags' er ikke her tænkt som et nedsættende udtryk, men slægtskabet med ældre historikere som f.eks. Niels Neergaard, der skrev den store og hidtil uovergaaede fremstilling af udviklingen under junigrundloven – bogen udkom fra 1892 til 1916, men han var jo også bl.a. konseilspræsident ind imellem – er tydeligt. Og Neergaard er i det hele taget en hovedkilde for forfatteren hvad angår tiden fra 1848 til 1864.

Som sagt er der ikke noget forkert i en relativt snæver tilgang, som også den ældre historieskrivning repræsenterer, i alt fald før den radikale historikertradition; problemet er, at Friisberg ikke reflekterer over det. Der er ingen fremlæggelse af forfatterens historiesyn eller diskussion af, hvorfor problemet metodisk er grebet an, som det er.

Selve emnet forfatningsudviklingen i denne periode er jo traditionelt

– eller klassisk, hvis man skal sige det mere positivt – og også fremstillingens implicitte historiesyn med fokus på nogle få institutioner og personer peger for mig at se mere bagud end fremad. Selvom jeg samtidig vil understrege, at jeg finder afhandlingens resultater værdifulde og i enkelte henseender nybrydende.

Gennem den snævre afgrænsning af emnet får fremstillingen også et stærkt præg af 'historie fra oven'. Der er tale om den politiske elites politiske historie, hvor et par håndfulde mænd fra De Nationalliberale, Venstre og Højre plus kongen er de afgørende aktører. Det passer for så vidt også til emnet, sådan som det defineres snævert politisk, men det giver hele 'plottet' en slags karakter af dagligstuedrama, hvor de veltalende, men indbyrdes kævlende personer dog til sidst finder sammen i enighed. Vi behøver ikke at være bange for, at dramaet udvikler sig til en tragedie, for vi ved, at enden er god.

Der er også noget harmoniserende over fremstillingen. Når modsætninger dukker op, er det altid for kortere eller længere efter at vise deres overvindelighed eller påpege, at fortalernes for parlamentarismen havde ret. Det kan virke, som om argumentationen somme tider bliver vredet lovlig meget for at få alle ender til at nå sammen. Eksempelvis kan man pege på kapitlet »Venstre ser forfatningen som folketingsparlamentarisk«, s. 227-235, hvor fortolkningen af et par kilder bliver vredet, så det virker, som om der herskede større enighed mellem partierne om folketingsparlamentarismen i 1850'erne og -60'erne, end det formentlig i realiteten var tilfældet. Hvilken betydning den løse partidannelse i de første tiår under grundloven har for problemstillingen, tages der slet ikke stilling til.

Harmoniseringen, eller hvad man nu skal kalde det, kan naturligvis kun foretages ud fra kendskabet til 'slutresultatet' i 1915-20, men dette var for mig at se betinget af mange andre faktorer end politikernes ord og handlinger, ikke mindst af demografiske, sociale og økonomiske faktorer, der, som jeg nævnte ovenfor, kun strejfses let af forfatteren. Heller ikke de internationale påvirkninger optager ham – her kan man pege på de russiske revolutioner i 1905 og 1917, novemberrevolutionen i Tyskland 1918 og den generelle folkelige uro i Europa både før og især efter 1. verdenskrig med omstyrtelse af troner og indførelse af frie forfatninger, som givetvis har været med til at påvirke den danske forfatningsudvikling i demokratisk retning.

I afhandlingen er der med andre ord tale om et teleologisk historiesyn. Friisberg kender slutpunktet i udviklingen og implementeringen af folketingsparlamentarismen op mod 1. verdenskrig, og faren for bevidst eller ubevidst at overfortolke den »indbyggede parlamentarisme« i

junigrundloven er nærliggende. Det er i historiefilosofisk – hegeliansk – forstand 'nødvendigheden', der styrer, ikke 'friheden', og fremstillingen bliver dermed båret af en udviklingsoptimisme eller det, man også kan kalde den konventionelle 'store fortælling om det danske demokrati' eller 'det samarbejdende danske folkestyre'. Det, som Thorkild Kjærgaard med en kendt formulering har kaldt for »gårdmandslinien i dansk historieskrivning« (selvom det hos Kjærgaard går på en tidligere periode),³ og som Friisberg i sin indledning om forskningen kritiserer danske historikere for at have været styret af i deres behandling af forfatningskampen, fordi de har accepteret en bestemt Venstre-tolkning af den. Synsmåden finder imidlertid direkte nedslag i hans egen tekst, som når det f.eks. på s. 345-346 hedder: »I Danmark skabte partiernes kamp om, hvorledes forfatningen skulle fungere, kampen om parlamentarismen, et velfungerende demokrati, hvilket fremgår af, at det 20. århundredes danske samfund længe var præget af national solidaritet og blev opbygget som et velfærdssamfund.« Og på s. 677 hedder det: »Trods det statskup, som længe havde været på vej, men som først blev endeligt gennemført 1884-86, gik vejen på sin egen snoede måde ikke desto mindre mod parlamentarisme, og Estrup havde ydet sit bidrag«. Når udviklingen gik af sig selv, og Estrup ligefrem befordrede den parlamentariske udvikling, hvorfor så kalde det en »kamp« om forfatningen?

Jeg er sådan set ikke uenig i konklusionen om det samarbejdende folkestyre og den senere velfærdsstat som en konsekvens heraf, men det forekommer mig betænkeligt at se brud på og modsigelser af fremskridtet, dvs. mod det parlamentariske demokrati, som blot midlertidige, næsten systemfejl i forhold til en for længst udstukket vej, som udviklingen *måtte* følge.

Rent faktisk var der jo, som Friisberg selv indgående behandler det, mange tilbageslag: ved den første fællesforfatning 1855, ved novemberforfatningen 1863 og under provisorierne 1885-94. Provisorierne *kunne* have udviklet sig til forfatningssædvane, som Estrup var inde på, og som Friisberg også peger på, f.eks. på s. 673. På s. 619 hedder det ligeledes: »Passede Venstre ikke på, kunne de provisoriske finanslove blive så indarbejdede, at de blev en forfatningssædvane«. Og lidt senere, på s. 629, siges det, at Estrup mente, at »de provisoriske love nu var så indarbejdede, at de nærmest var blevet en accepteret forfatningssædvane«.

Tilsvarende kredser Friisberg igennem hele afhandlingen om kon-

³ Thorkild Kjærgaard: »Gårdmandslinien i dansk historieskrivning«, *Fortid og Nutid* XXVIII, 2, 1979.

gens rolle – især under Christian IX og Christian X – som en hindring for parlamentarismens gennembrud. Med andre ord var der mange faktorer, som kunne have påvirket forfatningsudviklingen i en anden og mere autoritær retning, men som bliver set i lyset af det positive resultat, som vi jo kender. At de store omvæltninger i Europa fra 1917 til 1920 så – i tilfælde af en autoritær udvikling i Danmark – alligevel ville have brudt et sådant mønster og formentlig have afskaffet kongemagten, også her i landet, er en anden sag.

I metodisk henseende er det derfor også svært at afgøre, hvor repræsentative de positive udsagn fra visse politikere om junigrundloven og dens 'implicitte parlamentarisme' er i forhold til kildematerialet som helhed. Jeg er ikke godt nok inde i denne helhed, men for den tidlige periodes vedkommende, altså 1850'erne, synes jeg, at langt de fleste af de udtalelser fra De Nationalliberale, som anføres, taler til fordel for forfatterens tese. De mere monarkisk-konstitutionelle udtalelser, som vel må være i kilderne, kommer i alt fald ikke frem i større omfang. Det forekommer mig, at Friisberg også selv synes at være i tvivl, selvom det ikke påvirker hans konklusioner.

Ligeledes virker det, som om han er svingende i sin bedømmelse af det 'parlamentariske' element i forfatningen. De forskellige 'parlamentarismer' – rigsdags-, landstings- og folketingsparlamentarisme – vandrer ind og ud af billedet, så læseren kan blive ret forvirret.

Hovedlinjen i fremstillingen er som nævnt en påstand om kontinuitet i kravet om folketingsparlamentarisme, fra De Nationalliberale – hvor den dog kun lå i kimform – over Venstre, hvor kimen var fuldt udfoldet i 1870'erne, til alle fire partier i 1915, med en vis reservation for Højre. Men ind imellem slår forfatteren andre toner an, hvor det f.eks. er rigsdagsparlamentarismen, der er i centrum. Med den ulige valgret til Landstinget efter 1866 ville den jo give andre politiske resultater end en parlamentarisme, der byggede på Folketinget, som efter tidens målestok var valgt ved almindelig valgret. Der er således en forskel på behandlingen af parlamentarismespørgsmålet afhængigt af, hvor vi befinder os i tiden. Mellem 1849 og 1864 er grundloven udtryk for en overvejende folketingsparlamentarisme. I 1870'erne, hvor Venstre med stor styrke fremfører kravet om folketingsparlamentarisme, er Friisbergs sympati klart på Venstres side, det var et legitimt krav ud fra forfatningen og den praksis, der havde dannet sig. Men i 1880'erne er grundloven så pludselig udtryk for konstitutionalisme, dvs. det princip, at de to ting er ligeberettigede på grundlag af respekt for den konstitutionelle kongedømme. På s. 568 siger han om en af venstreførerne,

Holstein-Ledreborg, at han godt var »klar over, at som grundloven var skruet sammen, byggede den mere på overenskomstankegangen: Lovgivningsmagten skulle udøves i et samarbejde mellem kongen, regeringen og rigsdagen. En forudsætning for lovgivning var, at de tre parter blev enige med hinanden. De havde altså hver for sig ret vetoret...« Og Friisberg konkluderer: »...hans [altså Holstein-Ledreborgs] opfattelse af grundloven passede som hånd i handske med dens bestemmelser«.

Denne vurdering og flere andre i kapitlet om Venstres forhandlingspolitik i slutningen af 1880'erne – det er i begyndelsen af bd. II, fra s. 552 – strider imod hans i øvrigt hævdede opfattelse af, at junigrundloven byggede på teorien om folkesuveræniteten, hvor det kammer, der byggede på almindelig valgret, og hvor finansloven først skulle forelægges, måtte have førsterang. Måske byggede grundloven på folkesuverænitetstanken, men så var det i en modificeret udgave. For Friisberg er her ovre i balance- eller overenskomstankegangen, som måske også var den, der i virkeligheden prægede grundlovsfædrene, dvs. den opfattelse, at kongen, ministrene og lovgivningsmagten måtte ses som ligestillede i forfatningen, og at ministrene var udnævnt af kongen efter hans frie valg. Ifølge denne tankegang lå suveræniteten altså ikke kun hos folket, men også hos kongen.

I forbindelse med parlamentarismediskussionen er det ligeledes nødvendigt at tage Hørups berømte dictum, som er afhandlingens titel, op: »Ingen over og ingen ved siden af Folketinget«. Er dette udsagn fra 1878 det mest markante udtryk for en parlamentarisk tankegang – dvs. folketingsparlamentarisk – som Friisberg hævder s. 441? Ja, han siger endda på s. 448-49, at det var det samme standpunkt, som De National-liberale havde stået på i den grundlovgivende rigsforsamling i 1848-49.

Efter min mening var det ikke parlamentarisme, Hørup gav udtryk for i denne stærkt radikale fase af hans politiske liv efter bruddet med de moderate venstrefolk – det samme gælder til en vis grad Chresten Berg. De to politikeres ytringer, som de refereres og beskrives af forfatteren, har i alt fald ikke meget at gøre med den negative parlamentarisme, der blev resultatet fra 1901.

Parlamentarismen er jo knyttet sammen med det repræsentative system. Hørups opfattelse her i slutningen af 1870'erne er snarere i slægt med direkte demokrati-tankegange, altså et massedemokrati, hvor det repræsentative element er trængt tilbage til fordel for folkeflertallets direkte gennemsættelse af sin vilje. Der er tale om »Folketingets aldominans«, eller som præses skriver på s. 440: »Folketingsparlamen-

tarismens sejr var ikke målet, men midlet til at opnå et systemskifte, som skulle sætte Venstre i stand til at gennemføre et radikalt brud med den gamle politik«.

En sådan forfatning eller system, som åbenbart foresvævede Hørup, finder vi i det såkaldte forsamlingsstyre – *assembly* eller *convention government* på engelsk⁴ – som f.eks. i den radikale fase af den franske revolution med konventet 1792-93, Pariserkommunen i 1871, i Schweiz med dets folkeafstemninger og magistratsstyre og senere i Sovjetunionen og de østeuropæiske lande under den 'reelt eksisterende socialisme'. På papiret i alt fald, reelt fungerede sidstnævnte styre jo som etpartisystemer. Samme forfatningstype gjorde Socialdemokratiet sig til talsmand for herhjemme, hvad jeg senere skal tage op.

Hørups sætning kan naturligvis ikke ses isoleret, men også andre udsagn fra ham og Berg og enkelte andre venstrefolk i 1877 og 1878, der er gengivet fra s. 438 og frem, leder tankerne hen på en radikal-demokratisk forestilling, som forfatteren måske vil kalde positiv parlamentarisme – det gør han nu ikke, han kalder det blot parlamentarisme – men som ikke er det samme, da den ikke anerkender nogen adskillelse mellem den lovgivende og udøvende magt, mellem repræsentationsorgan og regering. Den strider således direkte mod grundlovens nuværende, men også daværende, paragraf om magtens deling i den lovgivende, udøvende og dømmende magt, § 2 i junigrundloven og § 3 i den nuværende grundlov, en paragraf, som Friisberg i øvrigt ikke gør noget ud af.

I parentes bemærket må disse erklæringer fra de radikale venstrefolk jo også have virket opskræmmende på Højre og De Nationalliberale. Hvis der ikke kun var tale om et politisk-parlamentarisk systemskifte, men om en grundlæggende ændring af de sociale og kulturelle strukturer, bliver Højres stålsatte reaktion og dets modstand mod folketingsparlamentarisme mere forståelig, et aspekt, som jeg ikke synes forfatteren får tilstrækkelig indarbejdet i sin forklaring på Højres politiske adfærd, fordi hans analyse er så koncentreret om manøvrerne i Rigsdagen.

De forfatningsmæssige hovedtyper: parlamentarisme, præsidentialstyre og forsamlingsstyre burde have været drøftet. Når det ikke sker, er det for mig at se, fordi præses ikke interesserer sig så meget for demokrati som for parlamentarisme. I afhandlingens begyndelse diskuterer han ikke demokratiformer, men en metode til dannelse af regering, som jo er det, parlamentarisme er. En metode, der formelt er uafhængig af, om der er demokrati eller ej, selvom den i dag er knyttet til

⁴ Jf. Douglas V. Verney: *The Analysis of Political Systems*, London 1959.

demokratiet. Når det drejer sig om demokrati, er det nemlig ikke nok at tale om parlamentarisme blot og bart, så drejer det sig om *parlamentarisk demokrati*, for man kan godt have parlamentarisme uden demokrati, som i Storbritannien før 1884, hvor valgretten blev betydeligt udvidet, og man kan også have demokrati uden parlamentarisme, som man har haft det i USA siden 1787 og i Frankrig siden 1958. I de lande behøver der ikke være politisk overensstemmelse mellem folkerepresentationen og regeringen, som der skal være under parlamentarismen. Der er også en større adskillelse mellem magterne, det såkaldte *checks and balances*-system.

Det afgørende kriterium for at tale om politisk demokrati er nemlig valgretten og dens omfang (naturligvis parret med de klassiske frihedsrettigheder og retssikkerhed). Demokrati er et skalabegreb, i alt fald for en historisk betragtning,⁵ og jo mere man nærmer sig princippet *et menneske – en stemme*, jo mere demokratisk. Det er ikke noget tilfælde, at de danske socialdemokrater både nationalt og internationalt gik meget mere op i kampen for lige og almindelig valgret, inklusive valgret til kvinder, tyende og fattige, end i kampen for parlamentarisme, selvom de i praksis støttede Venstre i kravet. Men det var noget selvfølgeligt for dem, at resultatet af valg med lige og almindelig valgret (og valgbarhed) måtte afspejle sig i regeringsdannelsen og den politik, der blev ført, og så var det af mindre betydning, om det blev kaldt for parlamentarisme eller noget andet.⁶

Afhandlingens undertitel er: »Partiernes kamp om forfatningen 1848-1920«. Men et af partierne er stedmoderligt behandlet, nemlig Socialdemokratiet. Der er et kapitel på 11 sider om arbejderbevægelsen, men det er desværre skæmmet af nogle småfejl og en vis reduktion af den spænding mellem teori og praksis, der fandtes i bevægelsen. Siden optræder den kun i ret ubetydelige biroller. Friisbergs interesse ligger 'på midten', og det er midterpolitikere som først nogle af De National-liberale – vel især Lehmann, Monrad og Krieger – og derefter den moderate venstrepolitiker Frede Bojsen, der er heltene. Den i politisk henseende ikke særlig radikale Edvard Brandes og den ret højredrejede venstremand Niels Neergaard er dog også inde i varmen.

⁵ Dermed var der efter min mening også demokrati i Danmark i tiden 1849-1915, hvis man ser bort fra provisorietiden 1885-94. Dette er bestridt af politologerne Palle Svensson og Tim Knudsen, jf. Tim Knudsen: »Demokratikanon eller liberalismens besyngelse«, kronik i dagbladet *Information*, 24.8.2007.

⁶ Alf Ross foreslog f.eks., at man skulle erstatte termen »parlamentarisme« med »folkevalgt regering«, hvilket dog næppe ville have været præcist i forhold til det repræsentative system.

Negligeringen af Socialdemokratiet kan muligvis skyldes, at partiet kom relativt sent med som en betydningsfuld aktør i forfatningskampen, men til gengæld blev det jo det parti, der kraftigst gik ind for lige og almindelig valgret og kæmpede stærkest for ophævelse af politisk diskrimination på alle områder – over for fattige, tyende, kvinder m.fl. – og dets indsats her var større, end Friisberg lader skinne igennem. Det har jeg beskrevet i min doktorafhandling *Den demokratiske socialismes gennembrudsår* fra 1992. Jeg skildrede også partiets indsats under grundlovsforhandlingerne 1912-15, hvor især Frederik Borgbjerg spillede en rolle, men det er heller ikke fanget. Der er næsten intet om det.

I min afhandling og i senere artikler⁷ har jeg gjort meget ud af at betone, at Socialdemokratiet i de første årtier af sin eksistens i hvert fald teoretisk stod for nogle helt andre forfatningsidéer end Venstre med dets liberale demokratiforestillinger – hvis man altså lige ser bort fra Berg og Hørup i slutningen af 1870'erne. I Gimle-programmet fra 1876 står der således, at »statens fundament« skal være den lige og almindelige valgret for både mænd og kvinder fra toogtyveårsalderen og »direkte lovgivning igennem folket« samt »afskaffelsen af tokammer-systemet«. Her var partiet årtier længere fremme end selv de mest radikale i Venstre, selvom man kan sige, at Hørups tanker lagde op til det. Men selv ikke han stillede krav om etkammersystem. I 1888-programmet udbyggede socialdemokraterne de to punkter med følgende: »3. Al udøvende og lovgivende myndighed i statens anliggender er hos folket gennem den af dette valgte repræsentation. Vigtigere love sættes under almindelig folkeafstemning. Statens administration står direkte under folkerepræsentationen«.

Disse tre forfatningskrav blev gentaget i 1913-programmet, der gjaldt lige til 1961. Det er folkesuverænitets teorien, omsat i det direkte demokrati, i slægt med Hørups idéer fra slutningen af 1870'erne. Parlamentarismen sås derimod som et kapitalistisk politisk system, der bar kulissspil og splittelse i sit følge, med henvisning til forskellige politiske skandaler fra England og Frankrig, der også praktiserede parlamentarisme under Den Tredje Republik. Men naturligvis er det rigtigt, at Socialdemokratiet allerede tidligt, dvs. op mod 1. verdenskrig – og så at sige uden at sætte ord på det – svingede over mod de liberale demokratiforestillinger fra den angelsaksiske – og også danske, kan man sige – tradition for liberalt demokrati, med repræsentationstanken og en vis adskillelse af eksekutiven og den lovgivende magt som det centrale. Alle

⁷ Senest i temaartiklen »Arbejderbevægelsen og demokratiet – idé og praksis« i L. K. Christensen, S. Kolstrup og A.E. Hansen: *Arbejdernes historie i Danmark 1800-2000*, Kbh. 2007, s. 383-95.

disse nuancer er Friisberg let og elegant hoppet hen over, ja end ikke det meget radikale forfatningsforslag med republik og etkammersystem, partiet fremsatte i 1920 som en reaktion på påskekrisen, er nævnt.⁸ Socialdemokratiet er faktisk kun med som femte hjul på en vogn, og det rejser naturligvis igen mistanken om, at også Friisberg er mere præget af »gårdmandslinjen i dansk historieskrivning«, end han måske selv er klar over.

Med hensyn til international påvirkning af den danske forfatningsdebat er afhandlingen også ret tavs. Der henvises et par gange til Belgien, hvor junigrundlovens idéer jo primært kom fra, og til Storbritannien, hvor parlamentarismen slog igennem som gældende statsret allerede i 1830'erne. Der er også en kort skildring af parlamentarismens gennembrud i Norge i 1884, men ellers refereres der kun til Sofus Høgsbros blad *Dansk Folketidende*, hvor det siges, at Chresten Berg og andre venstrefolk fik deres idéer om »folkets selvstyrelse« fra omkring 1870. Men kunne der ikke være andre internationale kilder? Jeg formoder, at i hvert fald Berg og Hørup læste engelsk og i hvert fald tysk og kan have fulgt med i den mere avancerede idépolitiske debat i udlandet. At de kan have læst folk som Stuart Mill og andre liberale demokrater. Nogle af dem, f.eks. Mill, men vist også Rousseau og Thomas Paine, var eller blev jo også oversat til dansk. Det var næppe forbeholdt brandesianerne i det litterære Venstre at følge med i den internationale politiske debat. Men det er ikke undersøgt.

Et sidste punkt, inden jeg går over til at omtale de ubetinget positive sider ved afhandlingen, vedrører Friisbergs test af sin overordnede tese: at parlamentarismen blev en forfatningssædvane fra 1915. Testen fylder et større antal sider i slutningen af afhandlingen, men jeg er stadig lidt i tvivl, om den holder – også selvom hans afsluttende argumentation egentlig virker overbevisende (s. 838-46).⁹

Han knytter som nævnt allerede i indledningen an til en diskussion

⁸ Forslagets hovedtræk findes i Th. Stauning: *Parlamentarisme eller Diktatur? Kan Parlamentslede helbredes?*, Kbh. 1923, s. 31 ff., Borgbjergs begrundelse for det i *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger* 1919-20, sp. 6007 ff.

⁹ Alle de 'huller' i 1866-grundloven (og junigrundloven), der havde kunnet benyttes som belæg for den konservative tolkning af grundloven, blev stoppet. Det skete med §§ 19 og 25 om provisoriske love og §§ 47 og 48 om behandlingen af finansloven og afholdelse af statens udgifter. Hermed kunne en konflikt som den mellem Landstinget og Folketinget, der havde hersket under forfatningskampen, ikke længere opstå, i hvert fald ikke uden et grundlovsbrud. En regering ville heller ikke kunne sætte Rigsdagens lovgivningsmagt ud af kraft og selv overtage den. I forholdet mellem de to ting fik Folketinget primatet, idet det fik så store magtmidler i hænde, at det kunne gøre livet umuligt for enhver regering, der ikke var udnævnt efter folketingsparlamentarismens regler.

mellem forskellige statsretsprofessorer om, hvornår parlamentarismen kan anses for at være ikke blot en statsskik, men en retssædvane på grundlovstrinet, dvs. noget som er juridisk og ikke kun politisk bindende. Denne diskussion vender han så tilbage til i afslutningskapitlet og i epilogen. De tre hovedsynspunkter, der står over for hinanden, er Alf Ross' vurdering, at folketingsparlamentarismen var retligt bindende fra systemskiftet i 1901; Sven Clausen, der – altså ligesom Friisberg, dog uden hans store empiriske fundering – fastslår 1915 som vendepunktet; og Poul Andersen, der henlægger skiftet så sent som til november 1940, da Stauning i anledning af henvendelsen fra den udenomsparlamentariske Højgaardkreds – og måske også på grund af presset fra de danske nazister – med kongens velsignelse fremsatte sin erklæring om, at der ikke ville ske nogen afvigelser fra parlamentarismen, og at heller ikke landets konge nærrede noget ønske om at handle uden om Rigsdagen.¹⁰ Senere har den nuværende professor i statsret ved Københavns Universitet, Henning Koch, sluttet sig til Poul Andersens opfattelse, idet han har anført, at folketingsparlamentarismen ikke var anerkendt af alle partier af betydning i mellemkrigstiden, hvilket er en forudsætning for, at den kan ses som en retssædvane.¹¹

Friisberg får overbevisende påvist, at Venstre trods partiets tvivlsomme adfærd før og under påskekrisen, hvor det støttede kongens afskedigelse af ministeriet Zahle på trods af, at der ikke var konstateret noget flertal imod det i Folketinget, trods alt holdt fast på folketingsparlamentarismen som retssædvane. Det kneb lidt mere med Det Konservative Folkeparti, der i nogle år efter den nye grundlov blev ved med at hævde, at kongen besad en selvstændig kompetence ved udnævnelsen af en regering. Men også dette parti kom med, da en ny generation med Victor Pürschel, Christmas Møller m.fl. blev dominerende i løbet af 1920'erne.

Jeg kan alligevel ikke helt frigøre mig for den fornemmelse, at Friisberg måske får overbetonet opslutningen om parlamentarismen fra alle partiers side. Hvis denne ikke var så entydig, som han hævder den var – ordet entydig bruges s. 913 – især med henblik på kongens rolle ved afskedigelse og udnævnelse af et ministerium – så kunne det bringe hans konklusion om folketingsparlamentarismens endelige sejr i 1915 i fare. Så kunne Poul Andersens vurdering, at parlamentarismen først bliver en retssædvane i 1940, alligevel få noget for sig.

¹⁰ Jf. Frants W. Wendt: »Rigsdagen 1915-40«, s. 445 f, i Knud Fabricius m.fl. (red.): *Den danske Rigsdag II*, Kbh. 1951.

¹¹ Jf. Henning Koch: »Retssædvane eller statsskik – kampen om parlamentarismen siden 1901«, *Juristen* bd. 72, 1990:2, s. 64-79.

Og igen må man bringe Christian X ind i billedet. Så sent som ved regeringsomdannelsen i begyndelsen af juli 1940 havde han faktisk, efter opfordring fra udenomsparlamentariske kredse, blandet sig i regeringsdannelsen. Så måske skal man ikke underkende følgende bemærkning af P. Munch i hans erindringer, hvor han med udgangspunkt i sine erfaringer fra regeringen 1913-20 skriver, at kongens krav om et andet ministerium, som regel et forretningsministerium – et krav, der kulminerede i 1920 – »fik mindre betydning under ministerierne af 1924 og 1929, men vistnok mest, fordi der da ikke kom til at foreligge spørgsmål, hvor modsætningerne i synspunkter på samme måde gjorde sig gældende« (s. 887). Altså gjorde sig gældende som i 1920. Disse modsætninger kom til gengæld frem i 1940. Ifølge Knud J.V. Jespersens Christian X-biografi *Rytterkongen* legede kongen også i dagene efter afvisningen af Højgaard-kredsen i november 1940 med idéer om indsættelse af 'upolitiske' ministre, blot på et tidspunkt, hvor det ikke kunne udlægges som en sejr for nazisterne. Det var i hvert fald, hvad han betroede sin dagbog.¹² Så kan man derimod indvende, at det også kunne være ligegyldigt, for han var ikke længere et statsorgan – den rolle havde ministeriet overtaget – men faktum er, at han handlede *som om* han var et statsorgan, og at politikerne i sommeren og efteråret 1940 anså ham for at være en usikkerhedsfaktor.

Det, at man blandt juristerne ikke kan nå til enighed om, hvornår parlamentarismen blev en retssædvane, er dog måske ikke så interessant for historikere, når det kommer til stykket. For dem må det afgørende være de faktiske forhold, som var bestemt af styrkeforholdet mellem klasser og grupper i samfundet, der igen betingede graden af demokrati.

Sammenfattende kan man sige om Claus Friisbergs afhandling, at den nærmest virker som en kodifikation af den hidtidige forskning i forfatningsudviklingen herhjemme, men at den også har selvstændige træk, der er opnået gennem hans mere indgående studium af kilderne for *hele perioden* end nogen før ham samt hans inddragelse af statsforfatningsretten. Forfatningshistorie har ikke været på mode blandt danske historikere i årtier, og man kan vel godt tillade sig at sige, at der hersker en del uvidenhed – her tænker jeg ikke i første række på historikerne – om den danske forfatningsudvikling og de særlige karakteristika, der knytter sig til den. At Ny Alliances leder, Naser Khader, ikke ville pege på en statsministerkandidat før folketingsvalget i 2007, men blot nøjes

¹² Knud J.V. Jespersen: *Rytterkongen. Et portræt af Christian 10.*, Kbh. 2007, s. 419-20. Citatet fra kongens dagbog nederst s. 419, øverst s. 420, tolkes efter min mening fejlagtigt af Jespersen.

med at sige, at han pegede på Anders Fogh Rasmussen som kongelig undersøger, blev af nogle nærmest fremstillet som værende i modstrid med dansk forfatningstradition, selvom det snarere er kravet om *på forhånd* at pege på en statsministerkandidat, der er det, i hvert fald hvis man går blot lidt længere tilbage i tiden. Forskellen på negativ og positiv parlamentarisme står heller ikke klar for mange. Så der ligger absolut en oplysningsopgave i at fremstille forfatningshistorien.

Friisberg har, må man sige, vendt hver en sten i den politisk-parlamentariske historie. Hans empiriske arbejde har været kolossalt. Og efter hvad man kan slutte af forordet og se af de mange tidligere publikationer om samme emne fra hans hånd, har han da også brugt mere end 40 år på at studere emnet. Derfor er det næppe for meget sagt, at han i dag er den historiker, der ved mest om dansk forfatningsudviklings detaljer såvel som overordnede træk i hele tidsrummet fra 1848 til 1920. Rigsdagstidende er gennemløjet fra A til Z, og alle regeringsskift er minutiøst undersøgt og sammenholdt med hans tese.

Han er også god til at fremstille denne udvikling. Bogen er velskrevet, selvom den med fordel kunne have været kortere. Den er præget af et stærkt engagement i det parlamentariske demokrati, selvom Friisberg er 'objektiv' i den forstand, at han også er i stand til at se problemerne fra den side, der ikke støttede det parlamentariske demokrati. Hans personkarakteristikker er træffende, både af højre- og venstrepolitikere. Der er ligeledes gode iagttagelser, der går ud over det snævert politisk-historiske felt. Således er kapitel 9 om Venstres ideologiske oprustning i 1870'erne og sammenligningen med De Nationalliberale fra 1840'erne og 50'erne spændende. Synspunktet, at Venstre førte den nationalliberale ideologi videre i en moderniseret og lettere radikaliseret udgave, er vel ikke nyt, men her er det præsenteret i sammenhæng med andre faktorer i Venstrebevægelsen, der gør det fuldt overbevisende.

På grund af inddragelsen af de statsforfatningsretlige diskussioner må afhandlingen også komme til at indgå i den forfatningsretlige diskussion fremover. Og det er i sig selv ikke noget dårligt resultat.

Claus Bryld

JØRN HENRIK PETERSEN: Den danske lovgivning om alderdomsforsørgelse II 1891-1933: Fra skøn til ret. Odense 2007, Syddansk Universitetsforlag. 491 sider. 348 kr.

Jørn Henrik Petersen udgav i 1985 *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling: Oprindelsen*. Denne bog, der handlede om gennem-