

Den første junigrundlovs iboende parlamentarisme

AF

CLAUS FRIISBERG

Parlamentarismen har, som statsretseksperten professor Henning Koch skriver, mange ansigter, men for alle de forskellige former gælder, hvad den engelske *Prime Minister* Robert Peel formulerede i 1835, efter at han havde måttet konstatere, at han efter at have udskrevet valg til et underhus, der havde mistillid til hans regering, stadig manglede dets opbakning: » ... efter forfatningens praksis, grundsætninger og bogstav bør en regering ikke blive ved at styre, når det efter et loyalt forsøg [det tabte underhusvalg] viser sig, at den møder en afgjort modstand i underhuset, selv om den som den nuværende har kongens tillid og flertal i overhuset«. ¹ Den politiske magt lå i sidste ende i det folkevalgte underhus, erkendte han. Bedst ville det naturligvis være, hvis såvel konge som underhus og overhus havde tillid til regeringen. Men var det ikke tilfældet, var det i sidste ende underhuset der bestemte, hvem der skulle være *Prime Minister*.

Den frie forfatning, der trådte i kraft i Danmark, indeholdt grundlæggende den form for parlamentarisme, som Robert Peel formulerede i 1835 – med den vigtige afvigelse, at der naturligvis ikke kunne være tale om folketingsparlamentarisme, i og med at det samme vælgerkorps valgte Landstinget og Folketinget. At medlemmerne af Landstinget i modsætning til folketingsmændene blev valgt indirekte, skulle opfylde en skrap valgbarhedscensus og være mindst 40 år gamle, gjorde ikke så stort et indhug i Landstingets demokratiske legitimitet, at det an-

¹ Henning Koch: »Parlamentarismens mange ansigter«, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet, 1998. Hvor der ikke er anført henvisninger, bygger fremstillingen på Claus Friisberg: *Ingen over og ingen ved siden af Folketinget. Partiernes kamp om forfatningen 1848-1920*, I-II, Varde 2007 (disputats), s. 44-78; Claus Friisberg: »Den parlamentariske statskik og Orla Lehmann«, *Historie*, 1996:2, s. 274-310, Claus Friisberg: *Demokratiets triumf*, Varde 1999, s. 199-235.

fægtede dets status som et lige så legitimt udtryk for folkets vilje som Folketinget.

Det er værd at bemærke, at for Peel var forfatningen udtryk for såvel praksis som grundsætninger og bogstav. Det samme var tilfældet med den frie danske forfatning, der trådte i kraft 5. juni 1849 i Kongeriget Danmark. Den var ikke alene identisk med de paragraffer, som junigrundloven vedtog, men også med den foregående praksis og de grundsætninger, som grundlovsfædrene havde nedfældet i den skrevne grundlov.

Umiddelbart vil man måske studse, når jeg nævner praksis. For kan man registrere nogen praksis forud for den grundlovgivende rigssamlings vedtagelse af Junigrundloven og dennes godkendelse med kongens og ministrenes underskrift på denne 5. juni 1849? Ja, det kan man i høj grad. Den almindelige mening er, at når den danske grundlov så klart skelner mellem den lovgivende, udøvende og dømmende myndighed, går det tilbage til den franske politiske filosof Montesquieu og hans forestillinger om magtens adskillelse, så de tre magter kan afbalancere og kontrollere hinanden. Ved et nøjere eftersyn er den skelnen mellem tre former for magt, som grundloven opererer med, dog i højere grad overtaget fra enevælden end fra Montesquieu. Ganske vist var kongen enevældig ifølge Kongeloven, men det forhindrede ikke, at loven klart skelner imellem den form for magtudøvelse, som består i at give love (herunder bestemme beskatningsomfang og -former), den form, der består i at dømme, og den form, der består i at føre lovene ud i livet. I enevældens praktiske udøvelse af magten fandt man også en klar skelnen mellem lovgivning, administration og domsmyndighed, en skelnen, der i praksis havde en tendens til at gøre kongens enevældige magt til en illusion, som man så klart så det under den sene enevælde efter Napoleonskrigene, jf. f.eks. hvor utilfreds den enevældige konge var med, at en domstol i 1835 frikendte redaktøren for avisen *Fædrelandet*, C.N. David, for overskridelse af trykkefrihedens grænser i sin avis (i øvrigt for to artikler skrevet af Orla Lehmann). Trods sin utilfredshed med skrivefrækheden måtte kongen ikke desto mindre tage dommen til efterretning; at han så efterfølgende i 1836 lod David afskedige fra sin stilling som professor og strammede trykkefrihedsbestemmelser, ændrer ikke ved det faktum, at selve dommen stod ved magt.

Reelt afspejler den danske grundlov af 5. juni i højere grad den praksis, der havde udviklet sig under enevælden i forholdet mellem de tre former for magt end Montesquieus teorier. Den overlapning mellem de tre magter, som forekom under enevælden, fortsatte under den frie

forfatning. Magtadskillelsen var, som Henning Koch har gjort opmærksom på, organisk, dvs. knyttet til organiseringen af de statslige roller – ikke funktionel med henblik på at beskytte individet mod overgreb fra statsmagtens side.² Kongen (i praksis hans ministre) havde ikke alene den udøvende magt, men også del i den lovgivende gennem kongens absolutte veto og hans regerings initiativret; folkerepresentationen havde ikke alene del i lovgivningsmagten gennem sin vedtagelse af love, men havde også andel i den udøvende magt, dels gennem bestemmelsen om, at en minister også kunne være medlem af folkerepresentationen, dels med grundlovens fordring om, at ministrene skulle bære ansvaret for kongen. I praksis måtte det sidste indebære, at folkerepresentationen kunne holde dem politisk ansvarlige og få en anden regering, hvis den insisterede derpå. Endelig er det klart, at selv om grundloven opererede med uafhængige dommere og domstole, var der ikke tale om nogen vandtæt adskillelse mellem den dømmende og den udøvende magt, fordi justitsministeriet fik domstolene under sig og ansvaret for udnævnelse af dommere. Omvendt var der som nævnt en tradition for, at de øvrige statsorganer respekterede de domme, der blev afsagt; at denne praksis kunne fortsætte – oven i købet på et mere sikkert grundlag – sikre grundlovens bestemmelser, §§ 76, 77 og 78, nu.

Med nogle mindre justeringer fortsatte de forskellige former for magtudøvelse ret uændret efter indførelsen af en fri forfatning i Danmark. Formelt vedrørte love de samme materier i 1850'erne som i 1830'erne og var opbygget efter den samme skabelon; administrationen ændrede sig måske nok noget med indførelsen af ministerier, kommunalt selvstyre og enkelte ændringer i amtmændenes opgaver og kompetencer, men dels var der grænser for, hvor de store de var, dels var det allerede gået i gang i enevældens sidste år med en delvis overgang fra kollegiestyre til ministerialstyre, indførelse af et vist mål af kommunalt selvstyre 1837, 1840 og 1841 osv.

Enevældens problem og dets løsning

Problemet under enevælden havde været den stigende diskrepans mellem, at kongen formelt var ansvarlig for al magtudøvelse, medens embedsmændene og godsejerne reelt udøvede den, uden at man kunne holde dem ansvarlige, i og med at ansvaret lå hos kongen. Efter de

² Henning Koch: »Folkesuveræniteten og domstols prøvelse«, *Juristen*, oktober 2000, s. 286 f.

ledende nationalliberale politikeres mening var løsningen på problemet, at magten blev overført fra kongen til folket: Kongen skulle være ansvarsfri og ministrene bære det politiske ansvar for ham. De skulle være politisk ansvarlige over for folket, i praksis den lovgivende forsamling, der skulle være et udtryk for folkets vilje. Det var blandt andet det, de nationalliberales ledende politiske talsmand i 1840'erne, juristen Orla Lehmann, slog fast i sin tale for en forsamling af bønder i Nykøbing Falster i 1841. Jes Fabricius Møller hævder i et diskussionsindlæg i *Historisk Tidsskrift*, nr. 108 (2008), s. 200, at denne tale ikke havde noget med parlamentarisme at gøre, fordi det for Lehmann blot drejede sig om at give bønderne, der var noget skeptiske over for ideen om at indføre en fri forfatning, en populær redegørelse for den frie forfatning. Det er svært at se, hvorfor det ene skulle udelukke det andet. Lehmann var naturligvis fuldt bevidst om, da han holdt sin tale, at problemet med at overbevise bønderne om, at vejen frem var en fri forfatning, var, at de var så kongetro. Derfor gjaldt det om at gøre klart for dem, at det ville være en fordel for såvel kongen som for dem selv, hvis man fik en forfatning, der flyttede ansvaret fra kongen til ansvarlige ministre og en lovgivende, folkevalgt forsamling. Som han formulerede det i sin tale:

Så lidt som kongen selv går omkring og kaster sne på vejene eller fanger tyve, så lidt kan han selv i vigtige sager se alt med egne øjne, kende alt, udrette alt; det er embedsmændene, efter hvis forestillinger de fleste sager afgøres, dem, som bringer til udførelse, hvad der er besluttet. Det er dem, der i gerningen udøver en stor del af den magt, som efter ordene tillægges kongen, men som unddrager sig ansvaret for deres handlinger ved at krybe i skjul bag kongekåbens purpur og således at stille deres herre blot for meget, hvortil han i grunden kun låner navnet. I virkeligheden er det derfor snarere kollegiernes end kongens magt, man ønsker flyttet over på stænderne; det er folkekårne rådgivere, man vil stille ved tronens fod, i stedet for de selvkårne.

Lehmann taler populært, så det kan være svært nøjagtig at vide, hvad han egentlig mener med selvkårne og folkekårne rådgivere. Men med kendskab til de synspunkter, han havde givet udtryk for i sin første offentliggjorte artikel i 1832 og i anmeldelsen af F. Stangs bog om den norske forfatning fra 1834, må man gå ud fra, at han ikke så meget har tænkt på embedsmændene i kollegierne som på medlemmerne

af statsrådet, der for en dels vedkommende også var præsidenter for et kollegium. Selv om Lehmann behændigt forbigår, at kongen også havde indflydelse på, hvem der blev medlemmer af statsrådet, er det vel rigtigt, at en vis selvsupplering fandt sted. Og i alt fald har han ret i, at der eksisterede et ansvarsproblem, forstået på den måde, at lederen af et kollegium ikke var den øverste ansvarlige for kollegiets beslutning; det delte han med de andre deputerede i kollegiet. En forudsætning for at reformere dette system i overensstemmelse med Lehmanns tanker var, at man fik ansvarlige ministre som ledere af ministerierne, og at disse nød de folkevalgte organers tillid; ellers ville det jo være meningsløst at bruge udtrykket folkekårne rådgivere. Hvis det, som Lehmann gik ind for, ikke længere skulle være kongens opgave at holde ministrene politisk ansvarlige, måtte det være repræsentationernes opgave. Folket skulle erstatte kongen som den instans, ministrene stod til ansvar over for.

At dette var Lehmann opfattelse, kommer endnu klarere til udtryk i det følgende. Her hedder det:

... Hvad kan det nytte, at vælgerne samvittighedsfuldt udsøger de bedste mænd af deres midte, og at disse kommer sammen og drøfter og arbejder og stræber for folkets bedste – hvad kan alt det nytte, når et par etatsråder, som ikke er en smule klogere end de bedste mænd i stænderne, men som kender langt mindre til folkets anskuelse og fornødenheder, kan sidde ved deres grønne bord inde i København og lave det således, at det ene efter det andet bliver forkastet eller udsat eller forkvaklet?³

Det er rigtigt, når Fabricius Møller hævder, at Lehmann trak til højre, da han blev skuffet over, at folkets plebejiske instinkter fik en større indflydelse i Rigsdagen, end han optimistisk havde forestillet sig. Men dels viste det sig først i løbet af 1850'erne, dels fik det ham ikke til at fravige nogle kernepunkter i sin opfattelse, nemlig at suveræniteten med martsrevolutionen og vedtagelsen af Junigrundloven var overgået til folket, og at en regering skulle være i overensstemmelse med repræsentationen.

Efter sin Falstertale, under grundlovsforhandlingerne, som folketingsmand 1851-1853 og som landstingsmand og minister fortsatte Lehmann med at være overbevist om, at et af de vigtigste, om ikke det vigtigste, kendetegn på, at en konstitutionel monarkisk forfatning var

3 Carl Ploug (udg.): *Orla Lehmanns efterladte Skrifter*, III, København 1873, s. 123 f.

fri, var, at regeringen altid have folkerepræsentationernes tillid, dvs. at den parlamentariske statskiks normer blev fulgt.

I november 1844 debatterede Roskilde stænderforsamling, om den skulle vedtage en mistillidsadresse, fremsat af den nationalliberale bankdirektør H.P. Hansen. Under debatten blev den indvending fremført, at det lå uden for forsamlingens kompetence at vedtage et mistillidsvotum, så længe enevælden rådede. Et mistillidsvotum hørte den konstitutionelt monarkiske statsform til. Hertil svarede Lehmann, at det var rigtigt: »Thi et mistillidsvotum i en konstitutionel involverer, at ministeriet inden næste dag er aftrådt eller i alt fald kun forbliver, indtil et nyt ministerium er blevet dannet.« I en absolutistisk stat, fortsatte Lehman sin redegørelse, var et lignende mistillidsvotum kun et motiv for kongen til at overveje, om han ikke burde tage en anden regering; forpligtet dertil var han ikke. Alligevel var Lehmann af den opfattelse, at forsamlingen ikke skulle vige tilbage fra at tilslutte sig H.P. Hansens forslag. For han mente nu nok, at det ville gøre indtryk på kongemagten.⁴

Dette indlæg efterlader ikke nogen tvivl om, at ikke alene Lehmann, men i det hele taget medlemmerne af den liberale fraktion, hvis talsmand han var i denne debat, var af den opfattelse, at når Det Danske Monarki fik en konstitutionel forfatning, ville det betyde, at den parlamentariske statskik vandt indpas, som det endeligt var sket i England i 1835.

Kort efter at den grundlovgivende forsamling havde påbegyndt sit arbejde i slutningen af oktober 1848, løb regeringen ind i en krise på grund af det forhandlingsmandat, udenrigsminister F.M. Knuth og de nationalliberale ministre Lehmann og Monrad ville udstyre den danske forhandler, ambassadøren i Storbritannien, Frederik Reventlow, med, når den engelske regering forsøgte at mægle mellem Preussen og Danmark for få afsluttet den krig, der var brudt ud mellem de to lande fra slutningen af marts 1848. Såvel kongen, Frederik VII, som den grundlovgivende forsamling var begyndt at nære mistillid til regeringens vilje og evne til at holde fast på hele hertugdømmet Slesvig. Lehmann kommenterede ikke kongens mistillid, men den 2. november 1848 tog han ordet i anledning af utilfredsheden med regeringen i den grundlovgivende forsamling og ytrede blandt andet:

⁴ *Tidende for forhandlingerne ved Provindsialstænderne for Sjællands, Fyens og Lollands Falsters Stifter samt for Færøerne i 1844, 1844, sp. 559.*

Der er atter i dag blevet talt, som om regeringen fordrede eller endnu blot ønskede folkets »blinde« tillid. Vi fordrer tillid – ikke for os, men for regeringen, for den nuværende og for *alle kommende regeringer*, men vi fordrer den kun på det vilkår, at ingen regering kan vedblive med at være regering længere, end den besidder denne tillid ... Jeg finder det aldeles i sin orden, at ministerierne for fremtiden udgår af Rigsdagen, og at hvis nogen vil påtage sig at gøre det bedre end vi, det af os vil betragtes ikke som et nederlag, men som en forløsning.« (kursiveringen er min, CF)⁵

Man kan ikke komme uden om, at denne udtalelse afspejler, at Lehmann personligt var lidt træt af at sidde i regering, og derfor efterlader indtrykket af en mand, der ikke virkelig var indstillet på at kæmpe for sin regerings overlevelse. Nu regeringens arbejde med at fremlægge et grundlovsudspil var overstået, ønskede han formodentlig at indtage en plads der, hvor det i fremtiden kunne blive interessant. Med andre ord forventede han at blive medlem af den grundlovgivende forsamling og der spille en ledende rolle i forhandlingerne om grundlovsudkastet. Denne plan mislykkedes som bekendt. Men det er en anden historie. Alligevel må man fastholde, at Lehmann udtaler sig principielt om forholdet mellem regering og repræsentation på et tidspunkt, hvor regeringen svævede i et underligt tomrum. På den ene side havde kongen udtrykkeligt tilkendegivet på et statsrådsmøde den 22. marts 1848 ved udnævnelsen af martsministeriet, at han herefter betragtede sig selv som konstitutionel konge, og at ministrene måtte bære ansvaret for ham; på den anden side var ministeriet forfatningsretligt hverken forpligtet til at stå til ansvar for de kongerigske stænderforsamlinger, der mødtes for sidste gang foråret 1848, eller for den rigsforsamling, der blev valgt den 5. oktober 1848 med den opgave at forhandle og vedtage en grundlov. Med sin udtalelse tilkendegiver Lehmann, at i og med at folket efter hans opfattelse med martsomvæltningen i 1848 havde overtaget suveræniteten, skulle regeringen naturligvis have folkerepræsentationens (in casu den grundlovgivende forsamlings) tillid. Sådan var det nu, og sådan burde det være i fremtiden, når grundloven var blevet vedtaget. Dermed være ikke sagt, at martsministeriets omdannelse 15. november 1848 helt levede op til Lehmanns opfattelse af, hvordan parlamentarismen skulle praktiseres, for han mente ganske givet, at kongens rolle havde været for stor. Frederik VII havde det med

5 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, 1848-49*, sp. 208.

at glemme, at han var konstitutionel konge.

Da Junigrundloven var blevet vedtaget, og Rigsdagen var begyndt at arbejde, blev Lehmann medlem af Folketinget efteråret 1851 ved et suppleringsvalg. I den første tale, han holdt som nyvalgt medlem af Folketinget 23. oktober 1851, om folketingsmedlem D.G. Monrads forslag om en fæsteafløsningsreform, kom han i forbifarten ind på, at indenrigsminister Tillisch havde ytret, at regeringen var modstander af en sådan lov. Dette udsagn skulle man efter Lehmann mening ikke tillægge alt for stor betydning. I den forbindelse kom han med denne principielle erklæring: »Jeg skal minde om, at ministrene har det til fælles med, hvad en æret rigsdagsmand udtalte som noget særegent for fæsterne, at de skulle »dø«, og at ministeriet ikke går over til enken, men det er jo klart, at ministeriet dels kan fjernes ved et votum af Folketinget, dels at Hans Majestæt kunne mene, at f.eks. den højtærede indenrigsminister endnu bedre var på sin post der, hvor jeg af mit ganske hjerte erkender, at han har gjort sit fædreland stor tjeneste [nemlig som minister for Slesvig efter Treårskrigens afslutning]«. ⁶ Udtalelsen viser, at Lehmann mente, at grundloven indeholdt det parlamentariske princip. Han forstod det på den måde, at hvis Folketinget udtrykte sin mistillid til et medlem af regeringen eller hele regeringen, måtte medlemmet/regeringen gå. Han forstod det ikke på den måde, at kongen var berøvet enhver indflydelse på, hvem der blev ministre, og hvilke poster de blev placeret på. Hvis Rigsdagen ikke havde noget at indvende herimod, var det i orden. Men en minister eller en regering, der nok havde kongens tillid, men ikke havde Rigsdagens (eller blot et af kamrenes) kunne ikke blive siddende. Lehmann har med andre ord ment, at den form for parlamentarisme, grundloven indeholdt, var den, som Robert Peel havde formuleret i 1835.

Debatten om parlamentarismen i den grundlovgivende forsamling

I sit indlæg i Folketinget i 1851 tilsluttede Lehmann sig blot det, som den nationalliberale politiker A.F. Krieger og indenrigsminister P.G. Bang havde givet udtryk for under debatten i den grundlovgivende rigsforsamling om den kongevalgte godsejer P.B. Scavenius' forslag om at bevare kongeloven den 8. marts 1849. Særlig var der grund til at tillægge A.F. Kriegers ytringer vægt, fordi han som grundlovsudvalgets ordfører bestræbte sig på at udtrykke sig på en sådan måde, så hans

⁶ *Rigsdagstidende. Forhandlingerne paa Folkethinget 1851-52*, sp. 385 f.

synspunkter i alt fald havde dækning hos et flertal i grundlovsudvalget. P.B. Scavenius havde fremstillet det på den måde, at hvis grundlovsforslaget blev gennemført i den form, det forelå, med en ansvarsfri konge og ansvarlige ministre, ville det betyde, at kongen ville blive forvandlet til en marionetdukke. Rigsdagen ville bestemme det hele og ville suverænt kunne udpege medlemmerne af regeringen, der overhovedet ikke ville have nogen selvstændig magt over for Rigsdagen.⁷ Heroverfor hævdede Krieger, at det ikke var tilfældet.⁸ Regeringen ville være i besiddelse af en selvstændig myndighed, som dog ville blive større eller mindre, alt efter hvor megen dygtighed den i sammenligning med folkerepræsentationen var i besiddelse af: »Dersom en regering ... står en tomme eller to over folkerepræsentationen, da vil dennes indflydelse komme til at stå under regeringens. Står derimod folkerepræsentationen i dygtighed eller indsigt en tomme eller to over kronens råd, da vil forholdet være det omvendte.« Fabricius Møller og andre med ham har fejlagtigt fortolket denne passage på den måde, at Krieger åbenbart ikke mente, at grundloven var parlamentarisk. Men det er ikke tilfældet, for Kriegers bemærkning skal forstås på den måde, at han ønskede, at regeringen havde en selvstændig magt i forhold til folkerepræsentationen, fordi han ud over at være stemt for den parlamentariske statsskik også gik ind for kontrol- og magtbalancesynspunktet. Var regeringen uden selvstændig indflydelse, ville den ikke kunne udfylde den funktion. Det var erfaringerne fra den franske revolutionskonventstyre, hvor rædselsherredømmets udskejelser efter nationalliberal tolkning var et resultat af, at den udøvende magt var berøvet enhver selvstændig magt i forhold til lovgivningsorganet og derfor ikke havde kunnet bremse konventet og dets velfærdsudvalgs diktatoriske udfoldelse. Det er klart, at hvis folkerepræsentationen viste sig meget dygtig, var der ikke brug for, at regeringen fik så megen magt. Og omvendt: Viste repræsentationen sig udygtig, var der virkelig brug for dette. Her kan man naturligvis heller ikke afvise, at det var nogle erfaringer der ikke gik så langt tilbage som til den franske revolution, der lå bag Kriegers formulering. Bondevennernes optræden på den politiske scene under valgkampen til rigsforsamlingen havde skræmt en hel del nationalliberale ikke alene på højrefløj, men også i centrum. I et samarbejde med valgreformkomiteen havde Bondeveneselskabet som bekendt ført valgkamp for at forhindre, at de nationalliberale (og konservative) kandidater, der i de kongerigske stænder havde stemt for

7 *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, 1848-49*, sp. 1789-1793.

8 *Ibidem*, sp. 1798-1800.

regeringens forslag om, at den skulle udpege en fjerdedel af medlemmerne af grundlovsrepræsentationen, blev valgt. Bestræbelserne lykkedes blandt andet med det herostratisk berømte resultat, at højrefløjens ledende repræsentant, H.N. Clausen, tabte til en simpel væver, Hans Hansen fra Mern, der oven i købet havde en blakket fortid med politi-arrestation etc. Indenrigsminister P.G. Bangs indlæg i den samme debat understøtter denne tolkning af Kriegers ord.⁹ For også han lagde vægt på, at kongen (regeringen) skulle afbalancere Rigsdagens magt. Det var forkert at hævde, som Scavenius gjorde det i sit indlæg 6. marts 1849, at hvis grundlovsudkastet blev vedtaget, ville Rigsdagen komme til at udnævne regeringens medlemmer: » ... sædvanligvis viser det sig – og også her har det måske allerede vist sig – at det just ikke altid er de mænd, der bliver valgt til ministre, som ville være blevet valgt, hvis herom skulle voteres i Rigsdagen.« På den anden side betonedede Bang også, at Rigsdagen i fremtiden ville have fat i den lange ende, hvis den ønskede en minister eller hele regeringen fjernet. Det skyldtes ganske enkelt, at den som indehaver af skattebevillingsretten ville have det i sin magt at gøre det umuligt for en minister eller hele regeringen at blive siddende. Bangs indlæg er interessant, fordi det inddrager, hvad der allerede var sket, nemlig martsministeriets tilbagetræden den 15. november og novemberministeriets tiltræden samme dag. Hvis den grundlovgivende Rigsdag havde skullet stemme om, hvilken regering der skulle have været udnævnt, ville den måske have fået en anden sammensætning. Omvendt nød den siddende regering, in casu novemberministeriet, faktisk den grundlovgivende rigsdags tillid. Sådan ville det efter Bangs mening også blive, når grundloven trådte i kraft.

Heller ikke Krieger mente, at kongen blot kunne fastholde en regering, der ikke længere havde Rigsdagens tillid. Det fremgår ganske klart af, hvad han også siger i sit indlæg. For han nævnte også, at »intet ministerium kunne holde sig, når det viste sig, at det var, ikke i en uopløselig modsætning, ikke i en kamp på liv eller død, men kun i strid med majoriteten i folkerepræsentationen«. Med dette udsagn ligger Krieger ganske på linje med Robert Peels erklæring fra 1835 – dog med den afvigelse, at han ikke taler om andetkammeret/Folketinget/Underhuset, men om hele folkerepræsentationen. Som både Krieger og Bang formulerer sig, mener de, at forfatningen indebærer en form for negativ parlamentarisme: Rigsdagen har det i sin magt at fælde en minister eller en regering, den har mistet tilliden til, men den har det ikke i sin magt at få lige præcis de folk på ministerbænkene, som den

9 Ibidem, sp. 1794-95.

helst ville have. Omvendt skal en ny regering sammensættes på en sådan måde, at den nyder Rigsdagens tillid eller som et mindste mål nyder så megen tillid i Rigsdagen, at den får »the benefit of the doubt« og altså ikke straks bliver mødt med et mistillidsvotum.

Som tilhængere af en ansvarsfri konge og ansvarlige ministre måtte Bang og Krieger nødvendigvis stå på dette standpunkt. For forestillede man sig, at et ministerium var kommet i strid med majoriteten i folke-repræsentationen og alligevel blev siddende, forudsatte det nødvendigvis, at det stadig havde kongens tillid. Formelt ville det altså blive siddende, fordi kongen ønskede det. Hans vilje ville have større betydning end folkerepræsentationens. Konsekvensen heraf ville være, at befolkningen og Rigsdagen måtte få den opfattelse, at kongen var ansvarlig for, at regeringen blev siddende. Det ville så normalt betyde, at han ville møde kritik og protest, ja i værste fald ville det kunne betyde, at han blev væltet ved en revolution, og at de, der væltede ham, følte de handlede legitimt. Kongen, der skulle være ansvarsfri og være dækket af ministre, der bar ansvaret for ham, var gået ud over forfatningen, fordi det så åbenbart var ham, der var den ansvarlige, medens regeringen uansvarligt – ved at påberåbe sig kongens vilje – dækkede sig ind under kongen og altså ikke var ansvarlig. Det kunne i sidste ende true kongedømmets fortsatte eksistens. For nogle kunne jo få denne tanke: Når kongen gik ud over forfatningen, måtte andre også kunne gøre det. Det måtte i situationen være i orden at bruge grundlovstridige midler, det, Orla Lehmann kaldte fortvivlelsens selvhjælp, for at bringe hans grundlovsstridige adfærd til ophør.

Det er lige så klart, at den konge, der indså, at han naturligvis ikke kunne beholde en regering, som Rigsdagen havde erklæret sin mistillid til, og afskedigede den, ikke blot vilkårligt kunne udnævne, hvem han måtte have lyst til som ny premierminister. Den ene grund hertil var, at det ville nedbryde respekten for kongemagten og måske til sidst fjerne kongen, hvis kongen ikke, når han udnævnte sin nye regering, tog hensyn til, hvem Rigsdagen ville kunne acceptere på regeringsbænkene; den anden var, at kongen ved udnævnelsen af en ny regering skulle have udnævnelsen kontraseret (under grundlovsforhandlingerne stod det ikke helt klart, hvorvidt det ville blive den afgående premierminister, der kontraserede udnævnelsen af den nye regering, eller om det ville blive den tiltrædende premierminister). I og med at en minister, i praksis en premierminister, skulle kontraserere udnævnelsen af den nye regering, blev det formelt fastslået, at det politiske ansvar for udpegelsen af en ny regering ikke lå hos kongen. Det betød, at

de politikere, som kongen henvendte sig til for at få dem til at danne regering, måtte overveje, om de ville tage ansvaret på sig. Her måtte det naturligvis også spille en rolle, om de havde en formodning om, at de havde Rigsdagen bag sig. Konsekvensen af dette var, at der ikke gik mange år, før det blev almindelig kutyme, at de ledende medlemmer af de regeringer, der blev udpeget, havde en stærk stilling inden for deres partier og i Rigsdagen.

En konge, der holdt fast i en regering, som Rigsdagen havde mistet tilliden til, ville påtage sig et selvstændigt politisk ansvar og ville således komme i konflikt med grundlovens ord om, at han var politisk ansvarsfri.

Denne udredning hviler ikke på den rene spekulation. I 1854 udviklede den politiske situation sig faktisk på den måde, som er skitseret. I utilfredshed med ministeriet Ørsted udtalte Rigsdagen hele to gange dette år sin mistillid til det – den sidste gang efter at det havde oktrojeret en fællesforfatning, der afskaffede det konstitutionelle kongedømme for Kongerigetets fællesanliggender og genindførte absolutismen på dette område. Trods mistillidsadresserne fortsatte Frederik VII med at udtrykke sin tillid til ministeriet, men da det efter den sidste mistillidsadresse udskrev valg og tabte med et brag, blev det for meget for ham. Regeringen ønskede at fortsætte trods det klare valgnederlag. Men kongen, der frygtede for, at han ville blive holdt ansvarlig for regeringens fortsættelse og dens reaktionære politik, havde ikke lyst til at stå model hertil. Han fik hjælp af sin gode ven L.N. Scheele til at finde en alternativ regering under ledelse af den tidligere indenrigsminister P.G. Bang. Problemets kerne var, at Frederik VII ikke ønskede igen at være absolutistisk konge, hvilket den oktrojerede fællesforfatning som nævnt havde gjort ham til. Han ønskede at være ansvarsfri konge. Men ansvarsfri kunne han kun være, hvis han var udstyret med en regering, der såvel havde hans som Rigsdagens tillid. Holdt han fast på en regering, der havde mistet Rigsdagens tillid, gled ansvaret over på ham, og det ønskede han for alt i verden at undgå; det kunne gå ud over den popularitet i befolkningen, som var blevet ham et kært plaster på såret for, at hans ægtemage nummer tre, grevinde Danner, i den grad blev mødt med forargelse og foragt i de finere kredse.

Med udnævnelsen af regeringen P.G. Bang bevægede man sig ind på den vej, der hurtigt medførte, at regeringens ledende medlemmer var ledende politikere i deres partier og Rigsdagen. I og med at de fremtrædende nationalliberale politikere C.C. Hall og Andræ kom ind i regeringen P.G. Bang, var udviklingen gået i gang. Den fuldførtes under de to regeringer Hall, henholdsvis fra 13. maj 1857 til 2. december

1859 og 24. februar 1860 til 23. december 1863. Især den sidste regering Hall vidnede i eminent grad herom efter optagelsen af Orla Lehmann i ministeriet som indenrigsminister. Ministeriets »engere udvalg« (dvs. regeringens magtcentrum) bestod simpelthen af de fire ledende nationalliberale politikere, der alle havde vundet en stærk position i Folketinget eller Landstinget: Hall selv, finansminister C.F. Fenger, D.G. Monrad, der nærmest indtil sin udnævnelse til minister i 1859 havde været Folketingets førende politiker, og Orla Lehmann, der siden sin overgang til Landstinget i 1854 havde vundet en meget stærk politisk stilling i dette ting.

Kongens magt

Jes Fabricius Møller gør opmærksom på, at den danske grundlov hvilede på overenskomsttankegangen, og at den magt, Rigsdagen og regeringen kom i besiddelse af, søgte sin legitimitet i konge såvel som folk (s. 207). Det er jeg ikke uenig i. Derimod mener jeg, at Fabricius Møller drager for vidtgående konsekvenser heraf. Det får ham til at overdrive kongens magt i det konstitutionelle demokrati, jf. hans meningsløse udsagn, at man ikke vedtog en grundlov for et konstitutionelt monarki, men for et indskrænket (s. 207). Et kongedømme, der har en forfatning, der indskrænker kongens magt så meget, som det sker i Junigrundloven af 1849, er naturligvis et konstitutionelt monarki; en forfatning, der nok indfører en repræsentativ forsamling, men på den anden side skarpt betoner, at kongen og hans kansler alene har den udøvende magt, således som det skete med den preussiske reviderede forfatning af 31. januar 1850, er en monarkisk konstitutionel forfatning.¹⁰ I Danmark var det reelle, at kongen den 22. marts 1848 i det første statsråd efter dannelsen af martsministeriet erklærede, at han for fremtiden betragtede sig som ansvarsfri. Ministrene måtte bære ansvaret for ham. Konsekvensen heraf var, at han ikke kunne foretage nogen politisk handling, medmindre en minister bar ansvaret for ham. Dette ønske blev respekteret i 5. junigrundloven med §§ 1, 18 og 19, i hvilke det hed, at regeringsformen var indskrænket-monarkisk, at kongen var ansvarsfri og ministrene ansvarlige for regeringens førelse. For

¹⁰ Jf. § 45: »Den udøvende magt tilkommer alene kongen. Han udnævner og afskediger alene ministeren[kansleren]«. Hermed er det udtrykkeligt angivet, at landdagen ikke ville få nogen som helst indflydelse på regeringsmagten – i modsætning til Danmark, hvor repræsentationsorganet, som A.S. Ørsted formulerede det, fik indflydelse på den hele statsstyrelse. Wolfgang Hardtwig & Helmuth Hinze (Ausz.) : *Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung*, VII, Stuttgart, 1997, s. 350 ff.

at få gyldighed skulle love, vedtaget af Rigsdagen, og beslutninger regeringen vedkommende være underskrevet såvel af en minister som af kongen. Disse formuleringer efterlod ingen områder for kongen, hvor han positivt kunne træffe politiske beslutninger, der havde gyldighed, uden at de blev sanktioneret af en minister. Den eneste mulighed, han havde for at udøve en indflydelse, der ikke var ledsaget af en ministers sanktion, var, at han kunne nedlægge veto mod love vedtaget i Rigsdagen og beslutninger, regeringen ønskede at tage. At denne mulighed for at opnå indflydelse ikke var reel, fremgik tydeligt af, at kongen kun ganske få gange gjorde brug af sin vetoret indtil 1864, og at han, de gange han benyttede sig af sit absolutte veto, gjorde det, fordi regeringen ønskede, at han skulle bremse en vedtaget lov. Når kongen ikke på egen hånd nedlagde veto, var det ikke, fordi han ikke undertiden meget gerne ville have gjort det; men fordi han indså, at var hans ministre og Rigsdagen enige om, at en lov skulle træde i kraft, ja så havde han ikke noget selvstændigt magtgrundlag, der gav ham tilstrækkelig politisk styrke til at sætte sig op imod folkeviljen. Det gjaldt f. eks., da Rigsdagen vedtog loven om næringsfrihed i 1857. Tilskyndet af de forskellige protester, som lovens vedtagelse fremkaldte, var Frederik VII indstillet på at nedlægge veto. Men da premierminister C.C. Hall forklarede ham, at han ikke uden videre kunne tilsidesætte, hvad såvel regeringen som Rigsdagen havde vedtaget, kom han på bedre tanker.

Det der bragte lidt forvirring ind i billedet, var, at Højre og Centrum (af nationalliberale) gerne ville give det udseende af, at kongen havde mere magt, end de reelt tildelte ham i forfatningen. Det fremgik f. eks. af Bangs tidligere nævnte indlæg 6. marts 1849. For her betonedede han over for Scavenius, at kongen stadig var indehaver af suveræniteten. Kongemagten var nemlig ikke bundet til at acceptere den grundlov, som den grundlovgivende rigsforsamling måtte vedtage. Hvis kongen kasserede den, var han alene forpligtet til at indkalde en ny rigsforsamling og så forelægge den det forslag, som han kunne gå ind for i stedet for det vedtagne, som han ikke kunne godkende. Bang vidste naturligvis godt, at det så helt anderledes ud i realiteternes verden. Når kongen havde erklæret sig ansvarsfri og ladet ministrene bære ansvaret for ham fra den 22. marts 1848 og havde ladet regeringen fungere som et ministerium med en premierminister i stedet for som et statsråd, kunne han ikke uden videre forlade denne vej, når Rigsdagen havde vedtaget grundlovsudkastet med de ændringer, den fandt for godt. Hertil kom, at som systemet fungerede med dannelsen af martsministeriet, var det grundlovsudkast, martsministeriet forelagde den grundlovgivende

forsamling, da denne mødtes i slutningen af oktober 1848, at betragte som kongens forslag. I realiteten ændrede den grundlovgivende rigsforsamling ikke særlig meget i grundlovsudkastet. De afgørende paragraffer om kongens, regeringens og Rigsdagens myndighed bestod således uændrede. Hæver man sig lidt over de mange detaljer, kan man konstatere, at enevælden faldt den 22. marts 1848 efter de foregående dages pres fra den nationalliberale bevægelse, og at det regeringssystem, som derefter trådte i funktion, blev kodificeret i den grundlov, som med Frederik VII's underskrift fik gyldighed i 1849.

I Junigrundlovens indledning fortsætter »komedien«. Her fremtræder det nærmest, som om Frederik VII i sin magtfuldkommenhed har givet og vedtaget grundloven, om end det dog også betones, at grundloven er udtryk for en overenskomst mellem ham og den grundlovgivende forsamling. Med sin underskrift under grundloven kan man naturligvis godt hævde, at kongen indgik en overenskomst med folket, repræsenteret i den grundlovgivende forsamling. Men nogen overenskomst mellem ligestillede parter var der ikke tale om, al den stund den ene part, den grundlovgivende rigsforsamling, suverænt afgjorde, hvilken overenskomst kongen fik forelagt til underskrivelse. Ville han ændre på indholdet, måtte han altså gå den møjsommelige vej, som Bang havde skitseret. Have han nægtet at underskrive den vedtagne grundlov, ville man uden tvivl have betragtet det som et forsøg fra kongens side på at begå statskup.

I selve grundloven levede overenskomsttankegangen videre som et paradenummer. Ifølge grundloven var enhver ny lov udtryk for en overenskomst mellem kongen og Rigsdagen, men i og med at det alene var Rigsdagen, der afgjorde indholdet af de overenskomster, som kongen fik forelagt i form af vedtagne love, må man jo nok sige, at hans indflydelse var så temmelig begrænset, så meget desto mere som det meget hurtigt stod klart, at han ikke på egen hånd kunne nedlægge veto imod Rigsdagens vedtagelser.

Spørgsmålet er så, hvorfor fraktionerne fra højre og centrum lavede en grundlov, der søgte at skjule, at suveræniteten var overgået fra kongen til folket. En af årsagerne var formodentlig, at man ønskede at strø sukker på realiteterne, så der ikke skulle opstå vanskeligheder med Frederik VII, når grundloven var vedtaget. Ude i Europa havde de revolutionære kræfter mistet pusten, og fyrsterne og de gamle magthavere var igen begyndt at vinde frem. Skulle man undgå et modkup i Danmark, kunne det være en god ide at stikke kongen blå i øjnene. Dette motiv var dog nok ikke det vigtigste. Det vigtigste var formodentlig det natio-

nale: at kongen blev det store samlende symbol under Treårskrigen. Skulle han udfylde denne rolle, gik det ikke åbenlyst at svække ham alt for meget. Hertil kom, at de nationalliberale allerede var begyndt at glide til højre. De ønskede, som det fremgik af Kriegers indlæg 6. marts 1849, at regeringen skulle have mulighed for at kontrabalancere Rigsdagen. Det ville den have lettere ved, hvis den kunne støtte sig til en konge, der i alt fald formelt var stærk. De havde dog næppe forestillet sig, at deres florumvundne vendinger senere ville blive misbrugt af et aggressivt højreparti under forfatningskampen, som tilfældet var – jf. hvorledes statsretseksperter Henning Matzen i 1873 brugte Frederik VII's ord i Junigrundlovens indledning: »Vi har nu ... vedtaget efterfølgende Danmarks Riges grundlov« til at argumentere for, at § 52's ord om, at en forudsætning for, at regeringen kunne opkræve skatter, var, at finansloven var vedtaget, ikke betød, at den skulle være vedtaget af Rigsdagen. Kongen kunne godt på egen hånd vedtage love.

Højre- og centrumsfraktionernes manøvrer for at lægge et slør over, i hvilken udstrækning kongens magt reelt var blevet udhulet, er efter min opfattelse baggrunden for uenigheden mellem Fabricius og mig. Han synes at have taget tilsløringerne af, i hvilken grad kongen havde mistet magt, for gode varer, medens jeg selv på den anden side holder fast i, hvad der er kernen i den del af grundloven, der handler om regeringsformen: at kongen er ansvarsfri, medens ministrene bærer ansvaret. Det betyder, at de må stå til ansvar for folkerepresentationen, for ellers vil deres ansvar være indholdstomt. Og det var naturligtvis ikke hensigten.

Hvad lå der i ministeransvaret?

Grunden til, at man ikke kunne tillade, at ministrenes ansvar blev indholdstomt eller blot rent juridisk, var, at ministrene med overgangen fra kollegiestyre til ministerialstyre blev mere magtfuldkomne som ledere af ministerierne, end lederne af kollegierne havde været. For i kollegierne var de vigtige beslutninger blevet taget af lederen af kollegiet sammen med ligestillede embedsmænd, kaldet deputerede; ledelsen havde altså været kollektiv, hvortil kom, at den endelige magt lå i statsrådet. Det var langt fra altid, at lederne af kollegierne var medlemmer af dette. Men selv om nogle af dem var, havde kongen som enevældig magt til at træffe den afgørelse, han mente var rigtig. I det nye ministerialsystem var ministeren øverste leder, og han kunne suverænt afgøre, hvilken beslutning ministeriet skulle træffe. Ministeren var altid medlem af

statsrådet, i statsrådet og (senere) ministermødet var ministrene lige-stillede ved kollektive beslutninger. Det lagde en kolossal magt i den enkelte ministers hånd, som ud fra en demokratisk tankegang nødvendigvis måtte kontrabalanceres. Det forstod landets førende juridiske ekspert, A.S. Ørsted. Allerede i 1838 gjorde han klart i de nørrejske stænder, at indførelsen af et konstitutionelt monarki og et ministerialstyre med ansvarlige ministre efter hans opfattelse ville implicere den parlamentariske statskik. Parlamentet ville få forrang, som han udtrykte det. En forudsætning for, at man med ministerialsystemets indførelse kunne lægge så megen magt i ministrenes hænder, måtte være, at parlamentet kunne drage ministeren til ansvar. Ellers ville der ikke være mulighed for at undgå »trykkende misbrug« af den kolossalt store myndighed, ministrene ville komme til at sidde inde med. I de stater, hvor man havde antaget ministerialsystemet, kunne parlamenterne derfor, hævdede Ørsted, også drage ministeren til ansvar. Her var det almindelig anerkendt, at en regering, der mistede parlamentets tillid, ikke kunne blive siddende. Ikke mindst i skattebevillingsretten havde parlamentet, sagde Ørsted, »et middel til at bortfjerne et ministerium, som måtte ville undertrykke folkets rettigheder«.¹¹

Ørsteds synspunkt var ganske vist formuleret i en sammenhæng, hvor han advarede imod ukritisk at omdanne kollegierne til ministerier. Og derfor kunne man jo godt have ham mistænkt for at overdrive lidt. På den anden side satte han en ære i altid at belyse en sag fra alle sider og gøre det på et sagligt juridisk grundlag. At hans synspunkt ikke havde ændret sig, kom frem i den grundlovgivende rigsdag under debatten om, hvad der egentlig lå i grundlovsudkastets forslag i § 19: »Ministre kan drages til ansvar for de i deres embede begåede forbrydelser og for handlinger, der er åbenbart skadelige for staten. Folketinget anklager, Rigsretten dømmer.« Under debatten kritiserede såvel grundlovsudkastets ordfører, A.F. Krieger, som Ørsted denne formulering, som de fandt formulerede ministeransvaret for snævert. Det endte med at paragraffens indhold blev ændret til: »Ministre kan tiltales for deres embedsførelse. Folketinget anklager, Rigsretten dømmer.« Det er klart, at denne bredere formulering åbner op for, at en rigsretsanklage ikke behøvede at begrænse sig til egentlige kriminelle handlinger, men også kunne vedrøre overtrædelser af forskellige af grundlovens bestemmelser, som man ikke i og for sig kunne anse for at indeholde brud på straffeloven – f.eks. en ministers tilsidesættelse af Rigsdagens skattebevillingsret. Stadig må man dog sige, at hvis ministrene alene var an-

11 *Tidende for Forhandlingerne paa Provindsialstænderne for Nørrejylland*, 1838, sp. 659.

svarlige, som beskrevet i § 19, kunne det være tvivlsomt, om Rigsdagen ville kunne bruge en rigsretstiltale til at gennemtvinge den form for parlamentarisme, som Robert Peel beskrev i 1835.

Derfor er det interessant, at Ørsted under forhandlingen om § 19 også kom ind på, hvad der skulle ske med en minister, som vel ikke havde båret sig så galt ad, at der var grund til at rejse en sag mod ham ved Rigsretten, men som på den anden side havde fejlet som minister. Her fremhævede Ørsted, at en minister ikke alene havde et judicielt ansvar, han havde også et politisk. Ministre, der ikke var deres politiske ansvar voksne, kunne, hævdede Ørsted, fjernes: »Den indflydelse, som Rigsdagen naturligvis må have på *den hele statsstyrelse*, må medføre, at ministre, som ikke har vist den fornødne duelighed, må blive at bortfjerne, men nogen speciel ansvarlighed, som skulle pådømmes ved et tribunal, kan der næppe pålægges dem derfor.« (kursiveringen er min).¹² Det bemærkelsesværdige i denne forbindelse er, dels at Ørsted opererer med et politisk ansvar ud over et judicielt, dels at han betoner, at Rigsdagen har indflydelse på hele statsstyrelsen. Den har altså ikke alene lovgivningsmagten; den har også indflydelse på regeringsmagten, og fordi den har denne indflydelse på regeringsmagten, kan den bortfjerne en minister eller – det må være konsekvensen af Ørsteds synspunkt – et helt ministerium, som den mener, har fejlet. Ørsted kunne godt have været noget mere præcis. For hvordan skulle Rigsdagen bortfjerne en minister, den mente havde fejlet? Det siger han ikke noget om. Til gengæld havde han sagt det i 1838, nemlig gennem sit herredømme over finansloven.

Det kan virke lidt mærkeligt, at en mand, der som Ørsted var en stærk modstander af grundlovsudkastet, var den, der gjorde det klart for medlemmerne af Rigsforsamlingen, at en vedtagelse af grundlovsudkastet ville give Rigsdagen magt over hele statsstyrelsen og dermed også over regeringen, medens tilhængerne af grundlovsudkastet – bortset fra Krieger – ikke rigtig var inde herpå. Som jeg ser det, havde Ørsted en tendens til at glemme, at han ikke længere var kongelig kommissarius. Tit og ofte optrådte han i rigsforsamlingen mere som juridisk ekspert end som politiker. Som juridisk ekspert erkendte han, at hvis man vedtog grundlovsudkastet, ville Rigsdagen få indflydelse på hele statsstyrelsen; den ville kunne drage ministrene politisk til ansvar og om nødvendigt fælde en regering. Det var ikke, fordi han var tilhænger heraf. Men blev grundlovsudkastet vedtaget, ville det være konsekvensen, mente han. Ordføreren for grundlovskomiteen, A.F. Krieger,

¹² *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, 1848-49*, sp. 1648.

betonede, at meningen med paragraffen i dens ændrede form måtte være at tydeliggøre, at ministrene havde et politisk ansvar; for kun i ekstreme tilfælde ville det retlige komme på tale. En ministers politiske ansvar indebar »at en minister kan komme til at fratræde på grund af sin hele politiske færd«. ¹³

Konklusion

En grundlovstekst står aldrig alene. Fortolkningen af den hænger sammen med den almindelige samfundsudvikling – herunder de forskellige befolkningsgruppers økonomiske og sociale magt. Oprindeligt var den oppositionsbevægelse, den nationalliberale bevægelse, der havde held til at bringe enevælden til fald, socialt en meget bred bevægelse, om end den i udgangspunktet bestod af unge akademikere og embedsmænd plus velstående købmænd, grosserer og håndværksmestre, de fleste bosiddende i hovedstaden. Bredden fremkom dels som et resultat af den nationale agitation, dels som et resultat af bevægelsens alliance med Bondevenneselskabet, som blev ledet af fremtrædende nationalliberale som Balthazar Christensen, Orla Lehmann og A.F. Tscherning. Under den politiske kamp 1848-49 blev bevægelsen splittet og dermed smallere. Det fremgår f. eks. af, at flere personer, der ellers før 1848 havde gjort sig bemærkede som nationalliberale, som bankdirektør H.P. Hansen, sognepræst Mouritz Mørk Hansen, grosserer Duntzfeldt, sognepræst J.W. Marckmann m.fl., sluttede sig til en højrefraktion i nationalforsamlingen. Monrad, Krieger, Lehmann etc. forblev i den nationalliberale bevægelse, medens Balthazar Christensen og A.F. Tscherning gik over til Bondevennerne. ¹⁴ I mellemkrigstiden blev den nationalliberale bevægelse, der kom til politisk at dominere mellem 1854 og 1864, stadig mere højredrejet. Processen gik allerede i

¹³ Ibidem, sp. 1643.

¹⁴ Om man egentlig skal regne Tscherning for bondeven i den grundlovgivende forsamling, er nok tvivlsomt. Han havde været en ledende kraft i Bondevenneselskabet, som han selv havde været med til at få ideen til at grundlægge, og havde, til han blev udnævnt til minister 22. marts 1848, som bestyrelsesmedlem været en ledende kraft i dens arbejde. Hans indlæg som kongevalgt medlem af den grundlovgivende forsamling blev altid påhørt med meget stor respekt af bondevennerne, men ser man på hans afstemningsmønstre i rigsforsamlingen, således som Nannestad Olsen gjorde i sin tid, skal han henregnes til en af de nationalliberale fraktioner. Tschernings tilslutning til parlamentarismen er altså ikke et bondevennestandpunkt; det er et nationalliberalt standpunkt. Indtil 1850 lå Lehmann og Tscherning meget tæt på hinandens politiske linje, inden deres veje skiltes fra begyndelsen af 1850'erne; det fremgår af den fortrolige tone i deres brevveksling. P. Nannestad Olsen: »At the Cradle of a Party System. Voting Patterns and Voting Groups in the Danish Constitutional Convention 1848-48«, *Scandinavian Political Studies* 7/72, Oslo, 1972, s. 128 ff.

gang 1848-49 med det resultat, at Junigrundloven blev gjort mindre entydig i parlamentarismespørgsmålet, end Lehmann oprindeligt havde lagt op til. Det samme var tilfældet med den måde, forfatningen blev praktiseret på i mellemkrigstiden – hvor specielt indførelsen af den oktroyerede fællesforfatning i 1854 og den af Rigsdagen godkendte fællesforfatning i 1855 gjorde det mindre oplagt at praktisere rigsdagsparlamentarisme. Symptomatisk for denne udvikling blev regeringslederen nu kaldt konseilspræsident, hvor Junigrundlovens betegnelse for ham var premierminister.

Det, som modstanderne af parlamentarismen kunne hænge deres hat på, var, at grundloven formelt set ikke klart placerede suveræniteten hos folket, men opererede med overenskomsttankegangen. Som grundloven var skruet sammen med Rigsdagens indflydelse på hele statsstyrelsen – for at bruge Ørsteds formulering – var det ganske vist en fiktion at tro, at suveræniteten ikke var gået over til folket. Ikke desto mindre kunne modstanderne af parlamentarismen gøre brug heraf i deres argumentation for, at kongen var frit stillet, når han dannede sin regering – som J.B.S. Estrup og højreideologerne gjorde det fra 1875 til 1901. Som de omfortolkede grundloven, var det kongen/regeringen der havde indflydelse på hele statsstyrelsen, ikke Rigsdagen, som Ørsted med rette havde påstået. Da magtforholdene i samfundet efterhånden ændrede sig, og et mere moderne Danmark med en stærk gårdsmands- og arbejderklasse for alvor begyndte at markere sig, måtte de gamle magthavere stikke piben ind, og den oprindelige grundlovsfortolkning vandt frem, hvorefter folketingsparlamentarismen holdt sit indtog – dog undertiden med en stærkere rolle for kongen, end i alt fald Junigrundloven af 1849 og den reviderede grundlov lagde op til.

Som man vil have bemærket, har jeg i det foregående alene baseret min påstand om Junigrundlovens iboende parlamentarisme på en analyse af Junigrundloven selv og forfatningsdebatten i stændertiden og i tiden omkring vedtagelsen af grundloven; enkelte eksempler stammer fra tiden mellem 1848 og 1864. Jeg har derfor svært ved at se, at min fortolkning af grundloven skulle være en slags tilbageføring på grundloven af de synspunkter, som Venstre begyndte at hævde fra 1870'erne: Junigrundloven var folkets moralske ret, og den indeholdt folketingsparlamentarismen. Jeg må derfor afvise Fabricius Møllers påstand om, at jeg med min tese er indfanget i en gårdmandslinje eller tilhører det, som Herbert Butterfield kalder *The Whig Interpretation of History*. Efter min opfattelse er det Fabricius Møller, der har påtaget sig denne rolle, idet han har ladet sig dupere af de forfatningsfortolkninger, som

kom på mode blandt de statsretseksperter som f. eks. Henning Matzen, der i årene efter den reviderede grundlovs vedtagelse i 1866 omfortolkede grundloven fra at være konstitutionelt monarkisk til at være monarkisk konstitutionel som i Preussen.