



tidsskrift.dk

Den parlamentariske statsskik og Orla Lehmann

Historie/Jyske Samlinger, Bind 1996 (1996)

Link til pdf:

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/ho/ho_1996-PDF/ho_1996_73540.pdf

Link til webside:

<http://tidsskrift.dk/visning.jsp?markup=&print=no&id=73540>

pdf genereret den : 28/5-2008

Den parlamentariske statsskik og Orla Lehmann

Af Claus Friisberg

Blandt historikerne er det en almindelig opfattelse, at Junigrundloven ikke rummede nogen som helst form for parlamentarisme. I artiklen påviser studielektor, cand.mag. Claus Friisberg, at grundloven var skruet sådan sammen, at parlamentarismen måtte være den naturlige følge. De nationalliberale, der fik hovedindflydelsen på forfatningen, var reelt også tilhængere af, at det konstitutionelle monarki skulle føre til parlamentarisme. En af dem, der klarest gav udtryk herfor, var Orla Lehmann, de nationalliberales uofficielle programskriver. Skønt bondevennernes brug af demokratiet blev en bitter skuffelse for ham, holdt han fast ved dette standpunkt. Hans middel til at stække bønderne var ikke en opgivelse af tilslutningen til parlamentarismen, men derimod en indskrænkning af valgretten til Landstinget, hvilket han medvirkede særdeles aktivt til.

Problemstilling

En almindelig opfattelse hos danske historikere og politologer er, at Junigrundloven ikke lagde op til, at forholdet mellem regering og folkerepresentation skulle reguleres efter den parlamentariske statsskik. I *På vej mod et demokrati* fra 1975 skriver jeg således selv, at det var »kongens fri afgørelse, hvem han ville vælge til ministre. Det betød, at det danske politiske system ikke indeholdt parlamentarisme... Det var helt bevidst, at grundlovens fædre ikke gav Rigsdagen denne mulighed, idet de forestillede sig et afbalanceret og ligeværdigt samarbejde mellem kongemagt og rigsdag og mellem Rigsdagens to ting. Skulle det komme til konflikt mellem Rigsdagens to kamre, og det var ikke utænkeligt, da deres magt skulle være præcis den samme, var det kongens og regeringens opgave at mægle«. I sit paper *The Formation of the Mass Political Parties in the late 19th Century. The three Models of the Danish Case* (1978) fremsætter po-

1. Claus Friisberg: *På vej mod et demokrati*, København 1975, s. 49.

litologen Jørgen Elklit påstanden med lige så megen overbevisning og bruger den oven i købet til at forklare, hvorfor der ikke i tiden mellem de to slesvigske krige opstod et rigtigt partisystem i Danmark: »another reason why this period did not witness parliamentary parties, but only groupings in parliament, was that the constitution did not foresee or mention parliamentarism in any, even the most ambiguous, sense. The pressure for uniting along stable lines was therefore low or even absent...«.²

Studerer man Junigrundloven 1849 og debatten i den grundlovgivende forsamling, fremgår det tydeligt, at såvel historikerens som politologens udsagn ikke stemmer med kendsgerningerne. Det er således ikke rigtigt – som anført af mig selv –, at Rigsdagen ikke kunne fælde en regering; de, der stemte ja til grundloven, regnede bestemt med, at de havde vedtaget en grundlov, der ville gøre det muligt for Rigsdagen at komme af med regeringen. Det er heller ikke rigtigt, at grundlovens fædre ikke havde forudset, at den politiske praksis, der ville blive resultatet af det politiske arbejde på basis af grundlovens paragraffer, ikke ville resultere i parlamentarisme. Grundlovsudvalgets ordfører, A.F. Krieger, regnede dermed, og det gjorde medlemmerne af Novemberministeriet og selv meget konservative rigsforsamlingsmedlemmer faktisk også – som jeg vil dokumentere nedenfor.

En af årsagerne til, at såvel Elklit som jeg selv har taget fejl, er formodentlig, at vi har ladet os forlede af statsretseksperterne. En række statsretseksperter fra forrige og første halvdel af dette århundrede er enige med hinanden om, at Junigrundloven og den reviderede junigrundlov fra 1866 ikke rummede den parlamentariske statsskik.³ De hæfter sig især ved, at kongens ret til at udnævne sine ministre måtte betyde, at han stod frit i valget af disse, og at grundloven ikke udtrykkeligt henviste til folkets suverænitet.⁴ Imidlertid er det at overfortolke juristerne at hævde, at grundloven ikke forudså parlamentarismen, for det, de pågældende benægter, er, at parlamentarismen skulle være en retsregel, som kan udledes af grundloven. Men det udelukker ikke, at Junigrundloven (herunder også den revi-

2. Jørgen Elklit: *The Formation of the Mass Political Parties in the late 19th Century. The three Models of the Danish Case*. Draft Version, University of Aarhus, 1978, s. 3.

3. Dennes paragraffer var ikke blevet revideret på de punkter, der havde betydning for bedømmelsen af, om forfatningen indeholdt en form for parlamentarisme.

4. De statsteoretikere, der hentydes til, er f.eks. Henning Matzen, J. Nellesmann og C. Goos, hvis virke hovedsagelig lå i det 19. århundrede, og yngre folk som Knud Berlin og Poul Andersen. Jens Himmelstrup: *Den provisoriske Lovgivning i Danmark*, København 1948, s. 252f.

derede af 1866) var sådan skruet sammen, at den forudsatte et tillidsforhold mellem regering og rigsdag og derfor kun ville kunne opfylde sit formål og fungere hensigtsmæssigt, hvis der efterhånden udviklede sig en parlamentarisk sædvane. Det vil jeg påvise var tilfældet.

Desuden indeholder denne artikel en gennemgang af, hvorledes den ledende nationalliberale politiker Orla Lehmann stillede sig til spørgsmålet om parlamentarisme. Tesen er, at Orla Lehmann oprindelig utvetydigt gik ind for, at det konstitutionelle demokrati indeholdt parlamentarismen i sit skød. Rigsdagen skulle blot stille krav om parlamentarisme. Så ville det ikke være muligt for kongemagten at afvise denne. Spørgsmålet er så, om der efterhånden kom flere forbehold ind. Havde synspunktet skiftet i praksis, da forfatningsforandringerne fandt sted – først med Novemberforfatningen 1863 og derefter med den reviderede grundlov fra 1866? Var Lehmanns forbehold over for parlamentarismen blevet flere omkring midten af 1860'erne? Med hans centrale placering ville det betyde, at de national-liberale havde trukket mod højre også på dette område. De folk, der havde været hovedmændene bag forfatningen i 1849, havde selv tilkendegivet, at den rummede parlamentarisme, og at den ville blive en realitet, når kravet rejstes med tilstrækkelig styrke. Løb de nu fra dette standpunkt?

Junigrundloven og parlamentarismen

Parlamentarismen kan defineres som den statsskik, at en premierminister danner en regering af kollektivt ansvarlige ministre, som et eller flere partier, der har flertal i parlamentet (eller i det mindste et af dens kamre), kan acceptere – enten udtrykkeligt gennem en afstemning (positiv parlamentarisme) eller stiltiende (negativ parlamentarisme). Hvis det tilkendegiver, at det har mistet tilliden til den, må den enten afgang eller udskrive valg.⁵

Junigrundloven nævnte som sagt ikke fænomenet parlamentarisme med et eneste ord, men de paragraffer, der fastlagde forholdet mellem regering og rigsdag, lagde op til, at en art negativ parlamentarisme skulle regulere forholdet mellem regering og lovgivningsmagt. Derfor taler følgende:

5. Definitionen er inspireret af Erik Rasmussen: *Det politiske system. En oversigt til brug for historiestuderende*, Aarhus Universitet 1965, s. 251f.; K.J. Ståhlberg: *Parlamentarismen i Finlands Statsförfatning*, Helsingfors 1927, s. 8 og Carl Hessler: *Studier tillägnade Lagerroth*, Lund 1950, s. 180-182. Hessler betoner specielt, at en regering ikke nødvendigvis behøver at have parlamentsflertallets tillid for at blive udnævnt. I de tilfælde, hvor det er svært at se, hvor flertallet for en regering ligger – normalt i en situation med mange partier eller løsgængere – må man stille sig tilfreds med, at regeringen bliver accepteret.

1. Formelt byggede Junigrundloven på en overenskomsttankegang: Suveræniteten lå på en gang hos kongen og folket, som skulle forvalte sin magt gennem valgte repræsentanter. Den nye grundlov selv var blevet til ved en overenskomst mellem konge og folk.⁶ Efter dens ikrafttræden skulle lovgivningen tilvejebringes på samme måde: Rigsdagen sagde ja til den overenskomst, som en ny lov betragtedes som, ved at vedtage et lovforslag; kongen sagde ja ved at underskrive sammen med en kontrasignerende minister.⁷ Juridisk formelt var de to parter ligestillet på lovgivningens område. Reelt var det selvsagt ikke tilfældet, fordi parlamentet havde hovedindflydelsen på den overenskomst (den vedtagne lov), som blev forelagt kongen til underskrift.⁸ Denne magtfordeling viste, at skønt den danske grundlov ikke udtrykkeligt – som f.eks. den belgiske – udtalte, at suveræniteten lå hos folket, men nærmest lod den ligge såvel hos konge som folk, var realiteterne nogle andre. Suveræniteten lå faktisk hos folket. Som følge af, at dets valgte repræsentanter ville få hovedindflydelsen på lovgivningen, ville det efter den tids opfattelse få størstedelen af magten. Når den udøvende magt på langt de fleste områder alene havde kompetence til at operere, således at de generelle retningslinier, som Rigsdagen udstak, blev udfyldt, var dens magt mindre end lovgivningsorganets. Det havde været noget andet, hvis det område, der kunne lovgives på, var blevet snævert defineret – således som det var tilfældet under stænderforfatningen. Men således var det ikke. Rigsdagen blev – som juristen Alf Ross har udtrykt det – omnipotent.⁹ At

6. Jf. indledningen til Junigrundloven af 1849, som findes trykt adskillige steder, f.eks. Knud Fabricius m.fl. (red.): *Den danske Rigsdag*, I, København 1949, s. 343-359.

7. De paragraffer i Junigrundloven, som fastlægger dette forhold mellem den udøvende og den lovgivende magt, er nummer 2, 18, 19, 48, 55, 63. Der, hvor kongen via sine ministre havde en vis selvstændig magt, var med hensyn til embedsbesættelser og med hensyn til krig og fred (udenrigspolitik), jf. §§ 22 og 23.

8. Man kan selvfølgelig hævde, at kongen via sine ministre også havde indflydelse under behandlingen af lovforslagene; de kunne jo deltage i debatten om lovforslagene i Rigsdagen, men da de fleste ministre var medlemmer af Folketinget eller Landstinget, kunne man også opfatte deres deltagelse her som et udslag af, at de var rigsdagsmænd.

9. Justitsminister Bardenfleth fastslog f.eks. under forhandlingerne i den grundlovgivende rigsforsamling, at medens stænderanordningen af 1831 kun forlangte, at en del af lovgivningen skulle forelægges stænderforsamlingerne, tilsagde grundloven Rigsdagen »en fuldstændig ubegrænset deltagelse i den lovgivende myndighed«. I overensstemmelse hermed finder Alf Ross, at grundlovens § 3 betyder, at lovgiverens kompetence ikke er materielt begrænset. Udtrykket den lovgivende magt må fortolkes som den »almindelige, grundlovsumiddelbare, retsanordnende magt«. »Lovgivningsvejen er«, hedder det videre, »den brede sluse, hvorigennem retsdannelsesprocessen strømmer fra grundloven og ned til den afledte retsdannelse, der sker i henhold til lov«. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 3321-3322; Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret*, I, 2. gennemarbejdede udgave, København 1966, s. 227.

det forholdt sig således, kom klart frem i debatten i den grundlovgivende rigsdag om et ændringsforslag, der var fremsat af blandt andet den uafhængige liberale historiker Frederik Schiern; efter det skulle kongen kun udstyres med et suspensivt veto. Schierns konklusion på den tale i rigsforsamlingen, i hvilken han argumenterede for sit forslag, viser, at han hermed ønskede at styrke kongemagten; konklusionen lød således: »I de lande, hvor regenten således står som en skygge, der findes netop kun et absolut veto, som paraderer ubenyttet,... i de lande, der ikke kender nogen parlamentarisk regering, der finder man sig i den virkelige brug af et praktisk suspensivt veto«. ¹⁰ Under debatten vendte langt de fleste af talerne sig mod ændringsforslaget – af samme grund, som Schiern gik ind for det; de var overbeviste om, at det absolutte veto ville give en svagere kongemagt end det suspensive; med det absolutte veto ville kongemagtens evne til at dæmme op mod parlamentarismen altså blive svagere; og det var netop, hvad de ønskede. Det flertal, der gik imod Schierns forslag, var i virkeligheden overbevist om, at talen om, at suveræniteten lå hos kongen såvel som hos folket (overenskomstsynspunktet), reelt var noget snak. Folkets vilje var afgørende, og derfor ville det være fatalt for kongemagten, hvis den satte sig op herimod. ¹¹

Det andet argument for, at den udøvende magt blev underlagt den lovgivende magt, er, at det også var meningen med vedtagelsen af en fri forfatning; såvel de nationalliberale som bondevennerne øvede deres indsats i den grundlovgivende rigsforsamling med henblik herpå. De ønskede et demokrati af den konstitutionelt monarkiske type. En forudsætning for, at der blev tale om demokrati, var, at folkets vilje kom til at råde. Havde man ligestillet den lovgivende og den udøvende magt fuldstændigt, ville det ikke have været tilfældet, fordi demokratiet så kun ville være blevet udstrakt til den ene del af magten, den lovgivende, ikke til den udøvende og dømmende. Kunne man derimod hævde, at den lovgivende magt dannede grundlaget for den udøvende og dømmende magt, fordi de sidste måtte aflede deres magtudøvelse af den lovgivende, var målet en fri forfatning nået: Folket valgte de mennesker, der bestemte magtens grundlag. Det var lige præcis den påstand, der blev fremført i den grundlovgivende rigsforsamling – f.eks. under debatten om, hvorvidt kongens veto skulle være suspensivt eller absolut: Den udøvende magt skulle udfylde lovene,

10. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 2290-2292; citatet sp. 2292.

11. *Ibidem*, sp. 2295ff.

domstolene skulle træffe deres afgørelser på grundlag af lovene og ikke fungere som en selvstændig retskilde.

2. Den danske grundlov 1849 satte ikke noget klart skel mellem regeringsmagten på den ene side og lovgivningsorganet på den anden side. Ministrene kunne også være medlemmer af Rigsdagen, som det nærmest en passant blev nævnt i § 63: »Ministrene har i embeds medfør adgang til Rigsdagen og er berettigede til under forhandlingerne at forlange ordet, så ofte de vil... Stemmeret udøver de kun, når de tillige er rigsdagsmænd«. Den norske Eidsvollforfatnings historie viser, at denne bestemmelse var en vigtig forudsætning for parlamentarismen, jf. at da parlamentarismen efter en forfatningskrise blev anerkendt i Norge i 1884, indførte man samtidig den bestemmelse, at ministrene, der fortsat ikke måtte være medlemmer af Stortinget, nu fik adgang til at deltage i forhandlingerne i folkerepræsentationen.¹²

Desuden fastslog Junigrundloven, at ansvaret lå hos ministrene, jf. § 18: »Kongen er ansvarsfri... Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse« og § 19: »Ministrene kan tiltales for deres embedsførelse. Folketinget anklager, rigsretten dømmer«. At det var meningen, at ministeransvarligheden skulle være reel, fremgår af § 21; den siger, at ministeransvarligheden skal bestemmes nærmere ved lov. Den grundlovgivende rigsforsamlings debat om disse paragraffer viser klart, at grundlovsfædrene ikke kun forestillede sig, at ministeransvaret skulle være judicielt; i ordene, at ministrene var ansvarlige, lå der også, at de havde et politisk ansvar. De nævnte paragraffer lagde op til, at samarbejdet mellem regering og rigsdag skulle være snævert; de to parter skulle altså have tillid til hinanden, for var det ikke tilfældet, ville samarbejdet ikke kunne fungere. Hvis Rigsdagen mistede tilliden til en minister eller hele regeringen, skulle den have mulighed for at stille ministeren/regeringen til ansvar – enten juridisk (gennem Rigsretten) eller politisk; det sidste måtte betyde, at den skulle have magt til at »bortfjerne« ministeren/ministeriet.¹³

12. Edvard Bull: *Normen for oss*, Oslo 1964, s. 200f.

13. »... den indflydelse, som Rigsdagen naturligvis må have på den hele statsstyrelse, må medføre, at ministre, som ikke har vist den fornødne virksomhed eller duelighed, må blive at bortfjerne, men nogen speciel ansvarlighed, som skulle idømmes ved et tribunal, kan der næppe pålægges dem derfor«, sagde Ørsted. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 1648f. Formuleringerne stammer fra landets skarpeste juridiske hoved, A.S. Ørsted, der til overraskelse for de nationalliberale var blevet indvalgt i Rigsdagen; skønt afgjort modstander af den frie forfatning, som martsministeriet havde foreslået, kunne han dog ikke lade være med at deltage konstruktivt i debatten; hans fortid som kongelig kommissarius i stænderforsamlingerne fornægtede sig ikke.

Allerede disse bestemmelser syntes at indeholde »et vink med en vognstang« om, at parlamentarismen var en ret så umiddelbar konsekvens af den nye grundlov, men dermed var det ikke gjort.

3. De paragraffer, der virkelig signalerede, at Rigsdagen ville få fat i den lange ende under eventuelle konflikter mellem regering og rigsdag, var dem, der handlede om Rigsdagens skattebevilgende magt, §§ 52 og 53: Ifølge dem var det suverænt Rigsdagen, der bestemte, hvor store statens indtægter skulle være – gennem vedtagelsen af skattelove, der var en *conditio sine qua non* for opkrævelsen af skatter, og gennem finanslovens overslag over indtægterne. Desuden afgjorde Rigsdagen suverænt, hvor mange penge staten skulle bruge til hvilke formål. Grundloven indeholdt desuden en meget klar garanti for, at regeringen respekterede Rigsdagens skattebevilgende kompetence. For ifølge grundlovsbestemmelserne måtte regeringen ikke opkræve skatterne og ikke afholde statens udgifter, hvis Rigsdagen ikke havde vedtaget finansloven.¹⁴ De folk, der forhandlede om grundlovens indhold, var udmærket godt klar over, at konsekvensen heraf var, at en regering, der kom i et uløseligt modsætningsforhold til folkerepresentationen, ville tabe magtkampen. Således udtalte Novemberministeriets benjamin, finansminister W.C.E. Sponneck: »Ethvert ministerium, der forelægger finansloven, må nyde den tillid hos folkerepresentationen, at finansloven i det væsentlige går igennem. Skulle det tilfælde indtræde, at regeringen ikke havde den tillid, så kunne det lidet nytte, at visse stående udgifter ... kunne opkræves uden folkerepresentationens sanktion... det ministerium, som ikke kan få de fornødne skatter bevilgede af repræsentationen, vil være nødt til at takke af, hvilket fremdeles vil være tilfældet, så længe indtil der kommer et ministerium, som nyder denne tillid af repræsentationen...«. Den gammelliberale C.N. David gav udtryk for, at »skattebevillingsretten er en af de vigtigste konstitutionelle rettigheder«.¹⁵

Konklusionen må være, at den lovgivende magt fik en forrang i forhold til den udøvende, ganske enkelt fordi lovgivningens område blev så bredt; den lovgivende og udøvende magt blev fra første færd i den grad sammenvævet, at der nødvendigvis måtte bestå et tillidsforhold mellem dem. Hvis tilliden gik fløjten mellem rigsdag og regering, ville lovgivningsmagten stå stærkt. Det skyldtes både, at den i sig selv var stærkest, og at

14. Albert Olsen: *Studier over Finansloven 1850 til 1864*, København 1930, s. 24-29.

15. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 2375.

den havde råderet over de penge, regeringen skulle bruge for at kunne regere. At det var tilfældet, var grundlovsfædrene klar over. Det var derfor, de havde indsat en paragraf, efter hvilken en regeringschef fik ret til i utide at udskrive valg såvel til Folketinget som til Landstinget, den såkaldte opløsningsret (§ 27). Hvis en regering konstaterede, at den havde mistet Rigsdagens tillid, kunne den appellere til vælgerne ved at udskrive valg.¹⁶ Men tabte den valget, var der ikke rigtig andet at gøre end at gå af. Hvis tilliden mellem to parter er væk, og man derefter gør et forsøg på at løse problemet ved at udskifte den ene part, Rigsdagen, men ikke har held dertil, er det naturlige selvsagt at udskifte den anden part, regeringen. Hvis kongen ikke af sig selv fandt ud af det, kunne Rigsdagen gøre det umuligt for regeringen at fortsætte. Hvis denne situation indtraf, var det dog ikke uden videre ensbetydende med parlamentarisme. For ganske vist kunne kongen se sig tvunget til at afskedige regeringen, men i kraft af sin ret til at udnævne regeringen kunne han jo udnævne en ny uden hensyntagen til, hvad Rigsdagen måtte foretrække. På den anden side ville det være ret underligt, hvis kongen – efter at have konstateret, hvad der kunne ske, hvis regering og rigsdag kom i konflikt – ikke sørgede for, at den nye regering fik en sammensætning, som i en eller anden udstrækning var efter Rigsdagens hoved.¹⁷ Herefter var skridtet ikke langt til parlamentarisme. Hvornår denne rent faktisk ville blive en realitet, ville da afhænge af, hvornår Rigsdagen forlangte at få en bestemmende indflydelse på regeringsudnævnelser. Og det ville igen afhænge af partiudviklingen, fordi et fast partimønster måtte være en forudsætning for, at parlamentarismen ville kunne fungere.¹⁸ Men blev kravet rejst med tilstrækkelig styrke på

16. Ifølge grundloven behøvede kongen ikke at opløse hele Rigsdagen; han kunne nøjes med alene at opløse Folketinget i utide eller for den sags skyld Landstinget. Det sidste var dog ikke almindeligt; det kom først på tale i 1913.

17. Da regeringen A.S. Ørsted december 1854 havde tabt et valg, som den udskrev for, at folket skulle bekræfte sin tillid til den, afskedigede kongen den og udnævnte en ny regering under ledelse af P.G. Bang, der kunne samarbejde med Rigsdagen.

18. Under forfatningskampen forsvarede Estrup i øvrigt også sin vægring ved at opgive regeringsmagten trods de gevaldige nederlag, han, så længe han respekterede Folketingets nej, løb ind i omkring sin »livssag«: forsvarsplanen med dens forskellige fæstninger, på denne måde: Oppositionen ville ikke kunne danne nogen regering, fordi den kun var enig i det negative: at sige nej. Til Monrad sagde han f.eks. under debatten 2. april 1884 i Folketinget, at hvis man fulgte det samme system i Danmark som i England, at en regering, der ikke kunne komme igennem med sin politik i parlamentet, trak sig, ville man få 8-dages ministerier, hvis der overhovedet kunne dannes noget. Estrup benægtede med andre ord, at partisystemet var så udviklet, at det ville kunne bære parlamentarismen. Thaulow: *Jacob Brønnum Scavenius Estrup*, 1940, s. 194; *Forhandlingerne paa Folketinget 1883-84*, sp. 2096ff.

baggrund af et stabilt partisystem, ville det blive vanskeligt at afvise, således som de grundlovsparagraffer, der handlede om forholdet mellem rigsdag og regering, var skruet sammen. I første omgang ville den frembrydende parlamentarisme antage karakter af en klogskabsregel, i næste omgang kunne den i tidens fylde blive det, man i England betegnede som »conventions of constitution« eller »constitutional understandings«.¹⁹

Vurderet ud fra et indlæg 8. marts 1849 af ordføreren for grundlovsudvalget, den nationalliberale A.F. Krieger, var han på linie hermed, om end han formulerede sig mere forsigtigt.²⁰ Krieger slog fast, at man ikke kunne indføre en parlamentarisme som den engelske gennem grundlovsparagraffer; den måtte gro frem af den måde, det parlamentariske liv kom til at udvikle sig. Om den parlamentariske statsskik ville slå rod i Danmark eller ej, kom an på, om regeringsmagten eller folkerepræsentationen viste sig dygtigst. »Dersom regeringen 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 blive det omvendte«, sagde Krieger. Foreløbig indførte man alene et konstitutionelt princip; det gik ud på, 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«. Krieger mente med andre ord, at når Junigrundloven trådte i kraft, ville man straks praktisere det led i den negative parlamentarisme, der betød, at en regering, som mistede folkerepræsentationens tillid, måtte gå. Men ved sin udnævnelse af en ny regering behøvede kongen ikke forlods at tage hensyn til, hvad Rigsdagen kunne acceptere, og slet ikke til, hvad den foretrak. Dette var ikke parlamentarisme – hævdede Krieger – men den ville dog hurtigt udvikle sig, hvis flertallet i Rigsdagen kom til at bestå af forstandige nationalliberale.

Alt i alt må Kriegers udtalelser om parlamentarismen karakteriseres som noget uldne; årsagen til, at han og andre nationalliberale ytrede sig således, er ret tydelig. De nationalliberale mente, at de repræsenterede en så stor fond af indsigt og dygtighed, at det naturlige ville være, at de fik flertallet i parlamentet i de kommende år. Blev det tilfældet, var der ingen tvivl. Så ville der være basis for parlamentarisme. Imidlertid havde valget til den grundlovgivende rigsforsamling oktober 1848 givet dem en for-

19. Jens Himmelstrup 1948, s. 255f., note 96.

20. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 1798-1800.

skrækkelse; bondevennerne var blevet uventet godt repræsenteret i grundlovsforsamlingen, og kandidater, der efter nationalliberal opfattelse var under jævn målet som den bekendte væver Hans Hansen i Mern, havde slået nationalliberale koryfæer som H.N. Clausen. Der var altså ingen garanti for, at folket næste gang bestod intelligensprøven ved at foretrække nationalliberale frem for bondevenner. Men i denne situation havde de nationalliberale så sikret sig, at bondevennerne i det mindste ikke kom i besiddelse af regeringsmagten; for de nationalliberale kunne så henholde sig til, at grundloven ikke indeholdt et ord om parlamentarisme, og at det kunne tage meget lang tid, før denne statsskik slog rod; man kunne selv sagt ikke gå ind for, at folk, der ikke ville evne at bruge magten med heldens interesse for øje, skulle være ministre.

Denne analyse og tolkning passer godt med den, man finder hos den svenske forfatningshistoriker Fredrik Lagerroth. Han skriver i sin afhandling fra 1949 om det nordiske og tyske i Junigrundloven, at bestemmelserne om ministrenes ansvar måtte gøre parlamentarismen til den »stämli- gen omedelbare konsekvensen«, samtidig med at han pointerer, at Krieger udtalte sig mere forbeholdent om grundlovens mulige parlamentariske indhold, end der var sagligt hold i.²¹

En anden årsag til, at parlamentarismen kun implicit var til stede i Junigrundloven, var, at den var en ateoretisk størrelse; den var ikke i 1848-49 omtalt hos de statsteoretikere, der nød anseelse; det skete først for alvor med Sir Walter Bagehots banebrydende værk fra 1867 *The English Constitution*, hvis hovedpåstand var, at regeringen var et udvalg nedsat af parlamentet. Endvidere fandtes parlamentarismen ikke indskrevet i de eksisterende forfatninger, som der ofte henvises til under debatten i den grundlovgivende rigsforsamling: den belgiske af 1831, den norske af 1814, den franske af 1791, det franske charter fra 1814 og 1830 og frem for alt den engelske. Med hensyn til Englands forfatning havde grundlovsfædrene mærket sig, hvorledes parlamentarismen ganske langsomt havde slået rod, fra man i 1720 fik et kabinet under ledelse af en *primeminister*, Robert Walpole, til man over mange stadier på vejen mod parlamentarisme endelig nåede frem til, at den blev formelt anerkendt 1835. Som i England, således også i Danmark, tænkte grundlovsfædrene.

21. Fredrik Lagerroth: *Tyskt og nordisk i Danmarks förfatningsudveckling 1660-1849*, Lund 1949, s. 169f. Man lægger mærke til, at Lagerroths argumentation til fordel for Junigrundlovens implicite parlamentariske indhold svarer ret nøje til det synspunkt, Lehmann efter min fortolkning af hans Faltstertale (jf. nedenfor) havde på samme spørgsmål.

Grundlovsfæstedes parlamentarismen, kunne rammerne blive for snævre. Grundloven kunne indeholde et konstitutionelt kongedømme. Det kollektive ministeransvar og Rigsdagens skattebevillingsret lagde op til parlamentarisme, men hvilket indhold denne i praksis skulle have, måtte afgøres i fremtiden i et samspil mellem parlament og regering (jf. Kriegers indlæg).

Tendenser til at fortolke grundloven i mere monarkisk retning

Herefter skulle man synes, at sagen var klar; det kunne ikke vare ret længe, inden parlamentarismen vandt indpas som forfatningsskik. Det blev ikke tilfældet trods visse ansatser dertil i tiden mellem de slesvigske krige (ministeriet Ørstedes afskedigelse december 1854 og udnævnelsen af ministeriet P.G. Bang i stedet).

Parlamentarismens manglende hurtige sejr må blandt andet sættes i forbindelse med, at bondevennerne blev et langt stærkere parti, end de nationalliberale havde regnet med. Efter deres mening fulgte det en politisk kurs, der var mere præget af bøndernes snævre økonomiske interesser end af ideale formål, og det stemte ikke overens med nationens interesse.²²

Allerede medens den grundlovgivende rigsforsamling arbejdede, kunne man konstatere, at højrekræfterne blev stærkere. De nåede dog ikke at få så meget vind i sejlene, at de formåede at indskrænke det demokratiske indhold i forfatningen ret meget. Men efter vedtagelsen af forfatningen fortsatte den reaktionære tendens til midten af 1850'erne: Fortolkningen og/eller administrationen af grundlovsparagraffer, der havde betydning for, om parlamentarismen hurtigt ville kunne sejre, gik i monarkisk retning. Ifølge § 13 udnævnte kongen sine ministre; denne paragraf begyndte man nu at fortolke på den måde, at han stod helt *frit*, når han udpegede sine ministre; forhandlingerne i den grundlovgivende rigsdag viste ellers klart, at paragraffen blot betød, at kongen sammen med en minister underskrev den beslutning, der gjorde udnævnelsen af en ny regering gyldig.

22. Jf. C.St.A. Billes artikel »Femte Juni Foreningen og dens Modstandere« i *Dagbladet* 26. maj 1852, hvor det hed, at bondevennerne langt mindre stræbte efter at fremme alles lykke end enkeltes magt; deres forfølgelse i den sidste samling af alle »både frisindede og selvstændige mænd, der i intet sveg deres anskuelse, men kun ikke ville gå i førernes ledetråd«, viste dette. C.St.A. Bille: *Tyve Aars Journalistik*, I, København 1873, s. 69.

I 1853 udstedte finansminister i regeringen A.S. Ørsted, W.C.E. Sponneck, en provisorisk lov, der forlængede en midlertidig finanslov, der var udløbet den 31. maj. Årsagen var, at Folketinget ikke var inde, fordi der var udskrevet valg. Rigsdagen nedlagde ikke nogen egentlig protest herimod, om end den skyndte sig at forandre den provisoriske lov til en ordinær lov, da den samledes igen; det åbnede op for en tolkning af grundlovens § 30 (om udstedelse af provisoriske love), der var langt bredere, end det oprindeligt havde været meningen. I denne stod der, at regeringen i særdeles påtrængende tilfælde, når Rigsdagen ikke var samlet, kunne udstede en provisorisk lov.²³ Hermed var der helt sikkert ikke tænkt på den situation, at regeringen bevidst gennem sine handlinger skabte det særdeles påtrængende tilfælde ved at hjemsende Rigsdagen. Men ved at den rent faktisk gjorde dette gennem sin udskrivelse af valg til Folketinget og Rigsdagen ikke reagerede særlig skarpt herpå, åbnedes der op for, at regeringer for fremtiden blot kunne hjemsende Rigsdagen og derefter sige, at forudsætningen for at udstede en provisorisk finanslov var til stede. På denne måde havde regeringsmagten fået en anvist en vej til delvis at skyde Rigsdagens monopol på bevillingsmyndigheden til side – i alt fald for en tid. Når de forhandlede finanslov, måtte politikerne herefter tage med i deres overvejelser, at en regering i en strid med Rigsdagen kunne gribe til det kampmiddel at suspendere Rigsdagens lovgivningsmyndighed og dens skattebevilgende magt ved for en tid selv at overtage dem i henhold til § 30 i grundloven. Hvis denne underminering af det parlamentariske indhold i forfatningen ikke skulle blive permanent, var det nødvendigt, at man – da man reviderede Junigrundloven i 1866 – gjorde det klart, at en regering ikke kunne bruge paragraffen om udstedelse af provisoriske love, som Sponneck havde gjort. Under grundlovsdebatten 1865 var flere medlemmer af Rigsdagen/Rigsrådet inde på, at der kunne være et behov for, at det blev markeret, at provisoriske finanslove ikke måtte forekomme.²⁴ Men da deres ønske ikke blev fulgt, var virkningen den modsatte: Den reviderede junigrundlov gav en slags grønt lys for at gøre som Sponneck i 1853.

Et andet tegn på den monarkiske tendens' gennemslag var, at Rigsda-

23. Albert Olsen 1930, s. 94-97; sagen er i øvrigt behandlet af Niels Neergaard, *Under Junigrundloven*, I, København 1892, s. 830f. og Jens Himmelstrup 1948, s. 28-33; *Rigsdagstidende 1852-53. Forhandlingerne paa Folkethinget 1853. 3. Samling*, Sponnecks rede-gørelse, sp. 21ff.

24. Således f.eks. D.G. Monrad og C.St.A. Bille (der havde været medlem af Folketinget siden 1861). *Rigsdagstidende 1864-65. 2. overordentlig Samling. Forhandlingerne paa Folke-thinget*, sp. 844f. og 973f.

gen ikke vedtog nogen ministeransvarlighedslov, således som det blev lovet i Junigrundloven. Konsekvensen heraf blev, at det blev vanskeligere at gøre et ansvar gældende over for en minister. Uden ministeransvarlighedslov viste Rigsretten sig at være tandløs; det kom frem, da samtlige de medlemmer af regeringen Ørsted, der var tiltalt for have ladet afholde udgifter til oprustning, som ikke var godkendt af Rigsdagen, blev frikendt, skønt Rigsdagen aldrig nogen sinde godkendte mere end en mindre del af udgifterne. Yderligere afgrænsede dommen ministeransvaret meget snævert, idet den – noget formalistisk – fastslog, at kun den minister, der havde kontraseret den beslutning, som havde givet anledning til anklagen, kunne drages til ansvar.²⁵

Disse konservative omfortolkninger af grundloven fremhævede det monarkiske element og svækkede det parlamentariske. Dermed lagde de op til, at hvis de nationalliberale ønskede det, kunne de spænde ben for parlamentarismen. I mellemkrigstiden var der dog ikke så megen grund til at gøre det, for efter 1855 blev de nationalliberales stilling i Rigsdagen stadig stærkere. Og regeringen blev stadig tydeligere nationalliberalt domineret. Man kan dog have en mistanke om, at når de nationalliberale politikere stedse blev ved med at udtale sig mindre klart om parlamentarismen som dansk forfatningspraksis, hang det sammen med, at de forudså, at man senere kunne få brug for en mere konservativ tolkning af grundloven for at holde bondevennerne borte fra regeringsmagten.

Orla Lehmann som politiker og symbol

Povl Bagge og Leo Tandrup har allerede kastet lys over, hvorledes den store nationalliberale politiker i Martsministeriet, teologen D.G. Monrad, stillede sig til spørgsmålet om parlamentarisme;²⁶ derimod mangler en belysning af Orla Lehmanns standpunkt. Det er imidlertid lige så interessant

25. Stig Juul: »Rigsretten«, *Den danske Rigsdag*, V, København 1953, s. 561-574; Niels Neergaard, II, 1, 1916, s. 15f., 197f.; Alex Thorsøe: *Kong Frederik den Syvendes Regjering*, II, København 1887, s. 484-491. I ministeransvarlighedsloven fra 1964 ligger der udtrykkeligt en afstandtagen fra den snævre opfattelse af ansvaret, som Rigsretten gjorde gældende i 1856; for i denne lov står der, at det ikke blot er den minister, der har underskrevet beslutningen/gerne og udført dem, der kan drages til ansvar, men også de ministerkolleger, der har haft del i beslutning og udførelse.

26. Povl Bagge: *Studier over D.G. Monrads Statstanker*, København 1936, s. 109-119; Leo Tandrup, »D.G. Monrads syn på konstitutionalisme og parlamentarisme 1869-1886«, *Historie*, Ny rk. VIII, 1, 1968, s. 14-97.

som Monrads, især fordi Lehmann i offentlighedens bevidsthed klarest tegnede det nationalliberale partis synspunkter. I tiden indtil stiftelsen af *Det forenede Venstre* i 1870 fandtes der knapt nok rigtige partiprogrammer; for ganske vist offentliggjorde nationalliberale foreninger som *Femte Juni Foreningen* (som blev stiftet 1850, men afgik ved døden allerede inden midten af 1850'erne) og *Foreningen til Værn om Grundloven* fra 1854 programudtalelser, og det samme gjorde nationalliberale politikere, når de stillede op til valgene. Men foreningerne havde en tendens til at udsende vage udtalelser: De klingede smukt med deres henvisninger til, at der skulle arbejdes for friheden og fædrelandet, men indeholdt meget lidt om den konkrete politik.²⁷ Årsagen var formodentlig, at disse foreninger ikke så sig selv som partier, men som foreninger, som alle, der bare gik ind for den styreform, man havde vundet i 1848-49, kunne samle sig bag.²⁸ Hvad kandidaterne angik, oplevede man det samme: Man skulle nødtigt komme til at udtale sig så forpligtende, at man stødte vælgere bort. På denne baggrund blev en politiker som Orla Lehmann en slags selvbestaltet programskriver. Hans evne til at holde taler, hvis synspunkter slog an, var legendarisk. Han var en fremragende taler i alt fald i forhold til de kredse, der udgjorde kernen af den nationalliberale vælgergruppe: byernes højere middelstand af embedsmænd og borgerskabet, og som fuld-blods politiker forstod han at give det politiske signal, der på netop det tidspunkt var behov for at høre. Dermed kom han til at tegne de nationalliberales politiske profil, ikke blot i vælgerfolkets, men også i partifællers og de politiske modstanderes øjne. Lehmann erhvervede en art politisk symbolværdi. Da han blev optaget i ministeriet C.C. Hall i september 1861, var det nok ikke så meget, fordi han var blevet det dominerende nationalliberale medlem af Landstinget, eller fordi han i arbejdet med de konkrete lovforslag havde vist sig at være en sagligt stærk politiker; hans udnævnelse skyldtes lige så meget, at omverdenen måtte opfatte den som

27. Jf. at Femte Juni Foreningen proklamerede, at den var modstander af »overilet og hensynsløs omformen af de bestående forhold«. Niels Neergaard, I, 1892, s. 645f., II, 1916, s. 887, 899; Per Salomonsson (red.): *Den storpolitiske magtkamp*, København 1968, s. 15; *Fædrelandet* 13. maj, 3. og 23. august 1852.

28. Billes førnævnte artikel »Femte Juni Foreningen og dens Modstandere« i *Dagbladet* 25., 26. og 27. maj 1852 bekræfter, at det netop var sådan, foreningens medlemmer opfattede sig selv – i alt fald, hvis man kan gå ud fra, at han var repræsentativ for foreningens medlemmer. For artiklen indeholder et varmt forsvar for, at det ikke gjorde noget, at de medlemmer af foreningen, der tegnede den over for offentligheden, havde vidt forskellige synspunkter, når blot de var enige om hovedsagen: at værne forfatningen. C.St.A. Bille, I, 1873, s. 63-73.

et signal om, at regeringen nu ville slå ind på en ejderpolitisk kurs. Helstatspolitikken var opgivet.²⁹

Mere end andre nationalliberale politikere gled den offentlige Lehmann og det nationalliberale parti over i hinanden. De var stort set ét. Lehmann var i eminent grad partipolitiker – af samme type som barnebarnet Ove Rode, hvis mest slående egenskab som politiker ifølge Tage Kaarsted netop skulle have været, at han var partipolitiker par excellence: en politikertype, der identificerede sin politiske sag og sine synspunkter med partiets sag og var villig til at gå meget langt for at tjene dets interesse;³⁰ det samme kan man sige om hans morfader, Orla Lehmann. I langt højere grad end Monrad udmærkede dette hans politiske indsats. Principielt delte han ganske vist det almindelige nationalliberale synspunkt, at det ikke var politikerens opgave at fremme en bestemt klasses eller et bestemt partis synspunkter. Han skulle alene lade sig lede af, hvad han anså for at være til fordel for hele nationen, og ikke tillægge »smudsige« materielle betragtninger den afgørende værdi; de sande værdier havde med ædel stræben, ånd osv. at gøre. Synspunktet kommer f.eks. frem i et manuskript til en tale, han udarbejdede i 1842, da Roskilde stænderforsamlings session var overstået. Her hævder han, at »... intet har magt over mig undtagen min overbevisning om sandhed og ret, at intet kan gøre mig varm undtagen tanken på Danmarks ulykke og kærligheden til dets frihed og frelse. Derfor, når enhver fægtede for sit, havde jeg ikke andet at kæmpe for end Danmark«.³¹ Teoretisk fastholdt Lehmann denne idealistiske position hele sit politikerliv igennem; i et brev til Krieger fra 1864 beklagede han, at det politiske liv havde ændret sig: »Ét tilstår jeg, at jeg har lært siden 1848, nemlig vort demokratis sammenfalden med en klasseinteresse og deri begrundede hjemfalden til ledere af en ganske anden kaliber, end jeg tænkte mig i 1848«, skrev han.

Selv om hans holdning til det politiske arbejde altså fortsat var idealis-

29. Erik Møller: *Helstatens fald*, I, København 1958, s. 429f. Jf. i øvrigt *Berlingske Tidendes* vurdering 16. september 1861, at Lehmann var en af dem, »hvis navn er et helt program«.

30. Tage Kaarsted: *Ove Rode som partipolitiker*, Odense 1971, s. 229-240, især s. 236. Jf. Bertel Heurlins anmeldelse i *Historisk Tidsskrift*, bind 75, 1975, s. 361-365.

31. Julius Clausen: *Af Orla Lehmanns Papirer*, København 1903, hele talen s. 56-66, citatet s. 59. Det idealistiske kommer også frem i påstanden om, at forsamlingen efter hans mening har spildt for megen tid på ensidigt at forfægte smålige materielle interesser, som »aldrig tilforn skulle være fremtrådt med en så egoistisk nøgenhed, aldrig i den grad have fordunklet følelsen for fædrelandets brøst og begejstringen for dets velfærd« (s. 57).

tisk, præget af den overbevisning, at kun de burde have politisk indflydelse, der kunne hæve sig over de snævre klasseinteresser, blev han i en helt anden grad, end han selv oprindeligt havde tænkt sig, partipolitiker. For, som han skrev i det samme brev til Krieger, så lod han sig i sit politiske arbejde lede af den overbevisning, at »de, der havde bragt demokratiet til magt og ære, havde de største forpligtelser til at holde det inden for de ret-



Orla Lehmann

Den unge Lehmann. (Efter Johannes Lehmann: Den unge Lehmann, København 1957).

te skranker«. ³² Resultatet var det lidt paradoksale, at han for at hævde helledens interesse mod de bondeledere, der efter hans opfattelse ikke kunne se ud over deres egen næsetip, i høj grad gjorde sig til talsmand for det samme, man forbandt med venstrepolitikere som J.A. Hansen og Gert Winther: partidisciplin og ensidig hævvelse af partiets og dets kernevælgeres interesser. Allerede 18. november 1852 anfører J.C.H. Fischer, der netop var blevet indvalgt i Folketinget, ³³ at lysten til at udsondre medlemmer, man ikke helt sikkert kan regne med, ingenlunde er ringere i Centrum (den nationalliberale gruppe) end i Venstre. Herefter hedder det: »... er det i Centrum nationaliteten eller noget dermed i ringeste forbindelse stående spørgsmål, der er på bane, så at Lehmann kan betragtes som partifører, da hersker der en terrorisme uden lige..., en terrorisme så hensynsløs, at jeg vil tvivle meget på, at B.C. [Balthazar Christensen] kan drive den videre«. ³⁴ Fischer var ikke de nationalliberale særlig venligt stemt, så han behøver ikke at være et sandhedsvidne. På den anden side peger andre oplysninger i samme retning. 1853 trak Lehmann sig ud af Folketinget, men kun for allerede året efter at genindtræde i Landstinget, hvor hans position såvel i det almindelige arbejde i førstekammeret som inden for centrumsgruppen af nationalliberale blev meget fremtrædende. ³⁵ At han efterhånden fik meget svært ved at forstå afvigende synspunkter i forhold til hovedstrømmen inden for det nationalliberale parti, dokumenterer den artikel, som han i begyndelsen af 1860 sendte sin gamle våbenfælle, redaktør af de nationalliberales hovedorgan *Fædrelandet*, Carl Ploug. Anledningen var, at Ploug havde udtrykt sig ret positivt over for det nydannede ministerium Rotwitt, hvis parlamentariske basis udgjordes af Venstre (bondevennerne). I artiklen bemærkede Lehmann, at han håbede, at den uenighed, der havde vist sig mellem flertallet inden for »det nationalkonstitutionelle parti« og dets hovedorgan *Fædrelandet*, snart ville for-

32. Orla Lehmann til A.F. Krieger 23. januar 1864. Rigsarkivet, A.F. Kriegers arkiv, nr. 5810.

33. J.C.H. Fischer var på det tidspunkt nærmest knyttet til bondevennerne og især Tschernings fraktion. Den faste linie i hans politiske virke var, at han ikke brød sig om de nationalliberale, hvis idealistiske tale han ikke gav fem flade øre for, men nærmest syntes at opfatte som ordskvalder.

34. Ib Gejl (udg.): *J.C.H. Fischers politiske dagbøger*, Århus 1966, 18. november 1852, s. 52.

35. Forskellige steder i kildematerialet kan man finde et vist belæg for Neergaards vurdering af Lehmann som almægtig i landstingssammenhæng. Således skrev Ploug i *Fædrelandet* 28. maj 1857, at »det bogstavelig er sandt, at ét medlem (O. Lehmann) trækker det hele læs«. At Lehmann var lederen af landstingsgruppen, dokumenterer Bruuns dagbog flere steder; f.eks. står der 3. oktober 1858: »Anmodning ved Thomsen om i Lehmanns sted at samle Landstingets Centrum«. Vagn Dybdahl og Birgit Nüchel Thomsen (udg.): *M.P. Bruuns dagbog 1856-74*, Århus 1961, s. 13.

svinde. »Thi er det slemt for et parti at mangle et anerkendt organ, så er det endnu værre for et blad, når der ikke står et parti bag samme; man kan tillægge enkeltmænds anskuelser og udtalelser stor vægt, men et politisk dagblads rette styrke ligger dog i dets repræsentative karakter«, skrev han; i det ledsagende privatbrev til Ploug bad han denne om ikke at sætte den tillid, han selv og bladet nød, over styr ved »i mindste måde at kolludere med dette maskepi«. Pædagogisk sluttede han med denne ros: »I er nu i færd med at genfinde Eder selv og dermed Eders venner. Bliv ved på denne vej. Det er min nytårshilsen til Dig og gamle Giød vad«. ³⁶ Først i 1864 blev Lehmann officielt partileder; han blev formand for den vælgerorganisation, en kreds af fremtrædende nationalliberale dannede i 1864, *Den danske Folkeforening*. ³⁷ De skrifter, han udsendte i denne periode af sit liv: *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke* (1865), *Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5te Juni 1849....* (1865), *Reiseerindringer fra Norge* (1865) og *Det gamle Mellemværende mellem dansk og tysk* (1868), var alle et led i at tegne partiets profil klart og tydeligt ³⁸ og således afværge det tilbageslag, som nederlaget i den anden slesvigske krig ellers så ud til at give de nationalliberale. ³⁹ Personligt så Lehmann »Danmarks ulykke« som en opfordring til, at han med endnu større energi skulle kaste sig ud i det politiske arbejde til gavn såvel for landet som partiet – to fænomener, der stod som næsten identiske i hans bevidsthed. ⁴⁰

36. Julius Clausen 1903, privatbrevet s. 174-176, artiklen (som ikke blev trykt) s. 176-183.

37. Jens Sass Bak: »Nationalliberale partipolitiske organisationer«, *Historisk Tidsskrift*, bind 75, 1975, s. 273-319.

38. Det gjaldt endogså for et skrift som rejseerindringerne fra Norge, som man dog ellers – efter dets indhold – ville have antaget havde en mere personlig karakter. I alt fald skrev han til Ploug november eller december 1865 og protesterede over, at hans bog var anmeldt, som om den var en stiløvelse og ikke som en bog, der, som Lehmann selv formulerede det, »var fuld af nøje overtænkte domme om de fleste politiske spørgsmål«. Julius Clausen 1903, s. 235.

39. Jf. konklusionen i Lehmanns skrift *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke*, København 1865, s. 58. Her hedder det, at han havde påvist, i hvor høj grad man gjorde »det såkaldte nationalliberale parti« uret ved at pålægge det skylden; det var ikke så meget sket for at forsvare dets ledende mænd som for at retfærdiggøre den politik, de havde søgt at gennemføre.

40. Jf. hans bemærkning til Monrad, da han besøgte denne for at få ham til at opgive sin udvandring til New Zealand: Allermindst kunne det sømme sig for ham og Monrad »at unddrage os konsekvenserne af en udvikling, hvori vi selv havde en så stor del... det stod i Guds hånd, om der skulle komme lysere dage, og den første betingelse var da, at de, der havde kraft og evne, ikke havde forladt deres post«. Julius Clausen 1903, s. 233.

Lehmanns tese: Det konstitutionelle monarki rummer parlamentarismen

Lehmanns standpunkt til ca. 1849

For Lehmann var den negative parlamentarisme så at sige en simpel følge af en konstitutionel monarkisk forfatning, der pr. definition måtte operere med ansvarlige ministre. Allerede i hans første offentliggjorte artikel fra 1832 finder man nogle af de synspunkter, der fik ham til at nære denne overbevisning: De steder, hvor kongen havde vetoret og parlamentet den besluttende myndighed – han tænkte vel i denne forbindelse på Storbritannien – havde parlamentet »i budgettet ... et almægtigt tvangsmiddel til at sætte sin vilje igennem«. Derfor kan intet ministerium holde sig, »når det har majoriteten imod sig, så at majoriteten altså stedse hæver sine hovedmænd til ministre, d. e. gør sin vilje til regeringens«. ⁴¹ Dette udsagn skal ikke forstås på den måde, at Lehmann allerede i 1832 bekendtgjorde, at han var tilhænger af den parlamentariske statsskik – den første opgave var at få indført de rådgivende provindsialstænderforsamlinger; hans udsagn var alene deskriptivt. Det hørte til det konstitutionelle systems natur, at parlamentet havde en slags førsterang sammenlignet med regeringen; parlamentets eneret på endeligt at fastsætte, hvor store statens indtægter skulle være, og hvor meget der skulle bevilges til de forskellige statslige aktiviteter, gav det magt til at sætte sin vilje igennem.

At Lehmanns kamp for en fri forfatning også var motiveret af et ønske om, at styret skulle være parlamentarisk, viser nogle af hans berømte taler fra 1840'erne. I sin tale til bønderne på Falster i 1841 hævdede han således bl.a., at kongen reelt ikke besad den enevældige magt, som bønderne troede, han havde: I stedet lå den hos embedsmænd, som ikke var underkastet nogen kontrol, og som kunne unddrage sig ansvaret. Med Lehmanns ord: »... det er embedsmændene ..., som i gerningen udøver en stor del af den magt, som efter ordene tillægges kongen, men som undtager sig ansvaret for deres handlinger ved at krybe i skjul bag kongekåbens purpur og således stille deres herre blot for meget, hvortil han i grunden kun låner navn... 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

41. [Orla Lehmann]: »F.A. Holstein: Om de danske provindsialstænder«, *Maanedsskrift for Litteratur*, VII, 1832, s. 170.

det nytte, når et par etatsråder, som ikke er en smule klogere end de bedste mænd af stænderne, men som kender langt mindre til folkets anskuelser 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... Det er dette, man ønsker herefter at forebygge». ⁴² En forudsætning for, at det blev anderledes, måtte være, at regeringsdannelsen kom til at foregå under hensyn til, hvad folket ønskede, som det kom til udtryk i dets sammensætning af parlamentet. Sagt på en anden måde: I sin Falstertale gav Lehmann begrebet ansvarlige ministre et så fyldigt indhold, at han med ansvarlighed ikke blot kan have tænkt på, at ministrene havde et retligt ansvar. Deres ansvar var også politisk. ⁴³ Men for at det kunne gøres gældende, måtte parlamentet nødvendigvis have mulighed for at drage dem politisk til ansvar. Lehmann forudsatte altså, at indførelsen af et konstitutionelt monarki samtidig betød den parlamentarisme, som det danske samfund havde brug for; at man skal fortolke hans Falstertale således, kom endnu klarere frem under en debat november 1844 i Roskilde stænderforsamling om en mistillidsadresse til statsrådet, stillet af den liberale bankdirektør H.P. Hansen. På den indvending, at et mistillidsvotum kun kunne komme på tale i en konstitutionel stat, svarede Lehmann, at det var helt rigtigt. »Thi et mistillidsvotum i en konstitutionel stat involverer, at ministeriet inden næste dag har aftrådt eller i alt fald kun forbliver, indtil et nyt ministerium er blevet dannet«; i en absolutistisk stat var et lignende mistillidsvotum kun et motiv for kongen til at overveje, om han ikke burde tage en anden regering, det forpligtede ham ikke. ⁴⁴

Falstertalen 1841 og hans indlæg i stændersalen i Roskilde 1844 var altså ikke deskriptive; de viser, at den parlamentarisme, som var impliceret i det konstitutionelle monarki, for Lehmann stod som attråværdig. Ja, endnu skarpere formuleret kan man sige, at en af årsagerne til, at han ønskede enevælden erstattet med et konstitutionelt monarki, var, at dette system efter hans opfattelse rummede den parlamentarisme, der ville sikre den politiske overensstemmelse mellem folk og regering.

42. Carl Ploug, III, 1873, s. 123f.; Johannes Lehmann: *Den unge Orla Lehmann*, København 1957, s. 70f.

43. Den samme opfattelse af, hvad der ligger i begrebet ansvarlig minister, ligger – jf. ovenfor – bag Lagerroths, som altså kan siges at have støtte i Lehmanns brug af begrebet.

44. *Tidende for Forhandlingerne ved Provinsialstænderne for Sjællands, Fyens og Lolland-Falsters Stifter samt for Færøerne i 1844*, 1844, sp. 559.

Lehmanns synspunkter hang nøje sammen med, at det efter hans mening var en illusion at tro, at man i et repræsentativt demokrati af den konstitutionelt monarkiske type kunne have en ligevægt mellem den udøvende magt, som var knyttet til monarkens person, og den lovgivende repræsenteret i et folkevalgt parlament. I sin anmeldelse i 1834 af den norske jurist F. Stangs bog om Eidsvoll-forfatningen erklærede han, at det ikke havde særlig stor betydning, at den norske forfatning kun overlod kongen et suspensivt veto; det betød kun, at de norske grundlovsfædre havde taget til efterretning, hvorledes det konstitutionelle monarkis faktiske tilstand under alle omstændigheder ville blive – absolut veto eller ej. »I virkeligheden er ingen konstitutionel konge i stand til mere end en kort tid at sætte sin vilje igennem imod folkerepræsentationens vilje, og hvor en friere forfatning i sandhed er gået over i folkelivet, er selv dette næppe tænkeligt«, skrev han.⁴⁵ Lehmanns anskuelse kan sammenfattes på denne måde: Det kunne måske lykkes kongen i et samfund, hvor valgretten var yderst begrænset og/eller den politiske deltagelse yderst ringe, at hævde sin vilje imod repræsentationsorganets. Men det ville ikke gå dér, hvor parlamentet repræsenterede befolkningen, og denne var optaget af det politiske liv. Ved at gennemføre et konstitutionelt monarki erkendte man, at folket havde suveræniteten. Levede det op til sit politiske ansvar ved aktivt at deltage i politik, blev den afgørende politiske magt placeret hos det parlament, der udgik af det folk, der havde den endelige magt, suveræniteten.⁴⁶

På denne baggrund kan der ikke være nogen tvivl om, at Lehmann mente, at en slags parlamentarisme ville være en naturlig konsekvens af systemskiftet 21.-22. marts 1848, også selv om det forfatningsudkast, han selv havde været med til at lave, ikke udtrykkeligt sagde, at suveræniteten herefter lå hos folket, og at regeringen skulle dannes i overensstemmelse med det parlamentariske princip.

De tanker, Lehmann fremførte om den frie forfatning og dens fordele, lå til grund for den forfatning, der så dagens lys i Danmark i 1849. Bag

45. Orla Lehmann: »F. Stang: Den norske Konstitutionslovgivning«, *Maanedsskrift for Litteratur*, XII, 1834, s. 289-360, se s. 304.

46. At han også mente dette i 1848, fremgår af, at han senere i 1860'erne forklarede, at hans ord fra marts 1848 i borgerrepræsentationens adresse om »fortvivlelsens selvhjælp« blot var »jævnt dansk udtryk for den folkesuverænitæt, som i 1848 var det almindelige løsen, og som hos os i grundloven fik sin legitime fuldbyrdelse«. Orla Lehmann: »Borgerrepræsentanternes Adresse af 20de Marts«, Hother Hage (udg.): *Efterladte Skrifter*, II, 1873, s. 69-71; citatet s. 70.

denne lå den forestilling, at for fremtiden skulle en mand ikke udnævnes til minister, bare fordi kongen eller embedsmændene ønskede det. Til ministre skulle de personer udnævnes, hvis position var et resultat af deres politiske indsats, og som var indstillet på at føre de beslutninger ud i livet, som folkets repræsentanter, rigsdagsmedlemmerne, traf.⁴⁷

Lehmans klare angivelse af, at martsdagens omvæltning placerede suveræniteten hos folket, førte naturligt over i parlamentarismen;⁴⁸ det fremgår i øvrigt også af, at Det forenede Venstres leder, Christen Berg, under Folketingets debat 1873 netop begrundede sin afvisning af Højres påstand om, at Folketinget kun udgjorde en tredjedel af den lovgivende magt, ved at henvise til Lehmans tanker. »Stemmer dette med den tanke, der er fremsat af Orla Lehmann, at folkesuveræniteten fandt hos os sin legitime fuldbyrdelse i grundloven?«, spurgte Berg ved den lejlighed og slog fast, at Landstinget ikke længere – efter grundlovsrevisionen i 1866 – stod i så levende forbindelse med folkeviljen som Folketinget. Regeringen skulle derfor dannes, så den var i overensstemmelse med Folketinget; det alene repræsenterede folkeviljen.⁴⁹ Her er det så et spørgsmål, om Lehmann ville kunne skrive under på, at Folketinget skulle have det altafgørende ord med hensyn til regeringsdannelsen. I 1848-49 var han ganske givet tilhænger af en rigsdagsparlamentarisme, hvilket ikke kan undre, eftersom såvel Junigrundlovens folketing som Landstinget skulle vælges ved, hvad man dengang agitatorisk betegnede som almindelig, lige valgret. Omvendt fremgår det også af hans indlæg i statsrådet, at han gjorde sig til talsmand for at ophæve tokammersystemet i det spørgsmål, hvor folkerepræsentationens kompetence var størst: på skattebevillingsområdet. På statsrådsmødet den 31. juli 1848 stillede han det ændringsforslag til Monrads *Materiale til en Forfatning*, at folketing og landsting skulle gå sammen i én forsamling, når finansloven skulle vedtages i sin endelige

47. Der er med andre ord ikke noget belæg for den tolkning, som Henning Matzen og partiet Højre anlagde, at grundlovsparagraffen betød, at kongen stod frit i valget af sine ministre. Som sædvanlig fremsatte Henning Matzen synspunktet provokerende, for ifølge ham var kongens ret til at udnævne kun indskrænket af, at de, der valgtes til ministre, skulle have dansk indfødsret, være fuldmyndige, vederhæftige og i besiddelse af de saglige kvalifikationer, der krævedes for at bestride et ministerembede. Henning Matzen: *Den danske Statsforfatningsret*, II, 2. trykte udgave, København 1879, s. 79.

48. Jf. borgerrepræsentationens adresse 20. marts 1848, som var forfattet af Lehmann: »Vi anræber Deres Majestæt om ikke at drive nationen til fortvivlelsens selvhjælp«; det var et naturligt udtryk for, at suveræniteten lå hos folket, skrev Lehmann i en artikel i *Historisk Tidsskrift*. *Historisk Tidsskrift*, 3 rk. VI, 1866, s. 144ff.

49. *Rigsdagstidende 1872-73. Forhandlingerne paa Folkethinget*, sp. 4663-4675.

skikkelse. Hans begrundelse herfor var, at hvor det drejede sig om selve statsmaskineriets grundlag: de penge, der holdt statsfunktionerne i gang, kunne det ikke nytte noget, at uenighed mellem tingene blokerede for en vedtagelse. Her måtte der nødvendigvis være en procedure for, hvorledes man nåede et resultat. Lehmanns ændringsforslag faldt ikke i god jord, først og fremmest fordi D.G. Monrad vendte sig imod det; han fandt, at Landstinget skulle være fuldstændig ligestillet med Folketinget; det ville ikke blive tilfældet, hvis man ændrede grundlovsudkastet, som Lehmann foreslog. Monrads synspunkt gik af med sejren.⁵⁰ Havde statsrådet godkendt Lehmanns ændringsforslag og den grundlovgivende rigsforsamling vedtaget det, ville følgen være blevet, at den parlamentarisme, forfatningens bestemmelser lagde op til, ville have givet Folketinget hovedindflydelsen. Tingenes vedtagelse af finanslovene i fællesskab ville have betydet, at en regering ikke ville have kunnet holde sig oppe ved at spille på en modsætning mellem landsting og folketing i finanslovsspørgsmål. Den ville ikke hårdhændet have kunnet skære igennem uenigheden ved at udstede provisoriske finanslove, som regeringen J.B.S. Estrup gjorde det 1877 og 1885-94; desuden ville det klart have givet Folketinget den mest fremtrædende position, fordi det ville have fået hovedindflydelsen på lovenes lov, finanslov, gennem sin numeriske overlegenhed i forhold til førstekammeret.

Konklusionen må være, at Lehmanns opfattelse var, at ministrene efter 21. og 22. marts 1848 ikke længere havde deres magtbasis i en konges besiddelse af suveræniteten; de måtte have den i folket eller rettere i det organ, der repræsenterede folket,⁵¹ og dette havde i øvrigt også via budgettet og skattebevillingsretten magten til at hævde sig i tilfælde af uenighed mellem ministeriet og det selv. En forudsætning var dog, at folkerepresentationen virkelig kom til at repræsentere folket. Den første betingelse, nemlig en udstrakt valgret, blev opfyldt, da det grundlovsudkast, Martsministeriet fremlagde, og som indeholdt en meget udstrakt valgret, blev vedtaget og stadfæstet 5. juni 1849. Om den anden, folkets interesse for samfundsspørgsmålene og aktive deltagelse i det politiske liv, ville blive en realitet, kunne man vel endnu ikke vide under forhandlingerne i den

50. Harald Jørgensen: *Statsrådets forhandlinger 1848-1863*, I, 1954, s. 405-406.

51. Synspunktet minder om det, Tscherning fremførte under debatten om det suspensive veto: Efter indførelsen af det konstitutionelle kongedømme måtte kongen nødvendigvis have noget bag sig – enten folket uden for representationen eller en repræsentation, der var i overensstemmelse med folket. *Beretning om Forhandlingerne paa Rigsforsamlingen 1848-49*, sp. 2295f.

grundlovgivende rigsdag. Men den livlige politiske aktivitet, der havde præget året 1848, kunne godt tyde derpå.

Lehmans standpunkt efter den fri forfatnings ikrafttræden

Lehmans brev (med ledsagende artikel) til Ploug 3. januar 1860 indicerer, at han principielt fastholdt sit synspunkt, at konstitutionelt monarki betød parlamentarisme; i brevet gav han udtryk for, at det efter hans opfattelse statsretligt var gået korrekt til, da kongen december 1854 afskedigede regeringen Ørsted og i stedet udnævnte P.G. Bang til premierminister. For at bruge Lehmans egne formuleringer: »At et ministerium aftræder, fordi det ikke kan gennemføre sit program..., og at et andet indtræder med et nyt program, som derefter forelægges nationalrepræsentationen og accepteres af denne, er altsammen i sin gode konstitutionelle orden. Men navnlig er det dette, når der er åben fejde mellem repræsentationen og ministeriet, og kongen da afskediger dette [ministeriet Ørsted] og kalder hins [nationalrepræsentationens] førere til magten. Fejden var så gammel, at kongen længe måtte være forberedt på det forestående valg mellem ministerium og rigsdag, og det var i alt fald givet, at rigsdagsvalgene ikke ville bringe ministeriet sejren«.

Derimod kunne Lehmann bestemt ikke acceptere den måde, bondevenneministeriet Rotwitt var kommet til magten på; for bag dets udnævnelse lå udelukkende nogle intriger, som en hofkamarilla havde iværksat; derfor kunne han heller ikke forstå, at Ploug i sit blad *Fædrelandet* kunne skrive pænt om dette ministerium. Som han skrev i brevet: »I alle, især nye konstitutionelle stater, er der krig mellem parlament og hof. Til hvilken side hører folk som du og jeg? Men er hofregimentet forkasteligt, udøvet af den fineste elite af det sociale hierarki, hvad da, når det er en bande af eventyrere uden ånd, uden dannelse, selv uden navn?«.⁵² I artiklen tilføjede han, at hvis bondevennerne havde overtaget regeringsmagten på en regelmæssig måde eller havde kunnet danne »en anstændig regering«, ville det ikke have generet ham det fjerneste, at de havde fortrængt det nationalliberale ministerium; det var hans principielle synspunkt, at kræfternes vekslende spil skaber liv og friskhed i hele statslivet. For når oppositionen indtager regeringens plads og regeringen oppositionens, resulterer det i, »at den første bliver manerligere, den sidste liberalere: De prøvede mænd vil da vende tilbage til magten med fornyede kræfter og

52. Julius Clausen 1903, s. 174-176.

bedre kunne komme til rette med en opposition, som den erfaring, der var vundet ved selv at udføre, hvad den var vant til at fordre, ville have gjort både forstandigere og beskednere», skriver han.⁵³ Med sin stærke protest mod hofkamarillaens overtagelse af magten var Lehmann i god overensstemmelse med Falstertalens synspunkt: at det konstitutionelle monarkis styrke var, at det sikrede mod, at en snæver elite, der var ude af kontakt med folket, kom til at sidde inde med regeringsmagten. Men hvis regeringen ikke skulle have sin basis i hoffet, måtte den nødvendigvis have det i parlamentet. Hvis en regering mistede folkerepresentationens tillid og ikke kunne komme igennem med sit program og heller ikke havde held til at ændre herpå gennem udskrivelse af valg, var det i orden konstitutionelt set, at den afløstes af et ministerium, der rummede nationalrepræsentationens førere. For Lehmann var det altså ikke godt nok, hvis kongen som en konsekvens af modsætningen mellem regering og rigsdag afskedigede regeringen og udnævnte en ny efter sit eget hoved; den skulle også bestå af Rigsdagens ledere; det sidste var et vigtigt punkt for ham; det viser hans stærke beklagelse af, at L.N. Scheele, der ikke var rigsdagspolitiker, men havde indflydelse ved hoffet, blev medlem af den nye regering P.G. Bang i 1854. Disse synspunkter viser Lehmann som en overbevist tilhænger af den konstitutionelle orden, der kaldes parlamentarisme. Hans argumentation for, at det er en fordel, hvis regering og opposition af og til skifter plads, bekræfter yderligere, at han er parlamentarismens mand, og at hans ideal på dette punkt er det engelske parlamentariske system.

Trods Lehmanns stærke principielle tilslutning til parlamentarismen lader det sig dog ikke skjule, at han måske ville få vanskeligt ved konkret at leve op til sine principielle synspunkter. For hvorledes ville han stille sig, hvis den parlamentariske situation lagde op til, at bondevennerne kunne komme til magten på en parlamentarisk korrekt måde, men uden at kunne stille en regering, der efter hans mening var anstændig? Det særdeles negative syn, han havde på Venstres ledere, giver den fornemmelse, at han ville være blevet stillet i et dilemma. På den ene side havde han en stærk overbevisning om, at det konstitutionelle livs regler (inklusive den parlamentariske statsskik) skulle følges; på den anden side anså han bondevennelederne for at være nogle uværdige, magtbegærlige personer, der havde fordrejet hovedet på deres vælgere. I indledningen til *Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5te Juni 1849* stemplede Lehmann f.eks. det herredømme, som enkelte mænd udøvede over bondevennerne i Folketin-

53. Ibidem, s. 177.

get, som forsmædeligt og udtalte, at de ville blive frie, hvis de fik det ryttet af sig.⁵⁴ I et defensionsindlæg fra 1865, som han udfærdigede til Ploug, da Gert Winther havde anlagt en injuriersag mod *Fædrelandet*, fordi det havde anvendt udtryk som krybdyr og snyltesvamp i en omtale af hans virksomhed, skrev Lehmann, at når en eventuel straf skulle udmåles, måtte der tages hensyn til, »at der ikke ved de påklagede udtalelser er tilføjet citanten nogen skade, idet de netop vil forhøje hans anseelse i de kredse, hvor han ene kan vente at finde en sådan, og hvis omdømme ene for ham kan have betydning«. ⁵⁵ Her ser vi den nationalliberale arrogance for fuld udblæsning – ikke alene i forhold til Gert Winther, men også over for kredse, han repræsenterede. Både mod Gert Winther og sin gamle samarbejdspartner fra før 1848, J.A. Hansen, følte Lehmann en dyb, personlig uvilje.⁵⁶ Og han mente, at det ville være en katastrofe, hvis sådanne folk kom i spidsen for landet.

Frygten for bondevenneherredømmet fik dog ikke Lehmann til at støtte de kræfter, der arbejdede for at styrke det monarkiske element i Juni-grundloven ved at svække folkerepresentationens magt og styrke den udøvende. Som udtryk herfor søgte han ved flere lejligheder at begrænse en regerings muligheder for brug af provisoriske love på en måde, der gik ud over, hvad den grundlovgivende rigsdag havde tænkt sig. Et landstingsudvalg, som han sad i, udtalte i en betænkning 1857, at Rigsdagens samtykke til en provisorisk lov, regeringen havde forelagt den, ikke skulle gives gennem en særskilt lov. Nej, Rigsdagen skulle vedtage selve den pro-

54. Orla Lehmann (udg.): *Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5te Juni 1849*, København 1865, s. 3.

55. Julius Clausen 1903, s. 235-236.

56. Denne uvilje var allerede på spil, da han skrev sit brev til Ploug. Jf. Hother Hages breve til Lehmann 16. marts 1859 og januar 1860. I det første omtaler Hage, at Winther og Hansen skulle have forenet sig for at styrte Lehmann som landstingsmand, og kommenterer det på en måde, som Lehmann nok har været enig i: »Klogskab skal man ikke beskyldte de folk for. At de hader dem, der er grundlovens bedste støtter, kan man forstå; men at de tror, at demokratiets sejr vindes ved, at der sidder lutter bondevenner på Rigsdagen, er jo vâs!«. I brev nr. 2 kaldes det svar, Lehmann har givet Hansen, for »uforligneligt«. At bondevennerne ikke så med blide øjne på Lehmann, viste folketingsdebatten efteråret 1861 om tvangsafløsning af superficiærgodset (fæstebønderne her var ejere af fæstegårdsbygningerne). Om Lehmanns ustandselige personlige angreb udtalte J.A. Hansen, at det »kan gøre lykke, når man sidder i et politisk selskab med et glas og udtaler sig om bedstemænd, demagoger, menigmænd osv., men ... i den lovgivende forsamling skulle man betænke sig på at tillade sig sådanne udtalelser... det skader den samvirken, der er ønskelig her i tinget, at man benytter enhver lejlighed til at kaste en sådan brandfakkelt ud, hvor det ikke behøves«. Rigsarkivet, Orla Lehmanns arkiv, nr. 5864, A 1, pk 2; Niels Neergaard, II, 1, København 1916, s. 852f.

visoriske lov, der ved sin forelæggelse måtte opfattes som et lovforslag; når det var vedtaget og igen havde fået kongens underskrift, skulle det derpå på ny offentliggøres som almindelig lov og dermed var lovens provisoriske karakter fjernet; vedtog Rigsdagen ikke den provisoriske lov, faldt den senest væk med udgangen af rigsdagssamlingen. Hvert ting havde altså efter udvalgets opfattelse en vetoet over for en foreløbig lov, for når blot et af tingene vendte tommelfingeren nedad, ville den ikke opnå gyldighed, og den måtte derfor bortfalde.⁵⁷ Havde man rettet sig efter denne fortolkning, da regeringen Estrup forelagde de civile provisoriske love, gendarmeriprovisoriet, straffeprovisoriet m.m., i Landstinget i samlingen 1885-86, uden at de nogensinde overgik til Folketingets behandling, ville de altså være bortfaldet efter denne samling.

Foråret 1855 brugte Folketinget så lang tid til at behandle finanslovsforslaget, at da det endelig blev oversendt til Landstinget, havde dette for kort tid til at behandle forslaget til, at det ville kunne få nogen indflydelse på indholdet, med mindre det overskred den frist, der var sat for, hvornår behandlingen skulle være afsluttet: 1. april. Under behandlingen af dette finanslovsforslag understregede Lehmann, at ganske vist var Landstinget såvel de facto som de jure ligeberettiget med Folketinget, men ikke desto mindre måtte Landstinget i det foreliggende tilfælde affinde sig med at få minimal indflydelse på finanslovens indhold. Landstinget måtte vedtage det på dets glatte ansigt. For overskred det tidsfristen, kunne resultatet blive en provisorisk finanslov. Om en sådan var gyldig, var i alle tilfælde tvivlsomt; i visse tilfælde var den i den grad i modstrid med grundloven, at Landstinget ville blive medskyldig i højforræderi, hvis det rakte hånd til, at en sådan blev skabt.⁵⁸ Lehmann mente altså, at en regering, der benyttede sig af provisoriske finanslove i den hensigt at undergrave Rigsdagens skattebevilgende magt (og dermed også dens mulighed for at fælde en regering), gjorde sig skyldig i grundlovsbrud.

Lehmanns stilling i forbindelse med de ændrede forfatninger 1863-66

Lehmann ønskede ikke at forandre styrkeforholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt med forfatningsændringerne, Novemberforfatningen 1863 og den reviderede junigrundlov, som forhandlede 1864-66. I sin gennemgang af Eidsvollforfatningen i rejseskildringen fra Norge fra

57. *Rigsdagstidende 1857*. Anhang B, sp. 181ff.; Jens Himmelstrup 1948, s. 36f.

58. *Rigsdagstidende 1854-55. Forhandlingerne paa Landstinget*, sp. 1003ff.

1865 skrev han, at målet måtte være at skabe »en levende samvirken mellem de tvende faktorer i statsstyrelsen...«. I Norge ville dette ganske vist ikke resultere i parlamentarisme, for der ville man ikke være i stand til at bære en parlamentarisk regering. Men alligevel håbede han, at nordmændene ville få noget, der lignede. »Kongens egen interesse vil ... da lede ham til at søge sine rådgivere blandt mænd, der besidder repræsentationens tillid«, hedder det.⁵⁹ Det var unionen med Sverige, der stillede sig i vejen for, at en parlamentarisme kunne udvikle sig i Norge. Hertil kom, at den norske forfatning i langt højere grad end den danske var baseret på, at folkerepræsentation og regering skulle være uafhængige af hinanden. Lignende hindringer fandtes ikke i Danmark. Samme år han udsendte denne rejseskildring, kom hans bog *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke*. Under hans omtale af ministeriet Ørsteds fald december 1854 finder man en vurdering af danske forfatningsforhold, der går i samme retning som hans udtalelser om forholdet mellem storting og regering: Ministeriet Ørsted havde stillet sig i den skarpeste modsætning »ikke blot til selve Rigsdagen, men til hele det danske folk, dets ånd, dets ret, dets hele udvikling«. Ministeriet havde måttet gå, fordi folkets afvisning af det havde ytret sig »med en enstemmighed, som kun ministeriets gentagne og hensynsløse angreb havde skabt«. ⁶⁰ Med de sidste bemærkninger tænker Lehmann vel på, at da regeringen indankede sin sag for folket ved at udskrive valg, og dette fik til resultat, at oppositionen blev styrket, var der ikke andet at gøre for kongen – hvis han skulle handle forfatningsmæssigt korrekt – end at afskedige ministeriet Ørsted og tage en anden regering. Denne vurdering af Ørsteds fald fra magtens tinder svarer til den, som han allerede havde fremsat i sin skrivelse til Ploug 1860. Men det har selvsagt betydning, at den også kom offentligt frem – om end den er mindre klart udtrykt i skriftet end i den konfidentielle kilde.

I 1865 så Lehmann altså stadig den parlamentariske statsskik som en naturlig frugt af det danske parlamentariske liv, der udfoldede sig på Junigrundlovens grund, og han forudså sandsynligvis, at efter det danske monarkis reduktion i 1864 til kongeriget alene gik udviklingen i retning af, at parlamentarismen for alvor ville vinde fodfæste. Derpå tyder nogle bemærkninger i *Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5te Juni 1849*. Lehmann anfører her, at Rigsdagen hidtil havde virket »under trykket af

59. Orla Lehmann: *Norge og Nordmændene. Reiseerindringer fra 1836 og 1865*, København 1865, s. 75.

60. Orla Lehmann: *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke*, s. 33.

hele vor politiske stilling«: det slesvig-holstenske problem, og at Rigsdagen siden 2. oktober 1855 havde måttet dele sin magt med Rigsrådet. Samtidig skriver han, at Rigsdagen hidtil ikke havde kunnet »udøve stor indflydelse på selve ministeriets sammensætning«. ⁶¹ Mente han så, at de forudsætninger, som han havde opstillet i sin anmeldelse af Stangs bog i 1834 for, at folkerepræsentationen ville komme til at stå stærkere end den udøvende magt (kongen), var opfyldt? Det vil sige, var den friere forfatning i sandhed gået over i folkelivet efter hans opfattelse? Både ja og nej. På den ene side fastslog han i *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke*, at folket allerede havde lært at elske og hævde den frihed, som det følte sig lykkeligt ved at være i besiddelse af. Ministeriet Ørstedes fald havde vist, at folkets »meninger, ønsker og vilje virkelig havde noget at betyde i Danmark«, for det havde stillet ministeriet over for en samlet front, som det ikke havde kunnet klare. ⁶² Ud fra disse udsagn er der ikke megen tvivl om, at han mente, at den friere forfatning faktisk var gået over i folkelivet. Men på den anden side hævdede han også, at den almindelige befolkning, bønderne, ikke forstod, hvad der var til dens eget og Danmarks bedste, når den lod sig lede af ukvalificerede politikere, der kun var ude på at sikre deres egen magt.

Lehmanns løsning på dette problem var dog ikke, at han opgav sit synspunkt, at det konstitutionelle monarki i Danmark naturligt førte over i parlamentarisme. I stedet ønskede han et andet parlament end Junigrundlovens; hans begrundelse var, at dens landsting ikke havde løst den opgave, som grundlovsfædrene havde betroet det, nemlig at Landstinget som anderledes sammensat end Folketinget skulle kunne give dette et kvalificeret modspil. Under Junigrundloven var det mere og mere blevet et ekko af Folketinget. Idealet måtte efter Lehmanns mening være, at det på den ene side kunne samarbejde med Folketinget, på den anden side skulle det kunne »være en borgen for de såkaldte konservative interesser, eller, som vi hellere vil kalde det, for en besindig og derved pålidelig udvikling«. De regler, som den grundlovgivende rigsforsamling havde vedtaget for at sætte Landstinget i stand til at løse sin opgave, var den efter Lehmanns mening for det første slumpet til: Hvis forslaget om indirekte valg og en meget høj valgbarhedscensus (en indkomst om året på mindst 1200 rdl. eller en skattebetaling på 200 rdl.) ikke var fremkommet som det sidste

61. Op. cit., s. 15.

62. Orla Lehmann: *Om Aarsagerne til Danmarks Ulykke*, s. 32f.

under forhandlingerne foråret 1849 om grundlovens valgregler, og hvis medlemmerne af den grundlovgivende rigsforsamling ikke havde været bange for, at de ved også at nedstemme det havde bragt hele Junigrundloven i fare, ville det aldrig være blevet vedtaget. For det andet viste erfaringen, at det ikke havde virket efter hensigten. Derfor: »Tidlig fremkom der i samme [Landstinget] et parti, for hvilket det syntes at være højeste lov i et og alt at slutte sig til Folketinget og således at udslette Landstin-



Orla Lehmann

Den ældre Lehmann. (Efter Hother Hage (udg.): Orla Lehmanns efterladte Skrifter, I, København 1872).

gets selvstændige betydning... De, som tror sig berettigede til ene eller i alt fald fortrinsvis at tale *i folkets navn*, har ikke kendt måde med deres *nedsættende tale*, hver gang det lykkedes Landstinget at gøre en selvstændig mening gældende, og den store vælgermasse har vist så liden interesse for valgmandsvalgene, at det jævnligt kun er *ganske enkelte*, som har deltaget deri. Intet under derfor, at ingenlunde altid *valgmændene har været en samling af valgkredsens bedste folk*«. ⁶³

Lehmann var altså en varm tilhænger af, at valgretten mistede sin karakter af at være lige: En grundlovsreform burde indeholde, at nogle kun skulle have valgret til Folketinget, medens andre (og færre) skulle have valgret til både folke- og landsting. Som indenrigsminister var han meget virksom, da regeringen Hall udarbejdede den fællesforfatning for Kongeriget og Slesvig, Novemberforfatningen, der 1. januar 1864 skulle afløse den gamle af 2. oktober 1855. ⁶⁴ I denne bestod folkerepræsentationen, der blev kaldt Rigsrådet, af to kamre, Folketinget og Landstinget. Medens Rigsrådets folketing skulle vælges af det samme vælgerkorps, som valgte Rigsdagens folketing, skulle kun de have valgret til Rigsrådets landsting, som var valgbare til Rigsdagens landsting; en betingelse for erhvervelse af valgret hertil var altså enten en årlig indtægt på 1200 rdl. eller 200 rdl. i skat. Man kan have en mistanke om, at da Lehmann først fik sin regerings og derefter det gamle rigsråds samtykke til den nye census for valg af rigsrådslandstinget, havde han allerede den model i tankerne, at hvis det blev nødvendigt at sammensmelte fællesforfatningen og forfatningen for Kongerigets indre anliggender (dvs. Junigrundloven og Novemberforfatningen), skulle det ske på den måde, at Rigsrådets landsting skulle indtransplanteres i Junigrundloven. ⁶⁵

Lehmann så nok parlamentarismen som en naturlig følge af det konstitutionelle monarki, men der var tale om rigsdagsparlamentarisme, ikke folketingsparlamentarisme. Man kan formodentlig hævde, at hans iver efter at forankre Landstinget i kredse, der var mere konservative end folketingsvælgerkorpsen, hang sammen med, at han frygtede for, at de regeringer, der ellers ville fremkomme, når parlamentarismen i en ikke særlig fjern fremtid slog rod, ikke ville komme til at bestå af de bedste mænd: de, der vidste, hvad hele landets sande interesse var. Bag denne idealisti-

63. Op. cit., s. 12-15.

64. Det fremgår f.eks. af det brev, jeg tidligere har citeret fra, som han sendte Krieger i begyndelsen af 1864, jf. note 33.

65. Jf. for øvrigt C.E.F. Reinhardt: *Orla Lehmann og hans Samtid*, København 1871, s. 214f.

ske anskuelse gemte der sig en klasseinteresse; det viser Lehmanns ord foroven om den konservative interesse, som det var Landstingets opgave at varetage. Lige fra hans første skriftlige politiske ytring, hans anmeldelse af Holsteins skrift om stænderne i 1832, fremkom, havde han betonet, at den højere middelstand, bourgeoisiet, var rygraden i samfundet. Oprindeligt havde han troet, at vælgerne ville forstå, at denne klasses repræsentanter, de nationalliberale, var dem, der bedst forstod at styre riget. Det viste sig at være en fejltagelse: Vælgerne bestod ikke intelligensprøven. Da det så ud til, at bondevennerne efterhånden ville blive lige så stærke i Landstinget som i Folketinget, så han ikke anden udvej end at indsnævre valgretten til Landstinget. Den bedrestillede middelstand skulle bevare sin magt. Efter hans mening ville det være til gavn for hele samfundet: Med opstramningerne af valgreglerne til førstekammeret ved vedtagelsen af Novemberforfatningen 1863 og den reviderede junigrundlov 1866 mente han for det første, at man sikrede, at Landstinget blev bedre i stand til de facto at udfylde den ligeberettigede plads, det skulle have ved siden af Folketinget. For det andet så han efter ændringen af valgreglerne den samlede rigsdag som et bedre, et sandere udtryk for folkets vilje end før: Folkets sande interesse måtte være identisk med den fælles vilje; de, der som han selv og det lag, han tilhørte, kendte den sande interesse, var derfor også bedst til – når de deltog i valgene – at tilkendegive den fælles vilje. Derfor var det helt i orden, hvis de hver især havde to stemmer, medens almuesmændene kun havde en. Derfor har Lehmann selvsagt også været helt uenig med Christen Berg fra Det nationale Venstre i dennes syn på den reviderede Junigrundlovs landsting. I en tale i Rigsdagen 1866 hævdede Berg, at Folketingets legitimitet med vedtagelsen af den reviderede grundlovs censusbestemmelser for valgret til Landstinget blev større end Landstingets, fordi det nu – i langt højere grad end Landstinget – var repræsentativt for det folk, der besad suveræniteten.⁶⁶

Med ændringen af Landstingets sammensætning i mere konservativ retning mente Lehmann formodentlig, at faren for, at en gennemførelse af parlamentarismen kunne føre til et styre, hvor de ukyndige dominerede også på regeringsplan, var afværget. Dermed var den forudsætning, han

66. Berg erindrede om, at hvis der var et andet flertal i Landstinget end i Folketinget, ville dette flertal ikke have »den moralske styrke som det demokratiske flertal i Folketinget, der er udgået af den almindelige folkestemning, når det taler folkets sag for fædrelandets skyld«. *Rigsdagstidende. Forhandlingerne paa Folkethinget. Overordentlig Samling, 1866*, sp. 309-313.

havde opstillet i 1834 for, at parlamentet skulle være dominerende i forhold til den udøvende magt, opfyldt; der var derfor ikke nogen grund til, at han skulle støtte de bestræbelser, der blev udfoldet for at styrke regeringsmagten i forhold til repræsentationen, således at udsigten til en gennemførelse af parlamentarismen mindskedes. Der var antagelig flere grunde til, at han ikke gik ind for at løse det, han så som et problem: risikoen for bondedominans, ved, at Junigrundloven blev revideret på en sådan måde, at den mindre tydeligt end den gamle Junigrundlov lagde op til parlamentarismens sejr. Den ene var, at han måtte tage hensyn til den del af opinionsfaktoren, der handler om kontinuitet. Havde han og det parti, han tegnede i offentlighedens bevidsthed, valgt at neddæmpe tilslutningen til parlamentarismen, ville han have taget afstand fra sin egen klart formulerede påstand, at suveræniteten med martsdagens omvæltning og vedtagelsen af Junigrundloven var blevet lagt i folkets hånd (jf. hans ord om fortvivlelsens selvhjælp og hans fortolkning deraf). At det var vigtigt for ham, at hans standpunkt i forfatningsspørgsmålet fremstod som præget af kontinuitet, viser blandt andet det førnævnte brev, han sendte til Krieger i begyndelsen af 1864; for i brevet gør han meget ud af at betone over for Krieger, der havde kritiseret ham for at være gået på akkord med tidligere tiders demokratistandpunkt, at han fra første færd havde ment, at valgretten til Junigrundlovens landsting havde været for bred. Han var ikke rokket i sin tro på demokratiet, men ønskede blot at værne det mod dets børnesygdomme.⁶⁷ Først i 1869 – året før sin død – indrømmede han offentligt, at han stod til højre. Men stadig holdt han på, at denne placering ikke skyldtes, at han havde flyttet sig, men at flere og flere havde indtaget politiske standpunkter til venstre for hans eget.⁶⁸

Den anden årsag til, at han grundlæggende stadig var tilhænger af en fri forfatning og dens naturlige følge: parlamentarismen var, at demokratiet i den konstitutionelt monarkiske form for ham stod som den bedste garanti for et godt styre: Det skulle sikre mod, at de, der fik regeringsmagten i Danmark, blev en tilfældig klike af mænd, der fik deres position via kongelig gunst, og som handlede uden at have kendskab til, hvad der rørte sig i befolkningen. Det bedste værn mod den udelighed, der havde kende-

67. Jf. note 33.

68. På et diskussionsmøde i *Den danske Folkeforening* 1869 sagde han ifølge det udsendte referat: »... når alle andre søger deres plads til venstre for os, er vi nødt til, enten vi vil det eller ikke, at se ud som højre«. Jens Sass Bak 1975, s. 303. *Diskussionsmøde i Den danske Folkeforenings Hovedafdeling*, København 1869, s. 52.

tegnet enevælden, var simpelthen, at de politikere, der dannede regering, havde deres basis i det folkevalgte parlament.⁶⁹ Den faktor, der her bestemte hans synspunkt, kan man med Bjørn Molin kalde interessefaktor;⁷⁰ for han mente naturligvis, at dette var i hans vælgeres interesse: Den højere middelstand af embedsmænd og kapitalister kunne ikke være interesseret i en tilbagevenden til den gamle vilkårlige praksis med hensyn til regeringsdannelse.

De ændringer, Lehmann gik ind for i Junigrundloven ved siden af begrænsningen af vælgerkorpset ved landstingsvalg, skulle da også efter hans egen angivelse styrke folkerepresentationen i forhold til regeringen – ikke mindst på bevillingsområdet. Således talte han varmt for et ændringsforslag, der gik ud på, at de enkelte ministre for fremtiden ikke på egen hånd ville kunne overskride finanslovsbevillingerne, når blot de skaffede sig sikkerhed for, at Rigsdagen ville godkende det i en efterfølgende tillægsbevillingslov. For fremtiden skulle sådanne overskridelser besluttet i statsrådet af ministrene, alle ministre, der var enige i beslutningen, skulle underskrive den, og endelig skulle sagen straks forelægges Folketinget, når det mødtes; dette skulle derefter tage stilling til, om der skulle gøres ansvar gældende over for de involverede ministre (ved at der blev rejst tiltale ved rigsretten). I sit skrift om den reviderede Junigrundlov bedyrede han, at hans støtte til dette forslag ikke udsprang af et ønske om at svække folkerepresentationens bevillingsmyndighed; tværtimod skulle det sikre, at den blev respekteret ved, at det blev mindre let at opnå tillægsbevillinger. I øvrigt bemærker man, at forslaget synes at være udtryk for en bestræbelse på at forhindre, hvad der var foregået under regeringen Ørsted, da den uden om Rigsdagen brugte penge på oprustning i 1853 og 54.⁷¹ Lehmann støttede ligeledes et forslag om, at der skulle ned-

69. Jf. hans bedømmelse af ministeriet Halls fald december 1863 og Monrads overtagelse af magten i en kommentar i begyndelsen af 1864 til forhenværende finansminister Fengers delvise forsvar for Monrads handlemåde. Efter Lehmanns mening var det både forkert af ministeriet Hall at trække sig og af Monrad at tilbyde at danne en ny regering. Kongen ønskede nok en anden politik, men den kunne han ikke få – heller ikke med Monrad i spidsen for regeringen. Monrads overtagelse af regeringsmagten havde på den baggrund alene med personlige spørgsmål at gøre, og heri skulle Monrad ikke have hjulpet kongen; det var »rotwitteri«: at kongens personlige anti- og sympatier kom til at afgøre regeringssammensætningen. Julius Clausen 1903, s. 219-220.

70. Bjørn Molin: *Tjänstepensionsfrågan*, Stockholm 1966.

71. I rigsrettens frifindelsesdom 1856 blev det således udtrykkeligt fastslået, at kun den minister, hvis underskrift stod på beslutningen, kunne være ansvarlig. Bestemmelsen om at alle ministre, der var enige i bevillingsoverskridelsen, for fremtiden skulle underskrive, kan ikke godt opfattes som andet end et forsøg på at undgå noget lignende en anden gang.

sættes et fællesudvalg af landstings- og folketingsmedlemmer, der kunne afgøre uenigheder mellem Folketinget og Landstinget om finansloven. I dette skulle der sidde lige mange repræsentanter for hvert ting.⁷²

Intet af disse forslag kan siges at være udtryk for et forsøg på at udhule grundlaget for, at en parlamentarisme kunne udvikle sig: Var det sidste blevet vedtaget, ville resultatet måske nok være blevet en højere grad af reel ligestilling mellem landsting og folketing, men det ville også have forhindret, at konflikter om finansloven førte til provisoriske finanslove. Under de indviklede forhandlinger om den reviderede grundlovs indhold faldt begge forslag dog. I hvilket omfang det første forslag – som Lehmann påstod – reelt ville have stillet folkerepræsentationen stærkere i bevillingssager i forhold til regeringen, er måske nok tvivlsomt. Det er jo nemlig ikke til at vide, i hvor høj grad ministrene ville have gjort brug af deres ret til under trussel om rigsretstiltale at overskride de bevilgede beløb; det er heller ikke til at vide, i hvilket omfang Folketinget ville have rejst tiltale for rigsretten, og endelig er det ikke til at vide, hvilken domspraksis denne ville have anlagt. Men man kan da have en mistanke om, at hvis en regering ellers sørgede for at opnå Landstingets samtykke til sine bevillingsoverskridelser, ville dets nidkærhed med hensyn til at fælde dom sammen med højesteretsdommerne ikke have været alt for stor. Til gengæld ved man, at hvis forslaget var blevet vedtaget, ville en minister, der så sig nødsaget til at bruge flere penge end bevilget, ikke have søgt finansudvalgets forhåndsgodkendelse – således som praksis udviklede sig. Og det ville have svækket repræsentationen. Selv om man altså kan tvivle på, om den nævnte bestemmelse ville have sikret folkerepræsentationens bevillingsmyndighed bedre end før, kan der dog næppe sættes spørgsmålstegn ved Lehmanns påstand om, at hans motiv til at støtte dette ændringsforslag var et ønske om at stille repræsentationen stærkere i bevillingsspørgsmål.

Endelig kan man spørge om, hvorfor Lehmann ikke – som partifællerne Monrad, Rimestad og Bille – gik i brechen for, at formuleringen af paragraffen om regeringens adgang til at udstede provisoriske love blev strammet op i den reviderede Junigrundlov, så det klart fremgik, at finanslove ikke var indbefattet i en regerings adgang til at lovgive provisorisk. Under debatten herom gjorde C.A. Bille opmærksom på, at Rigsdagens skattebevillingsmyndighed var en forudsætning for et virkeligt kon-

72. Orla Lehmann (udg.): *Danmarks Riges gennemsete Grundlov af 5te Juni 1849*, s. 10.

stitutionelt liv. At en regering muligvis kunne udstede en provisorisk finanslov, bragte dette i fare. »Når en provisorisk finanslov kan gives, mangler i enhver kritisk tid det hovedvåben, hvorpå det kommer an for den lovgivende forsamling... Et konstitutionelt monarki, der ikke er anlagt på i længden at blive parlamentarisk, indeholder en modsigelse«, sagde Bille, der tilføjede, at parlamentarismen måske var det, der først og fremmest skulle yde os frelse i farefulde tider.⁷³

Lehmans tavshed på dette punkt skal formodentlig ikke tolkes som udtryk for, at han var uenig med Bille; man skal huske på, at var forslaget om et fællesudvalg til behandling af finanslovskonflikter gået igennem, ville det have løst problemet; desuden skal man huske på hans skarpe udtalelser i Landstinget i 1855 om provisoriske finanslove som højforræderiske. De var så markante, at det virker meget usandsynligt, at hans syn på provisoriske finanslove skulle have forandret sig.

Konklusion

Denne afhandling har for det første vist, at for de nationalliberales ledende talsmand, Orla Lehmann, stod det som evident, at det konstitutionelle monarki, som man indførte i Danmark i 1848-49, også lagde op til, at parlamentarismen skulle slå rod. Først når det blev tilfældet, ville en fri forfatning endelig være realiseret. Dette synspunkt var Lehmann bestemt ikke alene om blandt de nationalliberale; de fleste gik ind for, at lovgivningsmagten skulle være den stærkeste under den fri forfatning; heraf fulgte efter nationalliberal opfattelse en eller anden form for parlamentarisme (jf. Billes udtalelse). Når de nationalliberale undertiden gik lidt stille med denne indstilling, var grunden ganske givet, at de frygtede, at parlamentarismen ville øge bondevennedominansen inden for det politiske liv; den var allerede rigelig stærk. Det følte Lehmann også; han, der endnu i 1850 betegnede sig selv som ganske vist uafhængig bondeven, blev senere en af bøndernes stærkeste modstandere. Men hans ønske om at moderere deres indflydelse betød ikke, at han forlod sit oprindelige standpunkt, at konstitutionalisme måtte være lig med parlamentarisme; i stedet lagde han sig i selen for sammen med andre nationalliberale at omdanne folkerepresentationens førstekammer, så det bedre kunne afspejle de

73. *Rigsraadstidende. Forhandlingerne paa Folkethinget 1864-65*, sp. 973.

konservative interesser, som han afslørende kom til at skrive i sit skrift om Junigrundloven fra 1865, inden han rettede de konservative interesser til »en besindig og derved pålidelig udvikling af hele folkets interesser«. Bag idealismens maske afslørede den interessepolitik også hos Lehmann, som han ellers havde så travlt med at bebrejde bondevennerne. Lehmann var trukket til højre; hans henvisning til, at han og ligesindede i deres politik alene lod sig lede af hensynet til den almene interesse, blev stadig mere slap; her er forskellen i forhold til Monrad iøjefaldende; for denne forblev i politisk henseende i det store hele der, hvor han hele tiden havde befundet sig. Lehmanns højredrejning var dog ikke ensbetydende med, at han også trak til højre i spørgsmålet om parlamentarisme eller ej. Her lå han antagelig, hvor han hele tiden havde befundet sig, for man kan ikke sige, at hans standpunkt, at parlamentarismen skulle være en *rigsdagsparlamentarisme*, var nyt. Lige på dette punkt havde Venstre altså ikke noget at bebrejde ham.