

Erling Reksten.

Erling Reksten

CHRISTIAN MAGNUS FALSENS SYN
PÅ STATSFORFATNINGEN 1814 - 24.



Hovedoppg. 981

INNHOOLD.

<u>1814.</u>	Innledning	Side	1
	Forholdet mellom statsmaktene	"	8
	Maktfordelingsprinsippet	"	8
	Maktfordeling og folkesuverenitet	"	14
	Representasjonen	"	17
	Stemmerett og valgbarhet	"	17
	Stortingets organisasjon	"	21
<u>1820- årene.</u>	Forholdet mellom statsmaktene	"	23
	Det absolutte veto	"	23
	Suvereniteten	"	27
	Statsråd og Storting	"	28
	Statsråd og konge	"	32
	Representasjonen. Grunnlovsforslagene	"	35
	Sammenlikning mellom standpunktene i 1814 og i 1820-årene	"	44
	Falsens forhold til kongen og til ettertiden	"	47
	Bakgrunnen for Falsens svingning	"	49
	Falsens isolasjon	"	54
	Avslutning	"	58
	Kilder	"	66
	Litteratur	"	68

INNLEDNING.

Christian Magnus Falsen inntar en sentral plass i Norges nyere historie. Han var en av dem som utformet det grunnlovsutkast som fikk størst betydning ved utarbeidelsen av den norske grunnlov i 1814, og han var den ledende person på selvstendighetspartiets side i kampen for Norges frihet og selvstendighet. Hans store innsats i 1814 har gjort ham fortjent til hedersnavnet "grunnlovens fader".

Den popularitet som Falsen nøy, og den sterke politiske stilling han inntok i 1814 skulle imidlertid ikke vare lenge. Allerede i 1820-årene sto han isolert og forhatt av alle som tidligere hadde sett opp til ham og sluttet opp om hans politikk. Bakgrunnen for svingningen i opinionens stilling til ham må søkes i den svingning som foregikk hos ham selv, og som reflekteres i hans grunnlovsforslag fra 1821 og i artikler og småskrifter som ble offentliggjort fra 1818 og utover til 1824.

Jeg har i denne oppgaven søkt å analysere Falsens standpunkt i 1821-24, å vise hva det består i og hva det betyr i forhold til hans standpunkt i 1814. En slik analyse av Falsens, og en hvilken som helst annen persons, politiske oppfatning vil alltid, forat den skal være fullstendig, omfatte tre hovedproblemer. Man må se på vedkommende persons syn på statens rettsgrunnlag, på statens mål eller oppgave, og på de midler som anses nødvendige for å realisere målet.

Denne analysen omfatter imidlertid bare to av disse problemer, Falsens syn på rettsgrunnlaget og på de konstitusjonelle midler. Mer spesielt betyr det at oppgaven dreier seg om Falsens oppfatning av suvereniteten, hans syn på forholdet mellom statsmaktene og hans meninger om representasjonens sammensetning. Jeg har først gitt en skisse av hans meninger i 1814, og deretter hoppet direkte fram til 1820-årene for å søke å gi et bilde av hans standpunkt i det øyeblikk hans politiske utvikling var løpt til ende. Problemet om når de forskjellige elementer som tilsammen utgjør Falsens nye standpunkt har kommet inn, har jeg imidlertid ikke søkt

å løse. Jeg har bare pekt på enkelte utslag av svingningen så tidlig som 1815 - 17.

Oppgaven er således noe snever i sitt opplegg. Foruten Falsens syn på statens oppgave og eventuelle forskyvninger der, ville en skisse av Falsens hele samfunnssyn i 1814 utvilsomt hatt stor verdi som bakgrunn for hans senere utvikling. En fordel ville det også ha vært om Falsen var blitt tegnet inn på europeisk bakgrunn og stilt inn i en større sammenheng i Norden, f.eks. når det gjelder hans syn på bondene og odelsretten. Det ville alt sammen ha betydd en perspektivutvidelse. - Når dette ikke er gjort, så har det sin grunn i den oppfatning at Falsens forandring i synet på suvereniteten, på forholdet mellom statsmaktene og på representasjonen i seg selv har så stor interesse at en begrensning av oppgaven til disse spørsmålene skulle være berettiget.

Det er blitt skrevet og sagt mye om Falsen og hans politiske gjerning. Jeg skal her gjengi hovedsynet hos noen av dem som har behandlet emnet.

Yngvar Nielsen mente at Falsen var den egentlige skaper av det politiske demokrati i Norge. Det som ga ham kraft til å føre sin politikk fram, var hans sterke tro på bonden og odelsretten.¹⁾ Men denne begeistring for bonden hadde ikke noe grunnlag i virkeligheten. "I bitter erfaring lærte grundlovens fader at forstaa, at den nye forfatning ikke var en gjenoplivelse af Haakon den godes "konstitutionelle monarki".²⁾

Følgen av dette var at Falsen etter hvert kom til å innta et nytt standpunkt. En hovedfeil ved forfatningen "saa Falsen deri, at regjeringens medlemmer var afskaarne fra at deltage i tingets forhandlinger".³⁾ Derfor foreslo han å gi statsrådene adgang til Stortinget. Dertil kom at han ville gi Lagtinget en mer selvstendig stilling, samtidig som bøndene skulle bli utestengt fra denne avdeling. Dermed hadde Falsen

1) Nordmænd i det 19. aarhundrede. I. s. 134.

2) S.st. s. 134.

3) S.st. s. 138.

oppgitt troen på bøndene. "Tydeligere kunde ikke Falsen markere sit nye standpunkt", sier Y. Nielsen. "Odelsidealet var opgivet." ¹⁾

Yngvar Nielsen mente at Falsen, da han la fram grunnlovsforslagene, samarbeidet med Karl Johan. "Som Supplement til de kongelige Propositioner maa betragtes de Forslag til Forandringer i Grundloven, der bleve fremsatte af Kristian Magnus Falsen," sier han. ²⁾ Men Nielsen fordømte ikke Falsen for det. Ut fra sin konservative innstilling og sitt nære forhold til kongehuset forsvarte han Falsen. "Falsens Skjæbne er en beklagelig Plet i Norges nyere Historie", sier han. "Med sine Feil har han, som ogsaa J. H. Vogt har ytret, Krav paa at erindres med Erkjendtlighet i sit Fædreland, som han var varmt hengiven, og for hvilket han har virket meget." ³⁾

J. E. Sars inntar en helt amen stilling til Falsen. Falsen hadde forlatt sitt standpunkt fra 1814 og gått over til å bli "Karl Johans medhjælper i arbeidet for at faa Norges gjældende statsforfatning omstøbt." ⁴⁾ "Han, som havde været rigsforsamlingens ledende personlighed, som fremfor nogen anden i tale og skrift havde forherliget odelsbonden og fremfor nogen havde virket til at give Norges forfatning en dermed stemmende demokratisk karakter, - han arbeidede nu af al sin magt paa at faa dette rigsforsamlingens verk omgjort og fremsatte forslag, som gik ud paa at give Norges forfatning en afgjort aristokratisk karakter og at nedværdige odelsbonden til at blive en slags politisk pariakaste." ⁵⁾ - En slik signalforandring kunne ikke forsvares, mente Sars. Den kunne "for samtiden fremstille sig som et slags landsforræderi og var det virkelig ogsaa, uden hensyn til de motiver, som bestemte hans optræden." ⁶⁾

Men "forræderiet" var ikke bevisst. "Oprigtigheden af hans fædrelandskjærlighed kan ikke drages i tvil. - - Vi bør ikke tvile om, at han har været i fuldkommen god tro ved sin overgang fra den ene politiske leir til den anden, saa

1) Nordmænd i det 19. aarhundrede I, s. 139.

2) Norges Historie efter 1814, bd. I., s. 474.

3) S.st. s. 522.

4) Norges Historie VI. s. 208.

5) S.st. s. 209.

6) S.st. s. 209.

brat den end var." ¹⁾ Årsaken til det store skiftet må søkes i "at det har skortet ham i meget høi grad paa selvbeherskelse og evne til at opretholde sin sindsligevegt, - at hans forfængelighed, hans rent personlige antipatier og sympatier kunde faa slig magt over ham, at han tabte forstaaelsen af de saglige hensyn." ²⁾

Den moralsk-nasjonale vurdering av Falsen som Sars hadde gitt uttrykk for, sluttet også Halvdan Koht seg til da han i 1914 skrev om Falsen. "Han gjorde sig til Carl Johans politiske leiesvend, lot sig paa ulovlig maate utnævne til et ulovlig oprettet embede, - blev med en gang en av de værste reaktionære i landet." ³⁾

I sin artikkel om Falsen i Norsk biografisk leksikon tok så Koht denne oppfatning opp til nærmere prøving. Problemstillingen i artikkelen var sprunget direkte ut av Sars', og hans eget, syn på Falsen. Den lyder slik: "Endda hundrede aar efter hans død sitter det som et sviende spørsmaal i vor historie: Var han en forræder? Eller blev det gjort ham blodig uret? Var det trods alt en indre sammenhæng i de tilsynelatende motsigelser? Eller skiftet han virkelig idealer?" ⁴⁾

Under fremstillingen av Falsens liv og virke påpeker Koht flere ganger skifte i standpunkt hos ham. Om forslaget til omorganisering av Stortinget sier han: "Forslaget betydde derfor faktisk en krigserklæring til demokratiet. Og det siste punkt betydde likefrem en opgivelse av hans personlige tro på bonden som hovedfaktoren i staten." ⁵⁾ - Likeså skiftet Falsen syn på forholdet mellom statsmaktene. I 1817, sier Koht, hadde Falsen oppgitt maktfordelingslæren. "Enheden i staten er altsaa for Falsen i 1817 det væsentlige, og de forskjellige saakaldte "magter" blir for hans tanke nu bare utstrålinger av en og samme fællesvilje." ⁶⁾ I 1820-årene var hans standpunkt ennå et annet, mener Koht.

1) Norges historie VI, s. 210.

2) S.st. s. 210.

3) Eidsvold 1814, s. 253.

4) H.Koht i Norsk biografisk leksikon, IV, s. 25.

5) S.st. s. 40.

6) S.st. s. 28

Da ville Falsen gi kongen et absolutt veto, noe han hadde tatt avstand fra både i 1814 og i 1817. Det skulle være et vern for folket i kongens hånd mot overgrep fra representasjonens side. "Men samtidig kom han ogsaa mer tilbake til at tale om "likevekten" mellom statsmagterne som hadde faat saa bred plads i Adlers indledning til grundlovsutkastet fra 1814." ¹⁾

Dette betyr imidlertid ifølge Koht ikke at Falsen har skiftet idealer. Det lar seg tross alt påvise en prinsipiell konsekvens i alle hans handlinger. Og Kohts svar på det problem han stilte i begynnelsen lyder slik: "Det er ikke mulig lenger at drage hans politiske hæderlighet i tvil. Det som skiftet hos ham, det var troen paa hvad som var mulig. Men i kampen for det han trodde paa, var han en glimrende skikkelse, - en av de stolteste kampskikkelser i Norges politiske historie." ²⁾

Den bredeste behandling har Falsen fått i Einar Østvedts doktoravhandling: "Christian Magnus Falsen. Linjen i hans politikk." - Østvedts hovedsyn er at det ikke foregikk noe skifte hos Falsen. Han stiller spørsmålet: "Var det tross alt en indre enhet og konsekvens i Falsens politiske gjerning fra han sto som høvdingen på Eidsvoll, ombrust av folkets bifall, og til han døde ensom og skuffet med hele nasjonens forbannelse over sitt hode?" Og han svarer straks: "Det var ³⁾ en enhet. Ser man på hans enkelte handlinger og bedømmer dem isolert, revet løs fra deres organiske sammenheng med de bærende grunntanker de tross alle selvmotsigelsens tegn var sprunget frem av, så er det en lett sak å dømme ham. Men går en den motsatte vei og prøver å finne frem til selve ideinnholdet i hans politiske filosofi, vil en støte på retningslinjer som han i medgang og motgang aldri gav slipp på." ⁴⁾

Til tross for denne tese viser Østvedt på flere steder at Falsen har brutt med sin fortid, også i fundamentale prinsipielle spørsmål. Om grunnlovsforslagene fra 1821 sier han: "Nektes kan det heller ikke at han med dem på avgjørende punkter var kommet i strid med sin egen fortid." ⁵⁾

- 1) H.Koht, Norsk biografisk leksikon IV, s. 41.
- 2) S.st. s. 43 f.
- 3) Uth. av Østvedt.
- 4) E. Østvedt: Chr.M. Falsen, s. 621 f.
- 5) S.st. s. 483.

Om forslaget til omdannelse av Lagtinget heter det: "Dermed hadde også Falsen for alvor vendt ryggen til det demokratiske grunnprinsipp på hvilket hans forfatningsutkast var bygd opp." ¹⁾

Falsens forslag om å gi statsrådene adgang til Stortinget betyr også et brudd. "Dermed hadde han også brutt med den rene demokratiske linjen som hans grunnlovsutkast ved sin sterke sikring mot gjensidig innblanding av statsmaktene seg imellom hadde fulgt." ²⁾ Hans syn på vetoet likeså. "I motsetning til den deling ³⁾ av statsmakten etter strengt Montesquieuske prinsipper som med så stor styrke var blitt forfektet av Adler i innledningen til grunnlovsutkastet, fremhevet Falsen her enheten ⁴⁾ i statsstyret eller den likevekt ⁵⁾ mellom statsmaktene uten hvilken en konstitusjonell forfatning i lengden ikke kunne bestå." ⁶⁾

Sverre Steen har i sin opposisjon mot Østvedts doktoravhandling gitt uttrykk for en oppfatning forskjellig fra Østvedts. Om Falsens syn på representasjonen sier han: "Falsens standpunkt i 1814 og 15 var at hos folket, dvs. grunneierne, skulle den lovgivende og bevilgende makt ligge. I 1821 ville han legge den lovgivende makt iallfall hos en korporasjon som nødvendigvis måtte komme til å bestå vesentlig av embedsmenn, og den var ikke fremgått av demokratiske valg. - Falsen hadde altså skiftet syn på begrepet demokrati, eller han hadde oppgitt demokratiet." ⁷⁾

Når det gjelder forholdet mellom statsmaktene, poengterer Steen først at Falsen i 1814 hadde gått inn for en tredeling av makten, med tyngdepunkt i nasjonalforsamlingen. I 1820-årene var han imidlertid kommet fram til et annet syn på dette hovedpunkt. "Falsens standpunkt i 1821 var en enhetlig statsmakt, men likevel slik at kongen i siste instans skulle være den avgjørende faktor gjennom det absolutte veto. - Falsen hadde altså skiftet syn på forholdet mellom statsmaktene." ⁸⁾

1) E.Østvedt: Chr.M.Falsen, s. 484.

2) S.st. s. 346.

3) Uth. av Østvedt

4) do.

5) do.

6) S.st. s. 547.

7) Sy: Steen, i H.T. XXXIV, s. 501.

8) S.st. s. 501.

Steen samler så til slutt sin oppfatning av Falsen i det hovedsyn, at Falsen var grepet av den europeiske reaksjon etter Napoleonskrigene. "Reaksjonen var sterkere ute i Europa enn i Norge; men reaksjonen grep også norske kretser; reaksjonen grep også Falsen. Og nettopp fordi Falsen fulgte så godt med i fremmed statsliv og fremmed statslære, som i denne tid var sterkt reaksjonært preget, mottok han meget sterke inntrykk av reaksjonen ute og av de farlige følger ved de radikale bevegelser i flere land."¹⁾ "Falsen ble mer og mer konservativ, ja - - han ble den fremste representant i Norge for den europeiske reaksjonære bevegelse etter Napoleonskrigene."²⁾

De viktigste kildene jeg har brukt til oppgavens løsning er for det første Falsens småskrifter. Videre artikler i aviser, særlig Den Norske Tilskuer 1817-21 og Tilskueren 1824. Dertil kommer Adler-Falsens grunnlovsutkast i Y. Nielsens utgave og stortingsforhandlingene.

Av utrykte kilder har jeg benyttet meg av Falsens Excerpta Historiam mundi illustrantia, i 7 bind, som jeg har fått utlånt fra Bergens Museum til bruk i Universitetsbiblioteket. De er skrevet før 1814.³⁾

Av litteratur som har vært til særlig nytte ved utarbeidelsen av oppgaven må jeg nevne J.A. Seips forelesninger over politikere og politisk tenkning i Norge etter 1814, uttrykt. Videre Jac. S. Worm Müllers og Sv. Steens innlegg ved Einar Østvedts doktordisputas, trykt i Historisk Tidsskrift, bd. 34, hefte 6. Einar Østvedts bok om Falsen har jeg også hatt stor nytte av, og likeså Yngvar Nielsens Norges Historie etter 1814.

1) Sv.Steen, i H.T. XXXIV s. 504
2) S.st. s. 501 f.
3) Se under kilder bakerst i oppgaven.

1814. FORHOLDET MELLOM STATSMAKTENE.

Maktfordelingsprinsippet.

Vi kan uten videre slå fast, at Falsen i 1814 gikk inn for en representativ forfatningsform. Revolusjonsideene var blitt spredt utover hele Europa, og de som satt som embetsmenn rundt omkring i Norge i 1814, tilhørte i stor utstrekning den generasjon som i 1790-årene i Kjøbenhavn hadde diskutert og var blitt påvirket av frihets- og likhetsideene. Da så Kielerfreden brøt den gamle forbindelsen mellom Danmark og Norge, var det embetsmennene som tok ledelsen i arbeidet med å realisere frihetstankene på norsk grunn. Og blant dem igjen kom Falsen til å innta en ledende stilling.

Falsen ville likevel ikke ha en ren demokratisk eller republikansk regjeringsform. Hans ideal var en blanding av monarki og demokrati. Han ville ha "et ved Demokratie indskrænket Kongedømme." ¹⁾ Allerede før 1814 kommer han med uttalelser som viser, at han ser på en slik blandet regjeringsform som den beste. Han sier: "Den sædvanlige Regjeringsform i de eldste Stater var indskrænket-monarkisk." ²⁾ Denne viise ³⁾ Form udartede ³⁾ i Orienten til Despotie, i Occidenten til Republik." ⁴⁾ Her har han tatt avstand fra begge ytterformene, despoti og republikk, og gitt sin tilslutning til en blandet regjeringsform, til maktfordelingsprinsippet.

Maktfordelingsprinsippet lå til grunn for det konstitusjonelle system som i tiden omkring 1814 av de fleste mennesker var sett på som det beste. Man så i det det sikreste middel til å hindre maktmisbruk fra statens side, og dermed den beste garanti for at menneskenes naturlige rettigheter skulle bli bevart. I Adler-Falsens grunnlovsutkast heter det at friheten er "Indbegrebet af de naturlige og uafhængelige Rettigheder, hvormed hvert Menneske fødes", og denne frihet har "alene en sikker og vedvarende Tilværelse i de Statsbygninger,

1) Norges Odelsret s. 63.

2) Uth. av Falsen

3) Uth. av forf.

4) Excerpta I, s. 22. Vi møter her hos Falsen tanken om Orienten som despotiets og ufrihetens arnested. Han sier samme sted, I, s. 18: "Ideerne om Frihed og Trældom, Stændernes Lighed og Ulighed vare allerede i denne Periode forskjellige i Orienten og Occidenten. I den sidste findes almindelig Følelse for Menneske-Rettigheder og Friheds-Kjærlighed, som der frembringe Priestater, medens den modsatte Tænkemaade sætter Despotismen paa Asiens Trone."

ved hvis Opførelse hine naturlige Rettigheder ere lagt til Grund." "Men", sies det videre, "Grundvolden, den være nok saa fast, kan ikke hindre Bygningen fra at styrte sammen, naar ikke dennes Bestanddele ere nøiagtigen afmaalte, og stillede i Ligevegt." ¹⁾ Adler-Falsen deler derfor den øverste makt i staten på tre organer, den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt. Og hovedpunktet i likevekten er "at afsondre den lovgivende Magt fra den udøvende." ²⁾

Maktfordelingsprinsippet reflekteres tydelig i grunnlovsutkastets bestemmelser om statsrådenes forhold til Stortinget. I § 127 heter det: "Ingen af Kongens Raad, Ingen som har Betjening ved Hoffet eller pensioneres af Samme, maa have Sæde eller Stemme i Rigsforsamlingen eller nogen af dets Afdelinger." Regjering og Storting skulle helt skilles fra hverandre. Det var direkte forbud for statsrådene mot å ta del i nasjonalforsamlingens debatter. Og vi kan her merke oss at Adler-Falsens utkast var det eneste som hadde et slikt forbud. ³⁾ Maktfordelingsprinsippet skulle gjennomføres helt og fullt.

Den forestilling som ligger bak dette er at makt ifølge sin natur vil ekspandere. Derfor er det nødvendig å begrense makt med makt. ⁴⁾ Hos Adler-Falsen sies det slik: "Da disse Magter efter deres Afsondring optræde som stridende Kræfter, hvoraf den Ene stræber at tilvinde sig Herredømmet over den Anden, saa maa de, dels ved særskilte Grændser, dels ved kunstig Sammenstilling, hindres fra at undertvinge, og, som Følge deraf, foreene sig med hinanden." ⁵⁾ Det gjelder med andre ord å skape balanse i kreftenes spill ved hjelp av et kunstig system.

Tanken om å skape harmoni ved et kunstig system er noe fundamentalt hos mange av den tids mennesker. ⁶⁾ Den gjør seg gjeldende på alle områder av samfunnslivet. Og den går sammen med en sterk tro på loven som effektivt middel til å holde kreftene i likevekt. Typisk eksempel på det er den rolle man mente

1) Gr.l. utk. s. 109.

2) S.st. s. 109.

3) A. Bergsgaard, i H.T. ~~XXVII~~ s. 205.

4) J.A. Seips forelesninger.

5) Gr.l. utk. s. 109 f.

6) J.A. Seips forelesninger.

odelsretten hadde spilt gjennom tidene. Hos Falsen heter det at ute i Europa hadde hierarki og lensvesen "ophævet al Lige-vægt mellom Borgerne."¹⁾ I Norge derimot var likheten opprett- holdt. Odelsretten hadde der vært et effektivt middel til å "conservere denne Lighed i Ejendom"²⁾. - Den samme tanke kommer også til uttrykk i næringslovgivningen, hvor man søker så vidt mulig å holde hver stand innen sitt område; bøndene skal dyr- ke jorden, borgerne skal drive handel og embetsmannen skal hol- de seg til sine embetsplikter.

Balansetanken kan bli så sterk at man ut fra den til og med kan komme til å forsvare ting man ellers totalt ville fordømme. Det er f.eks. en kjent sak at Falsen raste mot den katolske geistlighet. Det heter et sted: "De Nationers Uviden- hed og Eenfoldighed, blandt hvilke den christelige Religion var antaget, gjorde det let for de Geistlige, at gjøre enhver falsk Sætning som Uvidenhed, Overtroe eller Egennytte opfandt, til en Religions Sandhed, og at fuldende den hele Præstebedrags Byg- ning."³⁾ I sin Norges Historie sier han: "thi man kan altid ansee Tilvæksten i Geistlighedens Magt for en af de medvirkende Aarsager til de paafølgende blodige Optrin."⁴⁾ På tross av denne innstilling kan Falsen ut fra balansetanken si følgende om re- formasjonen: "Ved Reformationen lod han (Christian III) den lutherske Geistlighed beholde for liden Indflydelse; den Mod- vægt som Clerus havde før udgjort mod Adelen, hørte nu op."⁵⁾

1) Norges Odelsret s. 40

2) S.st. s. 42.

3) Excerpta II s. 339.

4) Norges historie under Harald Haarfager, II s. 365.

5) Excerpta III s. 596. - Falsen resonnerer etter en helt an- nen linje i sitt skrift mot H. Wergeland. Han sier her: "Ligesom Reformationen altsaa knækkede Geistlighedens over- drevne Magt, og bragte den tilbage til hvad dens egentlige Bestemmelse er, saaledes gjorde Souverainiteten Ende paa Adelsaristokratiet og gjengav Lovene, under kongens udeelte Authoritet og Beskyttelse, deres tabte Herredømme." Bemærk- ninger over Skriftet: "En sandfærdig Beretning om Danmarks politiske Forbrydelser imod Kongeriget Norge fra 955 til 1814. En historisk Skisse.", s. 103.

Tankens styrke hos Falsen understrekes her ved at det ikke er sagt i en situasjon hvor han har bruk for et argument, men er et ledd i et resonnement som tar sikte på å klargjøre det historiske virkelighetsforløp.

Maktfordelingssystemet har altså sin plass i et helhetssyn på samfunnet. og kreftene som virker der.

Den teoretiske utforming av maktfordelingsprinsippet var gitt av Montesquieu i boken "De l'Esprit des Lois"(1748). Det konkrete grunnlag han bygde på var den engelske forfatning. Her mente han å finne maktfordelingsprinsippet gjennomført, og han satte det engelske system opp som mønster for forfatningene i andre land. Vi skulle tro det var en motsetning i Montesquieus tanke her. Hans store tese er jo at lover og institusjoner er uttrykk for krefter nettopp i det samfunn hvor de oppstår. Følgelig kan de ikke mekanisk overføres fra et folk til et annet. - Når han likevel setter opp den engelske forfatning som mønster, er det fordi han mener den er uttrykk for noe fellesgermansk. Det engelske konstitusjonelle system står for Montesquieu som et typisk uttrykk for den germanske frihet. Derfor kan det stå som grunnskjema for forfatningene i alle germanske land. ¹⁾

Falsen hadde studert Montesquieu. Det var den forfatter han var mest opptatt av, i hvert fall før 1814, og det er tydelig at han har mottatt avgjørende impulser fra ham. Det kommer til uttrykk i grunnlovsutkastet, og det kommer til uttrykk i det han har skrevet om historie.

Overalt hos de gamle germanere finner Falsen igjen Montesquieus tanke om maktfordelingen mellom konge og folk. Et sted sier han: "Regjeringsformen i de af Tydskerne stiftede Stater var overalt indskrænket-monarkisk. Den høieste Lovgivende Magt var i Grundejernens eller Landejernens Hænder, og selv den executive Magt besad Kongen kuns under visse Indskrænkninger".²⁾ Et annet sted heter det: "Tydskland bestod af flere af Frankerne erobrede Nationer. Ingen af dem havde tabt sin Frihed i en saadan Grad, at de skulde have taalt en

1) E. Hölzle: Die Idee einer germanischen Freiheit, s. 112. Montesquieu førte også Frankrikes institusjoner tilbake til de gammelgermanske. S.st. s. 107.

2) Excerpta II, s. 213.

anden Regjeringsform end en innskærket-monarkisk, hvilken desuden overalt var almindelig, og passede saa vel med Tidernes Aand, at ethvert Forsøg paa at anmasse sig Enevælden, mislykkedes." ¹⁾ Og om sitt eget land sier han: "Norge har erholdt en Forfatning, i det Væsentlige aldeles overensstemmende med hiin den lykkelige under Haakon den Gode." ²⁾

Vi har tidligere sett at begrunnelsen for maktdelingen var frykt for maktusurpasjon. Et viktig spørsmål blir da fra hvilken kant Falsen mente at man hadde mest å frykte. Om det sies det i grunnlovsutkastet følgende: "I Almindelighed har man anseet den udøvende Magt som den farligste for Statens Frihed, og derfor, ved Afsondringen, søgt at sætte Grændser for dens væbnede Arms Indgræb i Lovgivningen. - - Men det er endnu mere nødvendigt, at innskærke den lovgivende Magt, som, naar den vil, kan fuldbringe i et Øieblik hvad den udøvende kun efter en længere eller kortere Række af Foretagender kan bewirke: at omstyrte Statsforfatningen." ³⁾

Det gis her uttrykk for en sterk skepsis overfor nasjonalforsamlingen. Det er større grunn til å frykte maktmisbruk fra dens side enn fra Kongens. Noe av bakgrunnen for mistilliten må søkes i de erfaringer man hadde fra den franske revolusjon. Falsen var en varm tilhenger av revolusjonsideene. Friheten, innbegrepet av menneskets naturlige og uavhengelige rettigheter, var hele livet igjennom det store mål for hans bestrebelser. Man kan næste en dyp og inderlig avsky for terrorveldet og dets ledende menn.

Konstitusjonen av 1791 representerte i Falsens øyne noe av det beste i den franske revolusjon. "Det er troeligt," sier han, "at Kongen selv da ønskede, at denne Constitution, som ingenlunde paalagde ham nogen overdreven Indskærkning, maatte staae ved Magt, og at han var bestemt at overholde den. Ogsaa var den, skjøndt, som hver menneskelig ting, i mange Deelee forbederlig, af mere Værd end de fleste Staters, og Frankrig kunde ved den blevet lykkeligt, dersom det hadde beholdt den, og forbedret dens Feil." ⁴⁾ Det var den moderate, borgerlige revolusjon Falsen var begeistret for. Så lenge man

1) Excerpta II, s. 303.

2) Norges Odelsret, s. 61 f.

3) Gr.l. utk. s. 110.

4) Excerpta VI, s. 1215.

ikke gikk lenger, fant den både hans og andres bifall. "Den franske Revolusjon", sier han, "fandt overordentlig Biefald hos deres (de fremmede Magters) Undersaatter saa længe den første constituerende Forsamling varede." ¹⁾ Men representantene for de to ytterpartiene i den franske nasjonalforsamling var ikke tilfreds med den ordning man hadde fått. "Hoffpartiets og Democraternes Utilfredshed med samme (Constitutionen af 1791) var lige stor og viiste sig strax." ²⁾ Kongen ble henrettet. "Han mistede 21. Januar 1793 sit Liv under Guillotinen, meget uskyldigere end Carl I." ³⁾ Og så raste lavenen videre. "De rasende Jacobinere, som man i Conventen kaldte Bjerget, bemægtigede sig nu aldeles Overhaanden i samme. Den Tilstand, hvori de bragte Frankrige, den Blodgjerrighed, den Irreligiøsitet, den Rovgjerrighed, de slette Sæder de indførte, giver et Bilde af dette Rige, som i Hærlighed blot den forrykte Carl VI's Tider komme nær. Et revolutionært Raserie forplantede sig endog til Fruentimmerne." ⁴⁾ Lederne for det hele var "det afskyelige Uhyre Marat" og den "grusomme Robespierre" med sin "blodige Despotismus".

Den lærdom Falsen trakk av dette var at man måtte sikre seg mot utskielser av denne art fra nasjonalforsamlingens side. Et slikt massedespoti var så meget farligere som det ville kunne utøves i frihetens navn. "Jacobinerne", sier han, "fandt nu (etter Girondens fall) ikke længere nogen Modstand i Conventen, og utøvede det uhørteste Tyrannie under Navn af Republicanisme og Frihed." ⁵⁾

De midler Falsen da ville bruke mot eventuelle maktmisbruk fra nasjonalforsamlingens side var to. For det første ville han dele den lovgivende forsamling i to kammer. Dermed ville den ene del bli "en Skranke for den anden". ⁶⁾ Det ville komme til å herske en gjensidig mistenksomhet mellom de to kammer, slik at det ene ikke ville tillate det andre å utvide sin makt på Kongens bekostning. Den eksekutive makt ville

1) Excerpta VI, s. 1276.

2) S.st. s. 1215.

3) S.st. s. 1223.

4) S.st. s. 1223.

5) S.st. s. 1224..

6) Gr.l. utk. s. lll.

dermed "erholde baade sin Skranke og sit Værn i den lovgivende Magt." ¹⁾ Dernest ville han gi kongen en relativt sterk forfatningsmessig stilling. Kongen skulle ha hele den eksekutive makt, og et suspensivt veto mot den lovgivende. Han skulle ha rett til å utstede provisoriske anordninger. Videre skulle han ha rett til å inngå traktater med fremmede makter, begynne krig og slutte fred, og han skulle ha overkommandoen over rikets land- og sjømakt. Overfor domstolene skulle han ha benådningsrett. Han skulle ha rett til å utdele titler og rang, og å adle en person. ²⁾ Endelig skulle han ha retten til å utnevne alle sivile, geistlige og militære embetsmenn.

Hvis vi sammenlikner dette med den franske grunnlov av 1791, som var et av de viktigste forbildene for det Adler-Falsenske utkast, så vil vi finne at utkastet gir kongen en langt sterkere stilling enn den franske grunnlov. 1791-forfatningen inneholdt forbud ~~for~~ kongen mot å utstede provisoriske anordninger. Alle traktater skulle godkjennes av nasjonalforsamlingen. Videre hadde kongen liten eller ingen innflytelse på utnevnelsen av embetsmenn, og alle dommere skulle velges av folket. Adler-Falsen går altså forsiktigere til verks enn de franske grunnlovsgivere av 1791.

Maktfordeling og folkesuverenitet.

Ved siden av maktfordelingen er tanken om folkets suverenitet et hovedprinsipp hos Adler-Falsen. I grunnlovsutkastet heter det: "Souverainiteten er Indbegrebet af alle de Rettigheder som Mennesket efter sit Væsen ved Indtrædelsen i Selskabet maa antages at have afhændet. Denne Souverainitet er hos Folket. Ingen enkelt Deel af Folket kan udøve det hele Folks Magt." ³⁾ Det kommer også til uttrykk ved at grunnlovsforslaget har et noenlunde fullt utbygd jurysystem. Det samme standpunkt finner vi hos Falsen på Eidsvoll. Han hevder der at "den hele Souverainitet er i Folkets Hænder." ⁴⁾

1) Gr.1. utk. s. 111.

2) Adelsskapet skulle være personlig, ikke arvelig.

3) Gr.1. utk. s. 116. Uth. av forf.

4) H. Koht i H.T. 5, III, s. 11.

Han stiller seg her på den udelelige og uavhendelige folkesuverenitets grunn. ¹⁾ Spørsmålet er da hvordan den rene folkesuverenitet logisk kan forlikes med maktfordelingsprinsippet.

Prinsipielt sett er maktfordeling og den rene folkesuverenitet uforenlige i et arvelig monarki. Bare i en republikk, f.eks. U.S.A., hvor både president og nasjonalforsamling er valgt av folket, kan de prinsipielt forenes. Likevel ser det ikke ut til at det har vært noe problem for Falsen og hans samtid. Tanken har vært at man kunne gi kongen ganske stor makt uten å gjøre brudd på den rene folkesuverenitet. Man har ment at grensen for den rene folkesuverenitet gikk ved det absolutte veto. -

Henrik Wergeland sier i sin Norges Konstitutionshistorie at Eidsvollsmennene var fullt klar over at det absolutte veto var en avgjørende sak. "Det er ved dette Spørsmål Democratisme og Monarkisme egentlig skiller sig." ²⁾ Derfor fikk vi også det suspensive veto, som, sier Wergeland, "paatrykker Forfatningen dens afgjort demokratiske Præg og opstiller uden Sky Folkesuvereniteten som dens øverste Princip." ³⁾ Halvdan Koht hevder det samme. Han sier: "Falsen sto på Rousseaus og den franske revolusjons grund, en uavhendelig og udelelig folkesuverenitet. Wergeland delte suvereniteten mellom kongen og folkets valgte ombudsmenn. Og dette hadde en viktig praktisk følge: Wergeland ville gi kongen absolutt veto." ⁴⁾

En annen forestilling som kunne virke som en formidler mellom de to prinsipper, var at man oppfattet kongen som folkets embetsmann. Falsen gir uttrykk for denne oppfatning flere ganger. Et sted sier han: "Eenstemmigen valgte de (nordmennene) en Drot, som - - - - Rigets Grundlov stedse maa erindre om at han kun er Nationens første Embedsmand." ⁵⁾

1) Sml. H. Koht, i H.T. 5, III, s. 11.

2) H. Wergeland: Norges Konstitutionshistorie, s. 368.

3) S.st. s. 368.

4) H. Koht, i H.T. 5, III, s. 11. Uth. av forf.

5) Hvad har Norge at haabe osv., s. 4.

Og i 1817 sier han at vår forfatning er monarkisk, fordi "en Konge staaer i Spidsen for den hele Regjering, som Statens første Embedsmand." ¹⁾ Kongen blir dermed stående som en tjener for folket, ikke som dets representant.

I overensstemmelse med tanken om den rene folkesuverenitet legger så Adler-Falsens grunnlovsutkast maktens tyngdepunkt i nasjonalforsamlingen. Den skal ha den lovgivende, den bevilgende og den kontrollerende myndighet. Kongen skal ha et suspensivt veto i lovsaker, men ikke i grunnlovssaker. De skal avgjøres av nasjonalforsamlingen alene. Beviset for det finner vi i grunnlovsutkastet, hvor det heter at den lovgivende makt kan "fuldbringe i et Øieblik hvad den udøvende kun efter en længere eller kortere Række af Foretagender kan bevirke: at omstyrte Statsforfatningen." ²⁾ Dette må bety at forfatterne mener at det ligger i Stortingets hender alene å foreta forandringer i grunnloven. Det samme fremgår også av utkastets bestemmelse om at grunnloven skal gjennomgås og rettes hvert 25. år av et vanlig storting. ³⁾

1) Grunnlovskommentaren s. 6.

2) Gr.l. utk. s. 110.

3) Sml. A. Bergsgaard: Året 1814, I, s. 305.

REPRESENTASJONEN.

Stemmerett og valgbarhet.

Når vi skal undersøke Falsens syn på stemmerett og valgbarhet på grunnlag av bestemmelsene i grunnlovsutkastet, kan det være fruktbart å se disse bestemmelsene i relasjon til bestemmelsene i den endelige grunnlov.

De kvalifikasjoner som i den endelige grunnlov krevdes for å få stemmerett var følgende: Man måtte være minst 25 år, ha bodd i landet i minst 5 år og dessuten enten være eller ha vært embetsmann, på landet eie eller på lengre tid enn 5 år ha bygslet matrikulert jord, eller være kjøpstadborger, eller i kjøpstad eller ladested eie gård eller grunn til en minsteverdi av 300 Rbd. S.V. -

Adler-Falsens utkast til stemmerettsregler var følgende: Man måtte være minst 21 år, og man måtte ha oppholdt seg i Norge i minst 2 år. Videre måtte man være født i Norge, eller av norske foreldre, eller man måtte være naturalisert. Dessuten måtte man enten på landet eie jordegods til 5 lispd. tunge skyld, eller i by ha en minsteinntekt på 50 Spd. årlig.¹⁾

På to punkter stiller her Adler-Falsen mindre strenge krav enn den endelige grunnlov. For det første satte de minstealderen for oppnåelse av stemmerett til 21 år, mens grunnlovens bestemmelse lød på 25 år. Dessuten krevde Adler-Falsen bare to års opphold i landet, mens grunnloven krevde 5 år for å få stemmerett. Men på de øvrige punktene, særlig i forhold til bøndene, var grunnloven mer radikal enn Adler-Falsens utkast. Etter grunnloven fikk alle de som i det hele tatt eide eller bygslet matrikulert jord for 5 år eller mer stemmerett. Adler-Falsen krevde at man skulle eie jordegods til minst 5 lispd. tunge skyld for å oppnå stemmerett. Det vil si at ca. 1/3 av bøndene i Norge ville bli utelukket fra stemmerett.²⁾

1) Gr.l. utk. s. 120 ff.

2) A. Bergsgaard: Året 1814, I, s. 321.

Når det gjelder valgbarheten krevde grunnloven i tillegg til betingelsene for stemmerett at man skulle være minst 30 år og ha oppholdt seg i landet i minst 10 år. På disse to punktene satte ikke Adler-Falsen så strenge krav. De krevde at man skulle være minst 25 år og ha vært bosatt i landet i minst 5 år. Men til gjengjeld krevde de som vilkår for valgbarhet at man enten på landet skulle eie jordegods til en minsteverdi av 1 skpd. tunge skyld, eller i by ha en minsteinntekt på 400 Spd. årlig. Kravene som stiltes for å bli valgbar var altså mye strengere enn kravene som stiltes for å få stemmerett. For byene var de 8 ganger høyere, og ville bety at en stor del av borgerskapet ville bli utestengt fra Stortinget. For landsbygda ville det bety at ca. 3/4 av bøndene ikke ville kunne møte i Stortinget. ¹⁾

Vi ser altså at utkastet er mye mindre radikalt i stemmeretts- og valgbarhetsspørsmålet enn grunnloven ble i sin endelige form. Et viktig spørsmål her er da hvorfor nettopp Falsen, som fremfor noen ville bygge den nye norske stat på bøndene, kunne gå så langt som til å utelukke 3/4 av denne samfunnsgruppen fra adgang til Stortinget. Vi kan her minne om Falsens standpunkt i skriftet om Norges odelsrett, hvor det heter at "hos Folket): Grund-Ejerne, er den lovgivende Magt, Magten til at paalægge Skatter og bestemme Skattevesenet." ²⁾ Derfor er det også "stridende mod Principet" ³⁾ at embetsmennene har fått stemmerett, men det kan forsvares ved at de for øyeblikket er i "Besiddelse af den største Oplysning." ⁴⁾

Bakgrunnen for innstillingen må vi søke i Falsens prinsipielle syn på bøndene. Men først må vi se på hans oppfatning av hva en representant var for noe. - I våre dager står en stortingsmann først og fremst som representant for et parti. Det betyr at han i større eller mindre grad står som representant for visse sosiale klassers eller grupperes interesser. I tiden omkring 1814 og langt utover i det 19. årh. var det ikke vanlig å se det slik. Stortingsmannen sto ikke, eller

1) A. Bergsgaard. Året 1814, I, s. 321.

2) Norges Odelsret, s. 62.

3) S.st. s. 62.

4) S.st. s. 62.

burde ikke stå, som representant for en enkelt klasse eller gruppe. De fleste mennesker mente at han skulle representere helheten, og at hensynet til helheten skulle avgjøre hans stilling til spørsmålene som kom opp. Normen for en stortingsmann skulle være almenvellet, ikke egeninteressen i betydningen en enkelt gruppes interesse.

Dette synet ble så kombinert med den forestilling at det såvel i politikk som i all annen menneskelig atferd var noe som var riktig og noe som var galt. Og man identifiserte det rette med almenviljen og almenvellet. Stortingsmannens oppgave besto da i å finne fram til det rette. Det kunne han gjøre ved å bruke sin fornuft og ved saklig diskusjon om problemene. Stortingsmannen ble ut fra dette oppfattet som en dommer i saker som angikk hele landet. ¹⁾

Falsen delte helt ut dette standpunkt. Han sier: "At de Mænd, der udnævnes til Repræsentanter, maa ansees for det hele Folks, ikke for det enkelte Distrikts Befuldmægtigede, der har valgt dem, det synes saameget mere upaatvivleligt, som en modsat Fortolkning let vilde kunne foraarsage, at Storthingets Virksomhed aldeles standsede." ²⁾ Og videre heter det: "Ethvert Forslag, som paa Storthinget fremkommer, - - - bliver der gennemgaaet og drøftet, de Fleres Meninger bliver sammenlignede og prøvede, og naar Forslaget saaledes gjentagne Gange har været debatteret og fra alle Sider betragtet, da først tage Repræsentanterne, efter modent Overlæg og Overbeviisning, deres Beslutning." ³⁾

Ut fra dette synet måtte det være viktig for Falsen at nettopp de mennesker som kunne forutsettes å ville styre i overensstemmelse med normen fikk adgang til Stortinget. Og det er dette synspunkt som har vært avgjørende ved utformingen av valgbarhetsreglene. Falsen sier i Grunnlovskomentaren fra 1817: "Med Omhyggelighed vælges Folkerepræsentanten blandt den Deel af Nationen, som kan formodes at ville interessere sig mest for Fædrenelandets Lykke og Hæder." ⁴⁾

1) J.A.Seip i H.T. XXXII, s. 74.

2) Grunnlovskomentaren, s. 90 f. Uth. av Falsen.

3) S.st. s. 91 f.

4) S.st. s. 91.

Og i 1814 var denne del av nasjonen i Falsens øyne nettopp bøndene. Derfor vil han ha dem inn på Stortinget. "Grund-Ejere finde, fordi de ere mange", sier han, "deres Regning ved at holde paa Kongemagten, at denne igjen kan styre til rette blandt dem, naar Enkelte maatte ville krænke den almindelige Frihed." ¹⁾ Videre heter det: "Saalænge Jordegodserne ere smaa, fordeelte mellem Fleere, ser vi overalt, at Sæderne agtes, Lovene overholdes, kort sagt, at Staterne ere, om ikke mægtige, saa dog lykkelige. Magtens Fordeeling lader enhver føle sit Værd, og nøder ham at anstrænge sine Evner til Almeenvæls Befordring, der har saa velgjørende Tilbagevirkning paa hans egen Lykke." ²⁾

Falsens syn er altså at bonden ved å gå inn for almenvellet vil fremme sin egen interesse. Almenvel og bondens interesse, hans "egen Lykke", faller sammen. Og det er dette som er Falsens motivering for å gi bonden en relativt sterk stilling i staten. - Det som for ham står som årsaken til denne innstilling hos bøndene, er den jevne eiendomsfordeling. Og denne sosiale struktur har man odelsretten å takke for. Derfor kan han kalle odelsretten for grunnlovens fundament.

Men like viktig er det at jorden ikke stykkes for mye opp. Både en opphoping av jord og en altfor sterk oppstyking vil føre til at bøndene taper sin interesse for almenvellet. Derfor må begge deler forhindres. Falsen sier: "Ligesom Odelsretten hindrer, at ikke Jordejendommerne komme i Enkeltes Besiddelse, og derved Regjeringsformen forandres til Aristokratie, saa forhindrer Aaesædesretten igjen, at de ikke udstykkes i saa smaa Parceller, at Ejerne skulde tabe deres Interesse for det Heles Vel. De maa have saameget at holde ved, at det bliver for dem og Familie vigtigt at Staten regjeres godt." ³⁾

Her har vi da forklaringen både på at Falsen vil ha bøndene inn i Stortinget, og at valgbarheten blir begrenset

1) Norges Odelsret s. 33.

2) S.st. s. 34. Uth. av forf.

3) S.st. s. 59. Uth. av forf.

til de største jordeierne. De som skal sitte på Stortinget må hverken ha for mye eller for lite jord. De som tilfredsstiller kravene til valgbarhet vil ifølge Falsens oppfatning så å si fra naturens hånd være disponert for å handle i overensstemmelse med almenvellet.

Stortingets Organisasjon.

Det vil også her være gunstig å ha som sammenlikningsgrunnlag den endelige ordning slik den ble i 17. mai-grunnloven. Ifølge den skulle Stortinget deles i to kammer ved behandling av lovsaker. Det skulle være felles valg til begge kammer. Stortinget selv skulle velge lagtingsmedlemmene blant de valgte representanter. Det krevdes ingen spesielle kvalifikasjoner for å bli lagtingsmedlem, valget skulle være helt fritt. Bare odelstingsmedlemmene skulle ha initiativ. Hvis en sak ikke ble vedtatt i Lagtinget etter å ha vært forelagt det to ganger, skulle saken behandles i plenum. Det krevdes da $2/3$ flertall for at saken skulle bli vedtatt.

I det Adler-Falsenske utkast var ordningen noe forskjellig fra dette. Stortinget skulle dele seg i to kammer ved behandling av lovsaker. Det skulle være felles valg til de to ting. Stortinget selv skulle velge lagtingsmedlemmene. Så langt stemmer utkastet med den endelige grunnlov. Men ifølge Adler-Falsen skulle lagtingsmedlemmene sitte i 3 stortingsperioder. De skulle fornyes med $1/3$ for hver sesjon. Videre krevdes av lagtingsmedlemmene spesielle kvalifikasjoner. De skulle være minst 30 år, ha vært bosatt i landet i minst 9 år. Dessuten skulle de enten eie jordergods til en minsteverdi av 10.000 sp.d. eller ha en inntekt på minst 800 sp.d. årlig. Begge kammer skulle ha initiativ, og de skulle ha gjensidig veto mot hverandre. Generalprokurøren skulle være fast medlem av Lagtinget.

Det er tydelig at dette Lagtinget fra forfatterens side var ment som en konservativ bremse. Både den ting at medlemmene skulle sitte i tre stortingsperioder, og de spesielle kvalifikasjoner som krevdes for å bli medlem understreker det. Og Falsen forsøkte på Eidsvoll forgjeves å

hindre den utvanningen av systemet som skjedde i og med bestemmelsen om at et lovforslag som var nedstemt to ganger i lagtinget skulle tas opp til behandling i samlet Storting.

Vi skal da kort summere opp det vi hittil har sagt. Falsens program i 1814 er en representativ forfatningsform, bygget på maktfordeling og den rene folkesuverenitet. Kongemakten skal ha en relativt sterk stilling, men ikke sterkere enn at tyngdepunktet kommer til å ligge i nasjonalforsamlingen, som skal ha den lovgivende, bevilgende og kontrollerende myndighet, og dertil eneherre dømmet over grunnloven. Falsen stiller langt strengere betingelser for å oppnå stemmerett, og særlig valgbarhet, enn den ferdige grunnlov, og Lagtinget skal være en sterk konservativ bremse innen nasjonalforsamlingen.

1820-årene.

FORHOLDET MELLOM STATSMAKTENE.

Falsen vil i 1820-årene ha gjennomført to forandringer i forholdet mellom statsmaktene. For det første vil han gi Kongen et absolutt veto i lovsaker overfor nasjonalforsamlingen. For det andre vil han styrke regjeringen, i betydningen ministeriet, og gjøre den til det sentrale organ i det konstitusjonelle liv. Styrkingen skal skje til to kanter: overfor Stortinget ved å gi statsrådene adgang til Stortingets forhandlinger, overfor Kongen ved å få vedtatt en ny ansvarlighetslov for ministrene. Falsen gir programmet i disse ord: " - - - det [synes] at være klart, at der, saafremt man kunde opnaa, at see Statsraader deeltagende i Storthingets Debatter, men uden Stemme, og underkastede en bestemt Ansvarligheds Lov, samt derhos Kongen tillagt et absolut Veto, vilde være gjort saa betydelige Skridt til Befæstelsen af Norges Statsforfatning, at der neppe siden vilde være noget Angreb paa samme at befrygte." ¹⁾ Vi skal se på de enkelte ledd i dette program.

Det absolutte veto.

I flere artikler og skrifter fra 1820-årene gikk Falsen inn for tanken å gi Kongen et absolutt veto. Første gang han offentliggjorde sin oppfatning på trykk, var i en artikkel i Den Norske Tilskuer for 19. juli 1821. I 1824 skrev han flere artikler om emnet i Tilskueren under signaturet 5 + n., og samme år utga han et skrift på 32 sider under titelen "Bemærkninger i Anledning af Constitutionsforslaget om Kongens Veto."

Det absolutte veto er noe nytt hos Falsen i 1820-årene. Vi har sett at han i 1814 hevdet at Kongen ikke hadde veto i grunnlovssaker, og at han i lovsaker bare skulle ha utsettende veto. Nå i 1820-årene hevder han at Kongen har veto i grunnlovssaker. Falsen sier det slik: "Her et Folk engang antaget en Regjeringsform og givet sig en Constitution", så er det en

1) Tilskueren 1824, nr. 23.

selvfølge "at ingen uden det samme Folk kan have Ret til at forandre den." "Men", sier han, "skulde nogen Forandring skee, saa maatte vel baade den lovgivende Forsamling og Kongen, der begge repræsenterer Folket, deri være enige." Hans konklusjon lyder slik: "Forsaavidt altsaa Forandringer i Constitutionen angaaer, da har formeentligen Kongen allerede¹⁾ et absolut Veto."²⁾ Det som derfor nå er om å gjøre, det er å skaffe Kongen et absolutt veto også i lovsaker.

Falsen har 3 hovedargumenter for det absolutte veto i lovsaker. Det ene argumentet er at nasjonalforsamlingen kan få en uheldig sammensetning og dermed drive igjennom saker som ikke er til folkets beste. Det andre argumentet er likevekten mellom statsmaktene, og det tredje er at det absolutte veto er en garanti for at lovene som vedtas virkelig er i overensstemmelse med det heles vel.

I sine Bemærkninger om Kongens Veto sier Falsen, at hvis en forsamling, sammensatt av "lutter oplyste, redelige og fædrenelandsksindede Mænd forelegger Kongen en Beslutning, der er Resultat af al dens Indsigt og af alle de Oplysninger, som det har vært muligt at tilveiebringe, saa synes alt det at være tilstede, som menneskelig Klogskab kan fordre, for tydeligen at tilkjendegive, at denne Beslutning ei alene er overensstemmende med den almindelige Villie, men endog med det almindelige Fornuft-Princip."³⁾ Hvis dette var tilfelle, "saa vilde der vist ingen Grund være til at tillægge et Individ den Ret at svare: jeg modsætter mig denne almindelige Villie, dette almindelige Fornuft-Princip."⁴⁾ "Men", sier han, "hvor let vilde ikke, uden dette kongelige Veto, Nationalforsamlingen, ved et uheldigt Valg af Repræsentanter, (hvis Mulighed ikke lader sig benægte) tabe sit høie Formaal af Sigte og stræbe efter at udvide sin Indflydelse?"⁵⁾ Mistroen til representantene kommer tydelig fram når han sier at vetoet er en

1) Uth. av forf.

2) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 20.

3) Her ser det ut til at Falsen mener at fornuftsnormen er av et høyere slag enn almenviljen.

4) S.st. s. 8.

5) S.st. s. 9.

motvekt mot "Følgerne af deres Projekter som enten af ond Villie eller af Mangel paa Oplysning kunde ville vildlede det (Folket) med Hensyn til dets sande Fordeel." ¹⁾

Det er tydelig at Falsen her tenker på Stortinget i 1821 . De uvitende bønder som sto under ledelse av menn som Flor og J. Hoel, representerte i Falsens øyne en trusel mot folkets lykke. Derfor måtte Kongen utrustes "med fornøden Evne til at beskytte den (Folkets Lykke)" mot slike representanter.

Utgangspunktet for likevektsargumentet er at Stortinget veier for tungt i systemet. Ved å gi Kongen et absolutt veto, sier han, vil "en fuldkommen Reciprocitet opnaaes, istedetfor at nu al Fordelen er paa Storthingets Side." ²⁾ Videre sier han at hvis Kongen ikke får absolutt veto, "kan ingen Ligevegt existere, siden Kongen, som Sagen nu staaer, kun har et betinget Veto imod Storthinget, hvorimod dette har et ubetinget mod ham." ³⁾

Når Falsen kunne bruke dette argumentet, var det fordi likevekt i statsmaskineriet av svært mange i samtiden ble betraktet som en garanti for grunnlov og frihet. Gikk likevekten tapt, så ville samtidig konstitusjonen, og med den friheten falle. Det var de fleste enige om. Men man var høyst uenig om hvor likevektspunktet lå, i det absolutte eller det suspensive veto.

Den tanke at mangel på likevekt er en fare for friheten, er sterkt fremme i Falsens resonnement. Og han argumenterer her rent prinsipielt, ikke ut fra det synspunkt at Stortinget er oppfylt av udyktige representanter. Han sier et sted, at "uden denne Ret (absolut Veto) vilde der ikke gives noget Middel til at hindre Storthinget fra at overskride Grænserne for den Myndighed, som det ved Grundloven er tilstaaet, og altsaa fra at kuldkaste den hele Forfatning." ⁴⁾ Og videre

1) Tilskueren 1824, nr. 28.

2) S.st. nr. 23.

3) S.st. nr. 23.

4) S.st. nr. 23. Uthav-forf.

sier han at det kan ikke ofte nok gjentas, "at saasnart en Deel af den executive Magt kommer i den lovgivende Magts Hænder, er det forbie med Folkets Frihed." 1)

Det siste argumentet var at vetoet ville være en garanti for at lovene var i overensstemmelse med folkeviljen. Hvis Kongen ikke har sanksjonert loven, sier han, da er det ikke "aldeles klart at Loven maa ansees at være overensstemmende med den almindelige Villie." 2) Og videre: Vetoet er "en Forret, som det (d: Folket) har overdraget Kongen for at erklære og garantere at denne eller hiin Beslutning af dets Repræsentanter virkelig er Udtrykket af den almindelige Villie." 3)

Til grunn for dette argumentet ligger den tanken, at Kongen alltid vil opptre i overensstemmelse med folkeviljen. Det er en hovedtanke i Falsens resonnement i forbindelse med det absolutte veto.

Folket trenger en garanti, sier han, for at dets rettigheter blir bevart. Og så spør han: "Hvor skulle vel denne (Garantien) bedre erholdes end hos den, som ved sin Stilling er ophøiet over al privat Interesse, hvis høieste Fordeel er at forsvare den Constitution, ved hvilken han eksisterer som Monarch?" 4)

I dette resonnement er det to elementer. Det blir først sagt at Kongen er "ophøiet over al privat Interesse". Dernest er det tale om Kongens "høieste Fordeel", som består i å forsvare den konstitusjon "ved hvilken han eksisterer som Monarch." Det er altså tross alt en høyst privat interesse. Ut fra den ene tanken er Kongen helt nøytral, ut fra den andre er han aktiv i folkets favør, fordi hans egne og folkets interesser faller sammen. - Det er interessant å se hvordan Falsen bruker disse to tankene. De går ofte sammen, slik som i sitatet ovenfor, men brukes også ofte hver for seg. Ved å feste seg ved den første tanken, kan han hevde at vetoet utelukkende er en forrett for folket. Han sier f.eks.: "Kongen maa ha et Middel til at bevare de Rettigheder som ved Consti-

1) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 11.

2) S.st. s. 17.

3) S.st. s. 10.

4) S.st. s. 6 f.

tutionen selv er tilstaaede, ikke for hans men for Folkets Fordeel." ¹⁾ Og han sier videre: "Det er altsaa ikke for sin egen særskilte Fordeels Skyld, at Kongen deeltager i Lovgivningen, men det er til Fordeel for Folket selv, og i denne Mening er det, at den kongelige Sanction ikke er Kongens Prærogativ eller Forret, men Folkets." ²⁾

Ut fra den andre tanken får han et noe kraftigere argument, og det er denne tanken som har krav på størst interesse. Ifølge denne er det slik at Kongen nettopp ved å hevde sin egen interesse, vil være i overensstemmelse med folkeviljen. Han sier et sted at det er blitt hevdet at det absolutte veto ville gjøre Stortinget til et redskap i Kongens hender. "Maatte man ei her igjen kunne spørge", fortsetter han, "har da Kongen, kan han have andet Formaal end det, at befordre Folkets Lykke, og er ikke Folkets Lykke hans Lykke?" ³⁾

Ved første øyeblikk ser den forestillingen som her kommer til uttrykk ut som et rent postulat eller en trossetning. Men i virkeligheten er det ikke slik. Tanken gir uttrykk for forestillingen om en sosial determinisme. Vi kan her sammenlikne med vår tids oppfatning av institusjoner som produkt av krefter og behov i det samfunn hvor institusjonene fins. Vi finner det samme syn hos Treschow, og hos ham har det en langt sterkere intensitet enn hos Falsen. Han ser på det "rene Monarki", dvs. et monarki som karakteriseres ved at lovene er hellige, som den beste statsform. Og hovedargumentet for monarkiet er samfunnets enhet. ⁴⁾

Suvereniteten.

Vi har tidligere sett at Falsen i 1814 sto på den rene folkesuverenitets grunn. Videre har vi sett at grensen for den rene folkesuverenitet gikk ved det absolutte veto. Når da Falsen i 1821-24 går inn for å gi Kongen et slikt veto, så

-
- 1) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 16.
 - 2) S.st. s. 10. Uth. av Falsen
 - 3) S.st. s. 15. Uth. av forf.
 - 4) J.A.Seips forelesninger.

må det få konsekvenser for hans syn på suvereniteten.

Falsens syn på dette punkt i 1820-årene var, at folket hadde overdradd noe av suvereniteten til Kongen. I konstitusjonelle monarkier, sier han, "har Folket, hos hvilket Souverainiteten oprindeligen ¹⁾residerer, og fra hvilket al Magt ut-springer, - - overdraget¹⁾ til Repræsentanter den lovgivende Magt, - - - og det har derhos til en Repræsentant af et andet Slags, Kongen, overdraget¹⁾ den executive eller utøvende Magt."²⁾

Det er to ting vi her skal merke oss. For det første er suvereniteten overdradd og for det andre er den delt mellom to slags representanter, Kongen og de valgte stortingsmenn. Falsen har altså oppgitt tanken om den udelelige og uavhendelige folkesuverenitet.

Statsråd og Storting.

Statsrådenes stilling, deres forhold til overhodet for den eksekutive makt og til nasjonalforsamlingen, er et hovedspørsmål i en konstitusjonell forfatning. Det er derfor en hovedsak når man skal bedømme Falsens syn på statsforfatningen, å klarlegge hans syn i 1820-årene på dette kjerneproblem.

Falsen skrev i 1818 en artikkel i Den Norske Tilskuer med titelen: "Bør Statsraader være nærvarende under Debatteerne i Stortinget og deeltage i dem?"³⁾ I denne artikkelen gikk han for første gang inn for å gi statsrådene adgang til Stortinget. I 1821 tok han tanken opp på selve Stortinget, først som forslag til reglementsbestemmelse, senere som hvilende grunnlovsforslag. Forslaget ble forkastet av Stortinget i 1824. Falsen, som ikke var på Stortinget denne gang, fikk da stiftsamtmann Sibbern til å legge fram forslaget på nytt, slik at Stortinget i 1827 kunne ta stilling til det. Stortinget nektet å anta det med den begrunnelse at det ikke var Sibberns eget forslag. I 1826 ga så Falsen ut et skrift med titelen "Constitutions-Forslag angaaende Statsraadernes Deeltagelse i Debatteerne i Stortinget." Dette skrift inneholdt en imøtegåelse av konstitusjonskommiteens innstilling fra 1824, og dessuten selve forslaget på nytt. Han sier der at forslaget var lagt fram for

1) Uth.av forf.

2) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 4 f.

3) Den Norske Tilskuer 1818, s. 369 ff.

Stortinget i 1824. Ved å utgi dette skriftet, var det også blitt offentliggjort i trykken. Dermed mente han at alt formelt lå slik tilrette at forslaget kunne tas opp til behandling på Stortinget i 1827.

Vi forstår av dette at saken har opptatt Falsen meget sterkt. Hva tilsiktet han så med reformen? -

Falsens utgangspunkt er at det er nødvendig å tilveiebringe enighet mellom statsmaktene. Hans motto over artikkelen lød slik: "Ved Enighed vokser det minste, ved Uenighed faller det største." ¹⁾ Nå var det imidlertid ikke alltid lett å oppnå enighet mellom statsmaktene slik som det konstitusjonelle system var innrettet i Norge. Der var et "svælgende Dyb, som man, siden vor nye Forfatning kom istand, har gjort sig Umage for at befæste imellem Storthing og Statsraad." ²⁾ "Regjeringen er nu hos os ligesom indesparret i et politisk Kloster," ³⁾ sier han. Stortinget må "direkte, og ei blot gennem Statssekretariatet og Komiteer, staa i Forbindelse med Regjeringen." ⁴⁾ At dette er det riktige prinsipp, det finner han belegg for "saavel i Frankrige, som andre Steder", hvor det "tilfulde er viist, at den repræsentative Forfatning i sin sande Ægthed ei kan bestaae, naar passende Foreningsmidler imellem Regjeringen og den lovgivende Forsamling mangle." ⁵⁾

Foreningsmidlene er da for Falsen statsrådene. De er det mellomledd som skal etablere kontakt mellom den utøvende og den lovgivende makt. Han taler i denne forbindelse om "saadanne intermediaire Personer, som Statsraaderne." ⁶⁾

Det var ikke parlamentarisme Falsen tilsiktet med denne reform. Man manglet den vesentlige forutsetning for et slikt system, politiske partier. Og ikke nok med det, man nærte direkte avsky for partier og partivesen. Motviljen var så sterk at den langt fremover i det 19. årh. var en hovedårsak til at partier ikke ble organisert. Bakgrunnen for denne innstilling

1) Den Norske Tilskuer 1818, s. 369.

2) S.st. s. 373.

3) S.st. s. 376.

4) S.st. s. 373.

5) S.st. s. 375.

6) S.st. s. 376. Uth. av forf.

var en moralsk vurdering, karakterisert ved motsetningen mellom almenvel og egeninteresse. Partier ville nødvendigvis komme til å stå som uttrykk for visse grupper eller klassers særinteresser. Men politikk burde ikke være en kamp for eller mellom særinteresser. Politikk skulle ifølge det store flertalls mening være en uegennyttig søken etter sannhet og rett.¹⁾ Det var en løsning som holdt seg lenge. Og det var embetsmennene som holdt sterkest på denne løsning.

Det var likevel ikke mulig å gi statsrådene adgang til Stortinget uten at de to parter ville bli påvirket av hverandre. Og Falsen ønsket en påvirkning. For Stortingets vedkommende ville det føre til at opplysninger som trengtes kunne tilveiebringes straks og direkte, og forhandlingene ville derved "vinde i Livlighed." Videre ville kontakten virke til å fjerne den "uværdige Idee, at man blot behøver at blive Statsraad, for strax at være ferdig til at handle imod Nationens Interesse." Denne tanke ville bli fortrent av "ædlere Begreber, naar man fik levende Overbeviisning om at Statsraaderne talte til Landets Tarv."²⁾

For regjeringen ville det ha den følge at middelmådigheter ikke ville få plass der. Bare dyktige folk ville kunne hevde seg når de ble nødt til å forsvare sine meninger overfor Stortinget. Derved ville regjeringen vinne "saavel i Kraft som i Kjærlighed hos Undersaatterne." Han sier om det: "Der kan vel komme den Tid, da Folk med faa Kundskaber og Talenter, men med desto større Pretentioner og Forbindelser vilde stræbe at blive Statsraader. Som Forfatningen nu er, kunde det vel og gaae an, at en saadan Mand vilde blive Statsraad, og forblive i denne Post i lang Tid, men skulde Statsraaderne offentligent i Storthinget lægge for Dagen, om de havde lyse og omfattende Kundskaber om Statens Anliggender, da vilde uidentvivil Udsigten til at blive Statsraader forsvinde for de talentløse, og Staten saaledes sikkres for at den stedse havde disse Poster besatte med Mænd, der selv kunde arbeide, og ikke havde Sekretærers Hoved og Kundskaber fornøden, for at bestyre deres Embeder."³⁾

Den gjensidige påvirkning mellom Storting og regjering ville da føre til et tillitsforhold mellom de to organer. Men

1) J.A.Seip: Et Regime foran undergangen s. 97.

2) Den Norske Tilskuer 1818 s. 379.

3) S.st. s. 381.

tillitsforholdet skulle ikke baseres på et bredt politisk meningsfelleskap. Det ville bli et tillitsforhold basert på kunnskap og talent. Så lenge ministeren på dette grunnlag hadde Stortingets tillit, ville han sitte trygt i regjeringen. Men mistet han den, måtte han gå. Om forholdene i England, Falsens store forbilde på denne tid, heter det: "Saalænge Ministeren besidder Majoritetens Tillid, er han sikker paa, altid at kunne faa sine Forslag satte under Debat; taber han denne Tillid, saa kan han ikke længer blive i Ministeriet, men maa aftræde sin Post til en anden. Paa hans Kredit hos den lovgivende Forsamling beroer hans hele Existents."¹⁾ Om forholdene i Norge heter det så: "Den retskafne, den duelige Statsraad vil ved personligt Møde i Storthinget og Deeltagelse i Debatterne sammesteds, snarere vinde end tabe i Agtelse. Kun den Statsraad, der lægger et upatriotisk Sindelag eller Uduelighed for Dagen, vil tabe - og han bør tabe."²⁾

I kraft av det tillitsforhold som således er etablert, skal statsrådene ta ledelsen i Stortinget. Regjeringen skal gjøres til det sentrale organ i det konstitusjonelle system. - Ifølge grunnloven, sier Falsen, har både regjeringen og odels-tingsmedlemmene initiativ. Initiativ i regjeringens hånd er meget riktig, "da ingen kan have bedre Anledning til at kjende Statens Trang end Regjeringen."³⁾ Og så fortsetter han: "I det Engelske Parlament er det Ministeren, der foreslaaer alle vigtige Forholdsregler. Han er, med eet Ord, Hovedpersonen, han er det Punct, hvorom Alt drejer sig, som alles Øine hviler paa." Og videre: "Det er en lige saa stor, som almindelig Vildfarelse at slutte, at det Engelske Parlament er bestukket, fordi det i Almindelighed ledes af Ministeren."⁴⁾ Denne Omstandighed er, naar man kjender Indretningen, tvertimod et Bevis paa dets Frihed og Kraft."⁵⁾

Denne beskrivelse av engelsk parlamentarisk liv inneholder Falsens ideal. Ministeren skal være "Hovedpersonen", "det

-
- 1) Den Norske Tilskuér 1818, s. 374
 - 2) S.st. s. 381.
 - 3) S.st. s. 373.
 - 4) Uth. av forf.
 - 5) S.st. s. 374.

Punct hvorom Alt drejer sig," han skal lede nasjonalforsamlingen. I sitt skrift fra 1826 sier han, med tanken direkte henvendt på norske forhold: "Kan en Statsraad, ved overveien- de Indsigter og Kundskaber, ved overbevisende Grunde erhverve sig saadan Indflydelse i Storthinget, at hans Mening der blir hørt og fulgt,¹⁾ saa kan den gode Sag derved ikke andet end vinde." ²⁾ Og videre: "Hvad endelig den Fare angaaer, som Stor- thinget skulde være udsat for derved, at en Statsraad erhverve- de for megen Indflydelse, da kan jeg ikke tro den kunde blive for ³⁾ stor, al den Stund det bemærkes, at hans Indflydelse kun kan begrundes ved Kundskab og Talent." ⁴⁾

Ledelsen av Stortinget i regjeringens hånd betyr imid- lertid ikke for Falsen en blind underkastelse av Stortinget under regjeringen. Det han vil er et aktivt samarbeid med po- sitiv innsats fra begge sider. I samarbeidet skulle regjerin- gen lede; men det var, og det burde være plass for opposisjon. Opposisjon mot regjeringen er "nødvendig og gavnlig."⁵⁾ sier Falsen. Og videre heter det: "I udenlandske repræsentative Stater har Regjeringen næsten bestandig at bestaae en Dyst med Oppositionen. Dette Syn fængsler Opmarksomheden paa en i det hele meget behagelig Maade; thi det er en ærlig, aaben Fejde, i hvilken kun Talenter, Klogskab og Retsind tilvende Seiren." ⁶⁾

I korthet går altså Falsens program ut på å gjøre re- gjeringen til et politisk organ og et sterkt politisk organ. Den skal ikke bare være et sentralt topporgan for administra- sjonen, men ta aktivt og ledende del i det politiske liv.

Statsråd og Konge.

Statsrådenes stilling er imidlertid ikke bestemt bare ved å klargjøre deres forhold til nasjonalforsamlingen. Også deres forhold til overhodet for den eksekutive makt spiller en avgjørende rolle. Og også til denne side vil Falsen styrke

-
- 1) Uth. av forf.
 - 2) Constitutionsforslag i Anledning af Statsraadernes Deeltagelse i Storthings-Debatterne, s. 19.
 - 3) Uth. av forf.
 - 4) S.st. s. 20.
 - 5) Tilskueren 1824, nr. 24.
 - 6) S.st. nr. 24.

regjeringens (ministeriets) stilling.

Falsens stilling til dette spørsmål kommer fram i to forandringer han vil ha gjennomført. For det første la han i 1821 fram et grunnlovsforslag som tok sikte på å stille statsrådene i et friere forhold til Kongen ved en bestemmelse om at lovforslag fra regjeringen skulle legges fram i en statsråds navn, ikke som før i Kongens.¹⁾ Motiveringen for forslaget var at det ville svekke ærefrykten for Kongen, når et forslag som var fremlagt i hans navn, ble forkastet eller lagt til side for senere behandling til fordel for et forslag fra et odelstingsmedlem. Videre ville statsråden, når forslaget skulle bære hans navn, sette all sin kraft inn på å gjøre det så fullkomment som mulig. Når han samtidig hadde adgang til Stortinget, ville han der kunne legge fram alle de synspunkter som lå til grunn for forslaget og svare direkte på alle innvendinger mot det. - Stortinget på sin side kunne, uten å frykte for å fornærme Kongen, angripe forslaget, "som blot antages at tilhøre Statsraaden."²⁾ Det kunne "belyse det med Critikens Fakkel, og drage dets Mangler for Lyset."³⁾ "Udholdt det (O: Forslaget), sier Falsen, "efter en saadan Kamp, Prøven, saa maatte der være dobbelt Formodning om at det var godt og gavnligt for Nationen."⁴⁾

Dette forslaget betyr at statsrådets person ville bli trukket i forgrunnen. Han ville ikke kunne dekke seg bak Kongens navn, og ville faktisk få en viss myndighet uavhengig av Kongen. Men det avgjørende for Falsens syn på forholdet mellom statsråd og Konge ligger i den andre forandringen han ville ha vedtatt.

Christian Magnus Falsens bror, Carl Falsen, la i 1821 fram for Stortinget et grunnlovsforslag som tok sikte på å forandre reglene for statsrådenes ansvarlighet. Chr.M.Falsen anbefalte dette forslaget sterkt i en artikkel i Tilskueren.⁵⁾ Han refererer det i følgende ord: "Ingen kongelig Befaling

1) St.t.forh. 1824, mai s. 236 ff.

2) S.st., s. 239.

3) S.st. s. 239.

4) S.st. s. 239.

5) Tilskueren 1824 nr. 23.

skal være Lov med mindre den af Statsministeren eller den foredragende Statsraad er contrasigneret, og den, der har contrasigneret skal staa til Ansvar, hvis Beslutningen befindes stridende imod Grundloven." ¹⁾

Dette betyr at Stortinget alltid ville ha ansvarsforholdet for en kongelig beslutning på det rene. Ingen kunne fri seg fra ansvar ved en proforma protest. Det ville være en veldig styrking av Stortingets stilling overfor regjering og konge. Men samtidig, og det er det springende punkt i denne forbindelse, måtte det bety en veldig styrking av statsrådets stilling overfor Kongen. Hvis kontrasignatur skulle medføre ansvar, så ville Kongen ikke kunne fatte en gyldig beslutning uten å ha statsrådets positive samtykke.

Denne tanken var ellers ikke ny hos Falsen i 1820-årene. I grunnlovsutkastet var det gitt uttrykk for det samme syn i forbindelse med Kongens rett til å utstede provisoriske anordninger. Det heter der at Kongen har rett til å utstede provisoriske anordninger når de ikke strider mot grunnloven, "hvorfor den Minister som har contrasigneret staaer til Ansvar." ²⁾ Også Wedel hadde på Eidsvoll den samme oppfatning av kontrasignaturen. Men hans forslag i den anledning ble nedstemt med den motivering at ministeren da ville bli "sat over Kongen". ³⁾

Dette syn på kontrasignaturen får stor betydning i forbindelse med det absolutte veto. Vetoet blir i realiteten et våpen i regjeringens hånd, fordi Kongen ikke kan bruke det mot statsrådets vilje. Det blir derved faktisk et middel til å styrke regjeringen. Falsen sier selv at det bare vil kunne brukes i bestemte tilfelle. Det heter om den engelske konges veto: "Blot da kunde Regenten med lykkelig Udfald anvende sit Veto, naar et Parlament i samme Grad var faldet i Miscredit hos Nationen som Agtelsen og Kjærligheden for hans Person havde tiltaget; ellers vilde det uden Tvivl frembringe en mer eller mindre betydelig Revolution." ⁴⁾ Vetoet ville altså ikke kunne brukes, og det måtte ikke brukes mot en stortingsbeslutning som regjering og Storting sto samlet om. I et slikt tilfelle ville bruk av veto føre til revolusjon.

1) Tilskueren 1824 nr. 23.

2) Gr.l.utk. § 137.

3) Arven fra Eidsvoll, s. 80.

4) Tilskueren 1824 nr. 5.

REPRESENTASJONEN. GRUNNLOVSFORSLAGENE.

For å nå fram til en klar oppfatning av Falsens syn på representasjonen i 1820-årene, er det nødvendig å ta opp til drøfting de grunnlovsforslag, som tar sikte på å få i stand visse forandringer i bestemmelsene om nasjonalforsamlingen. Vi skal da først kort skissere innholdet i disse forslagene.

Den 3. april 1821 ble de to første forslagene lagt fram for Stortinget. Det ene, som var datert 2. april, var forslaget om statsrådenes adgang til Stortinget. Det har vi allerede behandlet. Det andre forslaget var datert 29. mars og inneholdt tre ting. For det første skulle representantenes fullmakter for fremtiden prøves av Høyesterett sammen med de juridiske professorer ved Universitetet. For det andre skulle Kongen gis rett til å utnevne Stortingets president blant de valgte representanter for perioden mellom Stortingets sammenkomst og dets offisielle åpning. For det tredje skulle Stortinget i lovs form vedta et fast reglement for Stortingets forhandlinger. - Neste forslag kom den 23. april, datert 16. april. Det gikk ut på at distriktsforsamlingene til representantvalg skulle holdes innen utgangen av oktober måned, i stedet for innen utgangen av desember, slik det var bestemt i grunnloven. - Det fjerde forslaget ble lagt fram for Stortinget den 30. juni. Det var datert 27. juni og inneholdt to ting. For det første skulle lovforslag fra regjeringen komme i en statsråds navn, ikke i Kongens. Dette leddet har vi allerede behandlet. Neste ledd gikk ut på følgende: Under forutsetning av at Stortinget fattet beslutning om å ta inn i reglementet bestemmelser som satte "visse og bestemte Grændser for denne overhaandtagende Forslagssyge," ¹⁾ ville han ha inn i grunnloven en bestemmelse om at odelstingsmedlemmene ved utarbeidelsen av lovforslag skulle holde seg Stortingets orden etterrettelig. - Det siste og mest dyptgripende forslaget er datert 2. august og ble lagt fram for Stortinget den 7. august,

1) St.t.forh. 1824, mai, s. 240.

Innholdet var følgende: 1) Odelsting og Lagting skulle besettes ved særskilte valg. 2) Valgene til Lagtinget skulle være dobbelt indirekte, de skulle foretas stiftvis og med stiftsamtmannen som leder av det endelige valgmøte. 3) Valgene til Odelstinget skulle foregå som før. 4) Lagtingsmedlemmene skulle velges for 9 år, med fornyelse av en tredjedel av medlemmene for hvert odelstingsvalg. 5) Tre høyere embetsmenn, høyesterettsjustitiarius, generalauditøren og biskopen av Akershus skulle være faste medlemmer av Lagtinget. 6) Ingen bonde skulle få sete i Lagtinget, og til Odelstinget skulle det velges bare en bonde fra hvert amt. 7) Lagtinget skulle ha absolutt veto overfor Odelstingets beslutninger.

Falsen hadde hermed foreslått dyptgripende endringer i den norske forfatning. Hva tilsiktet han med dem?

Han har to motiveringer for forslaget om at Høyesterett sammen med de juridiske professorer skal bedømme fullmaktene. For det første, sier han, måtte det føre til anarki når enkelte av Stortingets representanter skulle votere over sine kollegaers fullmakter før deres egne var godkjent. Derneft ville Stortingets prøving av fullmaktene føre til tvist og uenighet mellom representantene, en uenighet som kunne ha ubehagelige og uberegnelige følger.¹⁾ - Denne siste motiveringen tror jeg gir en hovednøkkel til forståelse av forslagets hensikt. Behandlingen av fullmaktene ble nemlig grunnlaget for den første politiske konflikt på Stortinget i 1821.

Under prøvingen av fullmaktene viste det seg at det var begått en formalitetsfeil ved representantvalgene i Kristiansand. Magistraten hadde ikke vært tilstede ved valget, og dette stred ifølge fullmaktskomiteens flertall mot grunnlovens §§ 57 og 64. Derfor gikk komiteens innstilling ut på at fullmaktene til Kristiansands representanter, overkrigskommisær Sebbelow og kjøpmann Foss, ikke skulle godkjennes.

Begge disse representanter ble regnet for å tilhøre det Flor-Hoelske opposisjonsparti, og ved behandlingen av saken i Stortinget stemte tilhengerne av det Flor-Hoelske parti mot avvisningen, mens embetsmennene stemte for. Resultatet av

1) St.t.forh. 1824, mai, s. 203 f.

avstemningen ble at Sebbelow og Foss ble avvist med 36 mot 35 stemmer.

Av de 35 som stemte mot avvisningen har 13 representanter innlevert skriftlig vota. Blant dem var både Flor og Hoel, men ikke en embetsmann. Av de 13 var 10 bønder, mens resten tilhørte borgerskapet.¹⁾ - Det er tydelig at opposisjonen har følt avvisningen som et politisk nederlag. I et brev som Jacob Hoel skrev til sin kone, heter det: "Tank dig engang, Sebbelow og Foss ere afviste!! og det netop for en Formalitets Feil fra Magistratens Side i Christiansand; dette skeede i Gaar Aftes. Jeg forsikkrer dig, at der ikke kom Søvn i mine Øine i Nat; thi dette og andet Mere spaar en meget slem Fremtid. Det var 36 St. mod 35. 2de Bønder sagde siden, at de ikke forstod det, de voterede paa. Disse ædle Mænd, disse varme Venner af det norske Folk maatte gaa paa Døren! Men endnu har man det Haab, at de kommer igjen."²⁾ - I et andet brev fra Jacob Hoel, skrevet etter at flere av det Flor-Hoelske Parti var blitt valgt inn i Lagtinget, heter det: "Er ikke Begyndelsen god? Sebbelow og Foss afviste, og Tank, Flor, Lundesgaarden, Aasvedt, Aaset, Quam m.fl. henslængt i Lagtinget!! Nu triumferer de Karle!"³⁾

Prøvingen av fullmaktene er altså her blitt til en politisk strid mellom embetsmennene og opposisjonspartiet. Falsen kunne ha interesse av å forhindre det i fremtiden ved å legge prøvingen over til en instans som lå utenfor Stortinget. Men jeg tror det er mulig å komme ennå lenger når det gjelder å få fatt på de tanker som Falsen har hatt når han laget forslaget.

Forslaget til endring av fremgangsmåten ved prøvingen av fullmaktene ble lagt fram for Stortinget den 3. april. Fire måneder senere, den 7. august, kom så det forslaget som tok sikte på en omorganisering av Stortinget. I dette forslaget leser vi følgende: "De til Medlemmerne af Lagtinget udfordrende Fuldmagter udfærdiges af Stiftamtmanden i Forening med Valgcandidaterne, og bedømmes ligeledes af Storthinget."⁴⁾

1) St.t.forh. 1821, febr., s.25 ff.

2) H.Koht: Fra den gamle bondeopp. J.Hoel til sin kone, s.51f.

3) S.st. s. 55.

4) St.t.forh. 1824, mai, s.263. Uth. av forf.

Her tillegges altså atter Stortinget retten til å bedømme fullmaktene. Hva er det da som har skjedd, som kan gjøre det berettiget? Jeg kan ikke finne noe annet svar på det enn at bøndene nå på papiret er blitt kastet ut av Stortinget. Det må bety at forslaget om fullmaktens prøving av Høyesterett og de juridiske professorer har sin hovedårsak i Falsens syn på bøndene på dette tidspunkt. Og det er mulig å peke på ting som støtter opp under denne oppfatning.

Vi har sett at Sebbelow og Foss ble avvist med 36 mot 35 stemmer. Det betyr at hvis opposisjonen hadde fått en stemme til, så ville fullmaktene ha blitt godkjent. Og det viste seg at mulighetene for at noe slikt kunne ha skjedd ikke var små. I det første brevet vi siterte ovenfor ¹⁾ sier Jac. Hoel at to bønder hadde uttalt at de ikke forsto hva de hadde stemt på. Det må bety at disse to stemte for avvisningen. Og det må videre bety, at hvis de hadde forstått hva saken dreide seg om, så ville de ha stemt med opposisjonen. Opposisjonen ville altså da ha seiret.

Falsen kan ikke ha unngått å være oppmerksom på dette. Og forholdet var vel egnet til å vekke betenkeligheter. Grunnlaget for avvisningen var nemlig bestemte forskrifter i grunnloven. En seir for opposisjonen ville altså ha betydd et brudd på grunnlovens bestemmelser. Det var en løsning som måtte være uakseptabel for Falsen, i hvert fall så lenge han selv mente at avvisning var det eneste riktige. Han kunne derfor ha sterke grunner for å legge prøvingen over i andre hender, for dermed å forhindre en slik politikk i fremtiden.

Nå er det en kjensgjerning at opposisjonen ikke besto av bare bønder. Men det er også sikkert at det var bøndene som ved sitt antall ga den den slagkraft den hadde. I dette spesielle tilfelle betyr det at det var bøndene som gjorde det mulig å samle 35 stemmer mot avvisningen av Sebbelow og Foss. Når da bøndene var kastet ut av Stortinget, så ville det ikke være noe mer å frykte fra opposisjonens side. Derfor kunne Falsen i forslaget av 7. august atter overlate prøvingen av

1) Ovenfor s. 37.

fullmaktene i Stortingets hender.

Det er imidlertid mulig å peke på flere grunner til Falsens forslag av 3. april. - Avvisningen av Sebbelow og Foss gjorde det nødvendig å foreta nye valg i Kristiansand. Ved de nye valgene 14. februar ble de to representantene valgt på nytt. Foss' fullmakt ble godkjent den 26. februar, og han møtte i Stortinget dagen etter.¹⁾ Sebbelows fullmakt ble ikke godkjent før den 3. mars²⁾, og han møtte i Stortinget først den 6. mars.³⁾ Det betyr at Kristiansands representanter ikke inntok sine plasser i Stortinget før ca. en måned etter at Stortinget var kommet sammen. Det måtte være en uholdbar tilstand, særlig når det lovbestemte tidsrom for en stortingssesjon ikke var mer enn 3 måneder. Og Falsens forslag tok sikte på å hindre at slikt skulle kunne skje i fremtiden. For å vise dette, må vi trekke inn et annet av hans grunnlovsforslag.

Den 23. april la han fram forslaget om at distriktsforsamlingene til representantvalg skulle holdes innen utgangen av oktober måned. Forslaget om fullmaktenes prøving sammen med dette siste betyr da følgende: Valgene skulle holdes på et så tidlig tidspunkt at fullmaktene kunne prøves, og dermed eventuelle feil ved valgene rettes, før Stortinget kom sammen. Dermed ville det unngås at representantene fra et distrikt på grunn av formalitetsfeil ikke kunne innta sine plasser før lang tid etter at Stortinget var trådt i funksjon.

Vi kan videre nevne et par momenter til som kan ha spilt en rolle for forslaget. - Falsen var i 1818 selv blitt avvist fra Stortinget. Det måtte være en personlig ydmykelse for ham, grunnlovens fader, som måtte forutsettes å ha det mest inngående kjennskap til grunnlovens bestemmelser, også om valgene. Viktigere måtte likevel den mangel på konsekvens være, som kom til uttrykk ved denne avvisningen. - Bakgrunnen for den var at Falsen møtte som representant for sitt embetsdistrikt, Nordre Bergenhus Amt, mens han bodde i Bergen.

1) St.t.forh. 1821, febr., s. 149.

2) S.st. mars, s. 14.

3) S.st. mars, s. 34.

Det samme hadde vært tilfelle ved valgene til Stortinget i 1815, men da ble fullmaktene godkjent. Høyesterett sammen med de juridiske professorer måtte forutsettes å kunne legge faste prinsipper til grunn for prøvingen. Det ville hindre en slik vakling i fremtiden.

Hensikten med forslaget om å vedta Stortingets reglement i lovs form er den samme som den vi har funnet bak forslagene hittil: å effektivisere Stortingets arbeid. Behandlingen av reglementet kunne ta tid. Man kunne ønske å bruke denne tiden til behandling av viktigere spørsmål. Det er imidlertid mulig å vise at også her var det først og fremst bøndene Falsen hadde i tankene da han utformet forslaget. Det er da nødvendig å trekke inn det forslaget som ble fremlagt i Stortinget den 30. juni. ¹⁾

I premissene for 2. ledd i dette forslaget heter det at det fra bøndenes side fremkommer en mengde lovforslag som ikke har den minste verdi. Det har oppstått en ren forslags-syke som har ført til en syndflod av forslag. For å få slutt på dette vil han ha inn i reglementet "visse og bestemte Grunders for denne overhaandtagende Forslags-syge." ²⁾ Hvis dette blir vedtatt, så foreslår Falsen et tillegg til grunnlovens § 76 om at odelstingsmedlemmene når de fremsetter forslag, skal holde seg Stortingets orden etterrettelig.

Hvis vi nå forutsetter at Stortinget besluttet å ta inn i reglementet en slik bestemmelse, og samtidig at grunnlovsfor-slaget om tillegg til grunnlovens § 76 ble vedtatt, så ville likevel ikke disse bestemmelsene være særlig effektive så lenge reglementet ikke var vedtatt i lovs form. Stortinget ville da senere ved vanlig flertall kunne stryke eller forandre bestemmelsene i reglementet. Og dermed hadde tillegget til § 76 ikke lenger noen hensikt. Hvis derimot reglementet ble vedtatt i lovs form, så ville det være atskillig vanskeligere å få igjennom forandringer i reglementet. Dermed ville bestemmelsene i reglementet og tillegget til § 76 i grunnloven få en langt høyere grad av effektivitet.

1) Sml. ovenfor s. 35.

2) St.t.forh. 1824, mai s. 240.

Forslaget om å gi Kongen rett til å utnevne Stortingets president for perioden mellom Stortingets sammenkomst og åpningen motiverte Falsen med at den gjeldende ordning førte til anarki. ¹⁾ Jeg mener vi kan tro Falsen på hans ord her. Det var juristen og ordensmannen Falsen som viste seg i dette forslaget.

I sum betyr dette at alle Falsens grunnlovsforslag inntil 27. juni, unntatt de som bare angikk statsrådene, hadde det praktiske mål å effektivisere Stortingets arbeid ved å nøytralisere skadevirkningene av bøndernes opptreden i Stortinget. Tilbake står da forslaget av 2. august, fremlagt i Stortinget 7. august, om reorganisering av Stortinget.

Vi har tidligere referert innholdet i forslaget, ²⁾ og skal ikke gjenta det her. Vi skal foreløpig heller ikke foreta noen inngående drøfting av forslaget. Vi skal bare fastslå at hovedinnholdet er at Lagtinget skal omdannes til et virkelig overhus, at ingen bonde skulle kunne få sete i Lagtinget, og bare en bonde fra hvert amt i Odelstinget. - Hva betyr så dette forslaget sammenliknet med dem vi hittil har behandlet?

Vi kan straks konstatere at forslaget representerer en helt ny politikk. De forslagene som ble lagt fram til og med 30. juni ³⁾ var samtlige ledd i et forsøk på å nøytralisere skadevirkningene av bøndernes manglende politiske sans. 2. august har Falsen tatt skrittet helt ut og forlanger at bøndene skal ut av Stortinget. Det betyr at det er to tydelige faser i Falsens politikk overfor bøndene på Stortinget i 1821. Det må også bety, at Falsen så sent som 27. juni ikke har hatt alvorlige planer om å sette fram forslag til reorganisering av Stortinget. Det fullstendige omslag i forholdet til bøndene må ha kommet etter dette tidspunkt.

Det som da står fast er at det er to faser i Falsens politikk i 1821, og at omslaget har skjedd engang i løpet av juli måned. Videre må vi gå ut fra som sikkert at forslaget av 2. august representerer Falsens prinsipielle syn på representasjonen på det tidspunkt. Vi må kunne gå ut fra at

1) St.t.forh. 1824, mai s. 205.

2) Ovenfor s. 35 f.

3) Unntatt forslagene i forb. m. statsrådene.

forslaget reflekterer de tanker Falsen hadde om hvordan representasjonens sammensetning og organisasjon burde være. Men kan vi også gå ut fra at Falsen har trodd at det var en politikk som var mulig å gjennomføre? Jeg tror vi kan sannsynliggjøre at Falsen ikke har hatt noen forhåpninger om det.

En viktig ting i denne forbindelse er at Falsen aldri nevner dette forslaget etter at det var satt fram. Det kan tyde på at han har ment det var bortkastet å ofre tid på å påvirke opinionen for å få forslaget vedtatt. Viktigere er det imidlertid at Falsen hadde et alternativ til forslaget, et alternativ som han arbeidet intenst for å få gjennomført: det absolutte veto. Hva kan vi så bygge denne oppfatning på?

For det første kan vi vise til en uttalelse av Falsen fra 1824.¹⁾ Han sier der at hvis man kunne forutsette at nasjonalforsamlingen var sammensatt av "lutter oplyste, redelige og fædrenelandsksindede Mænd", så ville man ha en sikker garanti for at de beslutninger som ble fattet, virkelig var i overensstemmelse med almenviljen. I et slikt tilfelle ville det ikke være noen grunn til å tillegge en person den rett å svare: "Jeg modsatter mig denne almindelige Villie, dette almindelige Fornuft-Princip."²⁾ - Nå må det være sikkert at de mennesker som Falsen så på som "oplyste, redelige og fædrenelandsksindede Mænd", ikke kunne være andre enn embetsmennene. Men etter forslaget av 2. august ville nettopp embetsmennene komme til å bli helt dominerende på Stortinget. Det betyr at hvis forslaget av 7. august gikk igjennom, så ville det ikke være nødvendig med et absolutt veto.

Et annet sted sier Falsen, at hvis statsrådene fikk adgang til Stortinget, underkastet en bestemt ansvarlighetslov, og dessuten Kongen fikk et absolutt veto, så ville man ha gjort så "betydelige Skridt til Befæstelsen af Norges Statsforfatning, at der neppe siden vilde være noget Angreb paa samme at befrygte."³⁾ Det Falsen her gir uttrykk for er at hvis ovennevnte skjer, så er det ikke nødvendig med flere forandringer. Det er med andre ord ikke nødvendig å gjennomføre de forandrin-

1) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 8.

2) S.st. s. 8 f.

3) Tilskueren 1824 nr. 23.

er som var blitt foreslått 2. august 1821.

Vetoet blir da for Falsen først og fremst et vern mot bøndene. Det er ikke uttrykk for en prinsipiell oppfatning av hvordan forholdet mellom konge og representasjon bør være. Det lanseres som et middel til å bøte på skader i forfatningen som har oppstått som følge av en feilvurdering av bøndenes politiske evner. Vi kan her trekke inn en uttalelse av Falsen hvor det heter at man i alminnelighet tror at vetoet "ene og alene er et Prærogativ eller en Forret for den executive Magt, og var det rigtig, saa vilde der unægteligen være god Grund til at modsætte sig sammes Indførelse." ¹⁾ - Denne oppfatning understrekes av Falsens syn på regjeringens (ministeriets) stilling. Det han først og fremst ønsket var en sterk regjering, ikke en sterk kongemakt. Vetoet skulle bare kunne brukes i slike tilfelle da Stortinget fattet beslutninger som gikk mot folkeviljen. Det vil i praksis si beslutninger som gikk på tvers av det embetsmennene i Storting og regjering ønsket, beslutninger som opposisjonen ville kunne drive igjennom først og fremst i kraft av bøndenes relativt store antall.

1) Bemærkninger om Kongens Veto, s. 4.

SAMMENLIKNING MELLOM STANDPUNKTENE

I 1814 OG 1820-ÅRENE.

Vi har sett at Falsen i 1814 hevdet maktfordeling med tyngdepunkt i Stortinget. I 1820-årene gikk han inn for et intimt samarbeid mellom statsmaktene, et samarbeid under ledelse av en sterk, politisert regjering. Han hadde altså skiftet syn på forholdet mellom statsmaktene.

Når vi skal ta stilling til spørsmålet om skifte i Falsens syn på representasjonen, må vi ta utgangspunkt i hans prinsipielle syn i 1820-årene. Vi må med andre ord drøfte den betydning forslaget til omorganisering av Stortinget har i forhold til hans standpunkt i 1814. Det er da nødvendig å ta for seg hver enkelt bestemmelse.

En bestemmelse sier at Lagtingets medlemmer skal sitte i 9 år, med fornyelse av $1/3$ av medlemmene hvert 3. år. Lagtingsmedlemmene skal altså velges for 3 perioder. Vi finner den samme bestemmelse i grunnlovsutkastet fra 1814, med den forskjell at stortingsvalg da skulle finne sted hvert 2. år. På dette punkt kan vi derfor sette likhetstegn mellom standpunktene i 1814 og i 1821.

Videre skulle ifølge forslaget fra 1821 tre høyere embetsmenn være faste medlemmer av Lagtinget. De skulle ikke delta i plenumsmøtene. Ifølge grunnlovsutkastet skulle en høyere embetsmann være fast medlem. Her er altså en viss forskjell. Men forskjellen er ikke av prinsipiell art. Det er bare en gradsforskjell.

Ifølge en tredje bestemmelse fra 1821 skulle Lagtinget ha absolutt veto mot Odelstingets beslutninger. Det samme skulle det ha ifølge grunnlovsutkastet fra 1814. Også her er altså standpunktene like.

Valgbestemmelsene i grunnlovsforslaget gikk ut på at valgene til Odelstinget skulle foregå som før. Valgene til Lagtinget skulle imidlertid foretas på ny måte. - Den samme distriktsforsamling av valgmenn som skulle velge ødelstingsmedlemmene skulle også utpeke et bestemt antall kandidater

til Lagtinget. Navnene på disse kandidater skulle så sendes til stiftamtmanden, som skulle kalle sammen kandidatene til endelig valgmøte i stiftsstaden. Kandidatene skulle der, under ledelse av stiftamtmanden, av sin egen midte velge lagtingsmedlemmene. Valgene skulle altså foregå slik: urvelgerne - valgforsamling - kandidatforsamling - Lagting.

Spørsmålet er nå: Betyr dette at selve valgreglene er mindre demokratiske enn valgreglene i grunnlovsutkastet? Betyr selve valgreglene en reaksjon i forhold til 1814?

Ifølge grunnlovsutkastet var det Stortinget selv som skulle velge lagtingsmedlemmene. Valgene skulle altså foregå slik: urvelgerne - valgforsamling - Storting - Lagting. Vi kan altså konstatere at det er forskjellige instanser som på de to tidspunkt skal foreta det endelige valg av lagtingsmedlemmer.

I grunnlovsutkastet merker vi oss videre følgende to punkter: For det første valgbarhetsbestemmelsene, ifølge hvilke stortingsmedlemmene måtte ha en minsteinntekt på 400 sp.d. årlig eller jordeiendom til en minsteverdi av 1 skpd. tunge skyld. ¹⁾ Dernest merker vi oss at for å bli lagtingsmedlem måtte man ha en årlig minsteinntekt på 800 sp.d. eller eie jordegods til en minsteverdi av 10.000 sp.d.

I forslaget av 1821 kreves det, for å bli medlem av den endelige valginstans for lagtingsmedlemmer, ikke andre kvalifikasjoner enn de som ifølge grunnloven krevdes for å få stemmerett. ²⁾ Og det krevdes heller ikke mer for å bli valgt til lagtingsmedlem.

Det er altså ikke mulig i selve valgordningen å peke på noe som skulle være en reaksjon i forhold til 1814. Hittil er det derfor ikke noe i forslaget av 2. aug. 1821 som prinsipielt står i strid med Falsens standpunkt i 1814.

Det siste punkt i grunnlovsforslaget gikk ut på at ingen bonde skulle kunne velges til Lagtinget, og bare en bonde fra hvert amt til Odelstinget. Her har vi altså å gjøre med en tydelig svingning. Og det er dette som utgjør det nye i

1) Noe som betydde at ca. 3/4 av bøndene ville bli utestengt fra Stortinget.

2) Bortsett fra bestemmelsen om at man ikke måtte være bonde.

Falsens syn på representasjonen. I 1814 var bøndene den grunnvoll som han ville bygge sin politikk på. I 1821 var han kommet til det resultat at bøndene var totalt uduelige som politikere. Embetsmennene representerte nå i Falsens øyne den største evne til å føre en fornuftig politikk. Opplysning, ikke eiendom, var blitt den primære betingelse for politisk makt. Det var et fullstendig brudd med hans syn fra 1814, da embetsmennesenes stemmerett var uforenlig med det prinsipp han la til grunn for sine stemmerettsregler.

Dermed har vi sett at det har foregått et skifte i hans syn på forholdet mellom statsmaktene og i hans syn på representasjonens sammensetning. Et tredje punkt hvor vi har kunnet konstatere et skifte er i synet på suvereniteten. Han har der oppgitt tanken om den rene folkesuverenitet og hevder nå suverenitetens deling og overdragelse.

FALSSENS FORHOLD TIL KONGEN OG TIL ETTERTIDEN.

Falsens nye politiske signaler i 1820-årene har vært en rik kilde til diskusjon. En ting som har vært sterkt framme, og som det hittil ikke er gitt noe definitivt svar på, er om det kan ha vært noen forbindelse mellom Falsens grunnlovsforslag og de forslagene som Karl Johan la fram for Stortinget i 1821.

Etter det resultat vi er kommet til i denne fremstillingen, anser jeg det som svært usannsynlig at det skulle ha vært noen direkte forbindelse. Kjernen i Falsens nye program var en sterk regjering, ikke en sterk kongemakt. Vetoet var bare et middel til å bøte på den feil som var gjort i 1814 i og med at bøndene hadde fått en sterk politisk stilling. Og fremfor alt: vetoet ville i Falsens nye system bli et våpen i regjeringens hånd, ikke i kongens. Det var et program som Karl Johan neppe ville gi sin tilslutning. Det han ville var fremfor alt å styrke kongens makt. Dette faktum gjør det lite sannsynlig at det har eksistert noe intimt samarbeid. Og dessuten må man si at de to forslagsstilleres høyst forskjellige mål gjør at hele problemet om samarbeid ikke lenger har så sentral betydning.

Falsen hadde med sitt syn på regjeringen gjort seg til talsmann for tanker som hørte fremtiden til. Fredrik Stangs kritikk av norsk statsliv i 1830-årene formet seg nettopp som en kritikk av regjeringen som byråkratisk institusjon. I hans og hele intelligensens politiske program var en sterk regjering, en regjering som tok aktivt og ledende del i det politiske liv, et hovedpunkt. En undersøkelse av Stangs og intelligensens forhold til Falsen ville derfor ha krav på stor interesse.

Jeg har ikke foretatt noen slik undersøkelse. Men det er interessant å se at en av intelligensens tilhengere, P.J. Homann, i et skrift fra 1840-årene har som motto et sitat fra Falsen. Likeså forsvarer han Falsen og hans syn på bøndene i en fotnote i samme skrift. Han sier: "Blandt de Forandringer i Grundloven, som en av dens første Stiftere og af vore meest udmærkede Mænd, der af sine Landsmænd blev miskjendt, i 1821

foreslog, var en forandret Organisation av Lagthinget." 1) Det er også interessant å se at Stangs og Falsens argumenter i forbindelse med statsrådenes adgang til Stortinget ved en overflatisk sammenlikning viser stor likhet. Det behøver ikke bety at det foreligger noen direkte påvirkning. Men det er også klart at det kan bety det. Og man må kunne anta som sikkert at Stang har lest Falsens artikler og skrifter. Man kan imidlertid ikke vente noen sterk poengtering fra intelligensens side av sammenhengen mellom deres eget syn og Falsens. Falsen var ikke noe brukbart kort i dagens politikk. Han var, særlig blant bøndene og dem som hadde tilknytning til deres politikk, sett på som reaksjonens og svenskhetens inkarnasjon i Norge.

Hva nå enn en undersøkelse av forholdet mellom Falsen og intelligensen måtte gi som resultat, så er det sikkert at Falsen var den første i Norge som gikk inn for Stangs og intelligensens politiske program. Han blir dermed stående på en helt annen linje i norsk politikk enn man hittil har ment.

1) P.J.Homann. Et Blik paa vore politiske Forholde, s. 35 f. J.A.Seip har gjort meg oppmerksom på dette skriftet.

BAKGRUNNEN FOR FALSSENS SVINGNING.

Det har allerede tidligere i fremstillingen vært pekt på at bøndene har spilt en sentral rolle som bakgrunn for den svingningen vi har kunnet konstatere hos Falsen. Likevel vil det være nyttig å samle de momenter som tilsammen kan gi en sannsynlig forklaring på det som har skjedd.

Falsens politikk i 1814 var sterkt preget av hans tro på den norske bonde. Etter Falsens mening måtte den nye norske stat bygges på bondesamfunnet. Bøndenes sosiale status disponerte for en konstitusjonell politikk under almenvellets fane. Dette synet var ikke bygd opp på grunnlag av erfaring. Det var et syn som Falsen hadde tilegnet seg gjennom lesning og abstrakt logisk tenkning.¹⁾ Han ladde lært av Tyge Rothe, Gerhard Schøning og Nordahl Brun. Og han mente å ha funnet bevis for tankens riktighet i historien, særlig den gamle norske.

På Stortinget ble denne teoretiske oppfatning konfrontert med virkeligheten. Det viste seg at teori og virkelighet var svært ulike. Bøndenes politikk var svært lite preget av hensynet til abstrakte ideer og til det man kalte det heles vel. Falsen oppdaget at bøndene var uopplyste og manglet trening i abstrakt tenkning, samtidig som de viste en "overdreven Lyst" til å komme med forslag i tide og utide. Denne erfaring måtte bli sterkt understreket ved bondeoppløpene i 1818. Oppløpene måtte for Falsen stå som et tydelig utslag av bøndenes manglende sans for og evne til å føre en konstitusjonell politikk.²⁾

I den økonomiske politikk³⁾ viste Falsens feilvurdering av bøndene seg ganske sterkt. Her førte bøndene ren klassepolitikk, en klassepolitikk som var direkte rettet mot Falsens

1) Sml. Sv.Steen i H.T.XXXIV, s. 503 f.

2) Sml. E. Østvedt: Chr. M. Falsen, s. 480.

3) Det som sies om de sosiale gruppers forhold til hverandre etter 1814 bygger hovedsakelig på kapitlet Patrioter i Einar Høygårds bok om Bjerregård, s. 47 ff.

egen stand. Bøndene ville ha skattene ned. Midlet var å skjære ned embetsmenneskes lønninger og pensjoner. En slik politikk var ikke egnet til å underbygge Falsens tidligere tanker om bøndenes forhold til almenvellet.

Særlig skarpt kom motsetningen mellom embetsmenn og bønder til uttrykk i pengepolitikken. Bøndene ville føre en inflatorisk politikk. De hadde behov for penger til skattene og til renter og avdrag på gjeld. Embetsmennene derimot ville føre en deflatorisk politikk. De satt på fast gasje og ønsket å få det størst mulige kvantum varer for denne gasjen. Avgjørelsen i dette spørsmål ville ha betydning for hver eneste embetsmanns økonomiske stilling, og for hver eneste bondes. Det var derfor et spørsmål som var vel egnet til å skape splittelse.

Kollisjonen mellom teori og virkelighet var ganske kraftig. Og den måtte få følger for Falsens videre utvikling. Det som skjedde var jo ingen ting mindre enn at grunnlaget for hele hans politikk fra 1814 var i ferd med å falle. Allerede i 1815 merker vi utslag av Falsens erfaringer. Han sier: "At det forresten vilde være meget tjenligt, om der i vor Grundlov skeede en Forandring, som indskrænkede de egentlige Bønders Repræsentations-Ret, i det mindste indtil de havde erholdt den Grad af Oplysning, der kunde gjøre dem skikkede til et saa vigtigt Ombud, som det at sidde i en lovgivende Forsamling, det er en Ting som det aldrig er faldet mig ind at benægte." ¹⁾ I 1817 har han en artikkel i Den Norske Tilskuer, oversatt fra tysk om de tre stender i det 19. årh. ²⁾ Det heter der at det er viktig å få i stand en harmoni mellom "rørlig og urørlig Rigdom." ³⁾ Men det er ikke nok at representanter for de to slags eiendom kommer sammen. Dermed ville man bare oppnå at de to parter "med Halsstarrighed forsvarede deres særskilte Interesser." ⁴⁾ Skal man få i stand en virkelig harmoni, må det innføres en tredje klasse som kan formidle mellom de to første

1) Som man raaber i Skoven osv. s. 23 f.

2) Den Norske Tilskuer 1817 s. 380 ff.

3) S.st. s. 388.

4) S.st. s. 389.

og "forvandle begges partikulære Interesser til en selskabelig eller moralsk Interesse." ¹⁾ Og så sier Falsen for egen regning: "Efter Norges Grundlov repræsenterer Grund-Ejerne og Besidderne den urørlige Rigdom, Borger- og Handels-Klassen den rørlige. Man give, efter Amtmand Sibberns Forslag, der paa det nu forestaaende Storting skal afgjøres, Embeds-Klassen en bestemt Andeel i Repræsentationen, og Ideen er hos os realiseret." ²⁾ Falsens erfaring tilsier altså nå en økning av embedsmennenes innflytelse i Stortinget. Eiendom er langt på vei erstattet med opplysning som grunnlag for politisk innflytelse.

Skiftet i synet på bøndene måtte også gi seg uttrykk på andre områder. Forutsetningen for at det likevektsystem man hadde etablert i 1814 skulle fungere effektivt, måtte være at de delene systemet besto av oppfylte de forventninger man stilte til dem. Når så et vesentlig ledd i likevektsystemet sviktet, hvordan skulle det da gå?

I en artikkel i Tilskueren ³⁾ sier Falsen at man på Eidsvoll ikke hadde villet gi statsrådene adgang til Stortinget, fordi man fryktet for at de ville "sætte sig i Spidsen for et Partie, mod hvilket intet andet kunde holde Stand." Dette er skrevet 10 år etter Eidsvoll, men jeg tror det gir uttrykk for en riktig oppfatning av stemningen der. Særlig for Falsen, med hans sterke tro på bøndene må det ha vært viktig. Ifølge hans syn var det jo nettopp bøndene som ville komme til å føre den riktige politikk. Derfor måtte det hindres at det kunne bli dannet et parti som kunne bli sterkere enn dem. Vi kan her sammenlikne med følgende uttalelse: "Dersom nogensinde den Tid kommer, at enten Adelsstand eller Klerkestand kan overstemme Bønderne (: Grund-Ejerne), saa er det ude med vor Constitution; thi da er dens Fundament omstyrtet." ⁴⁾

Dette synet måtte imidlertid få et grunnskudd da Falsen oppdaget at de forventningene han hadde stilt til bøndene slett ikke holdt. Det som da måtte stå som den viktigste oppgave var å minske bøndenes innflytelse. Det kunne skje ved å gi

1) Den Norske Tilskuer, 1817, s. 389.

2) S.st. s. 391.

3) Tilskueren 1824 nr. 24. Sml. A.Bergsgaard i H.T.XXXII, s. 206.

4) Som man raaber i Skoven osv. s.22.

statsrådene adgang til Stortinget. I kraft av sin autoritet og dyktighet ville de få en stor innflytelse, og dermed i tilsvarende grad redusere bøndenes innflytelse. Svingningen i synet på forholdet mellom statsmaktene må sees i sammenheng med den stadig sterkere poengtering av opplysning som den viktigste egenskap hos politikerene.

Falsen hadde imidlertid også andre grunner for skiftet. Hans politiske erfaring, uavhengig av hans syn på bøndene, har virket sterkt med. Maktfordelingssystemet hadde vist seg lite smidig.¹⁾ Man ville kunne unngå mange vanskeligheter og mang en misstanke ved at statsrådene deltok i stortingsdebattene og kunne gi opplysninger direkte, og forsvare seg mot angrep. - I samme retning virket også Falsens studier av europeisk politisk litteratur.²⁾ Han var en av de få nordmenn i tiden etter 1814 som virkelig fulgte med i det som foregikk ute i verden. Han mottok sterke inntrykk av det han leste. Og Falsen var særlig mottakelig for inntrykk, fordi det forandrete syn på bøndene skapte et behov hos ham for midler til å bøte på feilene i den norske forfatning. Særlig må vi understreke den innflytelse som engelsk parlamentarisk liv øvde på ham. Hans program for forholdet mellom statsmaktene etter 1818 hadde det engelske system som direkte forbilde.

På Stortinget i 1821 reflekteres Falsens endrede syn i de grunnlovsforslagene han la fram. Vi har der kunnet konstatere at det er to faser i hans politikk, og først i siste fase tar han skrittet helt ut og foreslår at bøndenes representasjonsrett skal reduseres til nesten ingen ting.

Bakgrunnen for det siste og avgjørende skritt må vi først og fremst søke i den politiske situasjon som var oppstått omkring adelssaken og oppgjørssaken. I begge disse saker skiftet Falsen standpunkt. Og i begge tilfelle førte skiftet til at han kom i motsetning til den Flor-Hoelske opposisjon. Bakgrunnen for skiftet var en vurdering, på grunnlag av Kongens utsagn, av den politiske situasjon ute i Europa.³⁾ Falsen

1) E. Østvedt: Chr. M. Falsen s. 343.

2) S.st. s. 345 ff. og Sv.Steen i H.T. XXXIV, s. 504.

3) E. Østvedt: Chr. M. Falsen s. 417 f. og s. 442.

trodde at hvis Stortinget drev igjennom de to sakene, så ville det føre til en intervensjon fra de europeiske stormakters side. Dermed ville Norges konstitusjon og selvstendighet være i den ytterste fare.

Svingningen i disse to saker ble avgjørende for Falsen. Den førte til voldsomme personlige angrep på ham fra opposisjonens side. Han ble æreskjelt på det verste, man kalte ham en "Vendekaabe" og en "Veirhane", og han ble beskyldt for å være svenskhetens fremste talsmann i Norge.

På Falsen måtte angrepene ha en dobbelt virkning. For det første måtte de rent personlige angrepene på ham skape en intens motvilje mot opposisjonen og bøndene. Videre måtte det rent saklige innhold i opposisjonens politikk fortone seg for ham som den rene galskap. Vi vet at Falsen var en selvsikker herre. Når han inntok et standpunkt, så var det fordi han mente at nettopp det var riktig, og det eneste riktige. Når han da skiftet syn på adels- og oppgjørssak, så var det fordi han mente det var den eneste riktige politikk. Og uansett hva man kan si om den reelle fare fra stormaktenes side, så må vi gå ut fra at Falsen trodde at faren var stor. For ham måtte derfor opposisjonens politikk fortone seg som det rene selvmordsforsøk.

Av dette trakk Falsen den konklusjon at bøndene måtte fjernes fra den politiske arena. Han ville da få bort alle de udyktige bonderepresentantene, samtidig som han oppnådde å redusere opposisjonen til en liten ufarlig klikk. Dermed hadde han trukket den fulle konsekvens av det skifte som var foregått hos ham. Linjen var løpt til ende.

FALSENS ISOLASJON.

Den utvikling som Falsen gjennomgikk i forhold til bøndene var typisk for embetsstanden i Norge. I årene før 1814 kan vi konstatere et visst samhold mellom bønder og embetsmenn. De sto begge i motsetning til borgerskapet, særlig storborgerskapet. Bakgrunnen for dette var dels odelsbondebegeistring, som embetsmennene i høy grad var grepet av, dels, og viktigst, var det et fellesskap i økonomiske interesser mellom bonde og embetsmann. Kornhandelen var særlig lønnsom fordi importen var vanskeliggjort, samtidig som det inntraff en rekke dårlige år for norsk kornproduksjon. Det gjorde det mulig å skruke kornprisene i været. Dyrtiden måtte særlig ramme dem som ikke fikk kompensasjon for prisstigningen i høyere inntekter, bønder og embetsmenn. Hos bøndene ga dette seg utslag i opptøyer og klager, hos embetsmennene i en voldsom moralsk nedvurdering av handelsstanden, "kornpugerne". - Bitter strid sto det også om sagbruksprivilegiene. Bøndene ville ha dem bort, de ville selv få del i de store inntekter som fulgte med trelasthandelen. Embetsmenn og regjering støttet bøndene mot sagbrukseierne, men bøndenes krav gikk ikke igjennom. ¹⁾ - Stort sett må vi derfor kunne si at bønder og embetsmenn i tiden før 1814 sto sammen. ²⁾ Dette kan være et moment til forklaring på den sterke stilling bøndene fikk i den norske forfatning i 1814.

Etter 1814 foregikk det imidlertid et skifte i de sosiale grupperes forhold til hverandre. ³⁾ Det gamle handelspatrisiat gikk til grunne. Nye menn inntok deres plass i det økonomiske liv. Dette nye borgerskapet søkte på Stortinget allianse med bøndene. Alliansen kom ikke i stand straks, men utviklet seg etterhvert. Først på Stortinget i 1818, og særlig i 1821 kan man tale om en tydelig allianse mellom borgerskap og bønder mot embetsmennene.

1) H. Koht: Norsk bondereisning s. 361 ff.

2) J.A.Seips forelesninger.

3) E. Høigård: Henrik Anker Bjerregaard. Kapitlet om Patriotene, s. 47 ff.

Motsetningen mellom bønder og embetsmenn ga seg hos embetsmennene uttrykk i stadig sterkere klager over det trykkende bondevelde og bøndenes politiske uduelighet. Hos bøndene, og hos borgerskapet, finner vi motsetningen formulert i det antitetiske uttrykket "nærende og tærende" stender.

Når da forholdene var slik, hva kom det så av at Falsen ble stående alene om sine grunnlovsforslag?

En viktig ting i den forbindelse er den ting at Falsens forslag kom samtidig med Karl Johans forslag. Kongen hadde en ganske sterk posisjon, og det ville neppe være taktisk klokt å forkaste hans forslag og samtidig vedta Falsens. Allerede dette måtte være grunn nok til å forkaste dem. Jeg tror det har vært en hovedsak. Men det fantes også andre grunner.

Falsen var på mange måter en meget dyktig mann. Han hadde gode kunnskaper, en klar tanke og en sunn dømmekraft. Og han hadde en sterk tillit til seg selv. Men han var ingen stor politiker. ¹⁾ Likevel har man følelsen av at Falsen gjerne ville være en stor politiker. Han ville heve seg opp over sin stand, han ville være statsmann. Første gangen vi merker det er i 1815 i skriftet Norges Odelsret, hvor han sier at embetsmennene prinsipielt sett ikke burde ha stemmerett. Ikke embetsmennenes interesser skal være det primære, men statens.

Vi møter den samme innstilling i skriftet om prosessmåten i Høyesterett. ²⁾ Falsen går inn for skriftlig prosedyre mot den provisoriske forordning av 9. juni 1815, som bestemte at prosedyren skulle foregå muntlig. Falsen går der imot sin egen stand, juristene. Han beskylder dem for å ville gjøre "Advocaturen til et Laug", ³⁾ og motiveringen for det er at den muntlige prosedyre ikke er skikket til å verne om borgernes frihet. Det er atter statsmannen som taler borgernes frihet mot juristenes laugsånd.

En innstilling som denne var lite egnet til å skaffe Falsen tilhengere innenfor den gruppe mennesker som angrepene

1) Sv. Steen: H.T. XXXIV, s. 505 ff.

2) Bemærkninger angående hvilken Procesmaade osv. 1815.

3) S.st. s. 14.

gikk ut over. Falsen var på dette tidspunkt på vei bort fra bøndene, og samtidig var han i ferd med å gjøre seg upopulær blant sine egne standsfeller.

Sommeren 1817 kom Falsen opp i en sak som stilte ham i et spent forhold til prestene i sitt embetsdistrikt. Han hadde på en tingreise i Sogn mottatt en rekke klager fra bøndene over de høye sportlene de måtte betale til prestene for embetstjenester. Han sendte da et brev til departementet og ba om regjeringens støtte i undersøkelsen av saken.

Falsens klage til regjeringen måtte selvsagt bli kjent blant de prester klagen gjaldt. Det utløste en voldsom forbitrelse blant dem. En av dem skriver i et brev til biskop Pavels i Bergen: "Falsen bliver nu af alle, som have hørt om hans Klager over Sogns Geistlighed, afskyet som en meget ond og farlig Mand." ¹⁾ I et annet brev heter det: "Skal overalt enkelte Niddingers Klage afgjøre Mænds Værd, saa vil ingen Embedsmand i Verden kunde bestaae." ²⁾

Saken hadde imidlertid ikke bare karakter av et oppgjør mellom Falsen og prestene som enkeltpersoner. Saken sorterte egentlig under biskopen. Den kom dermed til å stå mellom Falsen på den ene siden og hele geistligheten på den andre. Falsen hadde uten videre trengt seg inn på bispens kompetensområde, og dermed vist "denne høie Embedsmand samme Ringeagt, hvormed han (Falsen) beegner Geistligheden i Almindelighed, og maae, som det synes, troe, at Bergens Biskop staaer i Spidsen, ikke for Religionens agtede og agtværdige Tolke, men for en Bande Gøglere, med hvem man ikke behøver at bruge mange Omstændigheder." ³⁾

Saken endte med at Falsen måtte trekke seg tilbake. Men han innrømmet ikke at han hadde gjort noen feil. Hans standpunkt kommer fram i et brev til departementet, og det er et standpunkt som er meget karakteristisk for ham. Han sier: "Da Loven, for at betrygge Almuen for vilkaarlig Behandling af dens Embedsmænd," ⁴⁾ være sig civile eller geistlige, har sat

1) E. Østvedt: Chr. M. Falsen, s. 365.

2) S.st. s. 366.

3) S.st. s. 366.

4) Uth. av forf.

Text for dem begge, eller bestemt hvad de for deres Forretnin-
ger maa lade sig betale, saa er det, efter min Formening Amt-
mandens Pligt som Almuens Forsvarer ¹⁾ at gjøre vedkommende
Foresatte opmærksom paa naar den forurettes, og hvad der kla-
ges over." ²⁾ Det er atter statsmannen som stikker fram.

Det er mulig at Falsens aksjon mot prestene i Sogn har
vært en medvirkende årsak til hans avvisning fra Stortinget i
1818. Men ellers ser det ikke ut til at saken har influert
særlig sterkt på hans stilling i opinionen. Han kom til for-
ståelse med prestene, og på Stortinget i 1821 ser det ut som
han fremdeles har hatt en sterk stilling. ³⁾ Men i 1822 fore-
tok han en handling som måtte gjøre ham politisk til en død
mann. ⁴⁾ Han lot seg utnevne til generalprokurør.

Tidligere hadde Falsen opptrått utfordrende overfor
deler av den norske embetsstand. Denne gangen gjaldt det ikke
mindre enn hele embetsstanden. Generalprokurøren skulle ha
overoppsyn med hele administrasjonen og domstolene. Og ikke
minst viktig: han skulle være unndratt konstitusjonell kon-
troll og være ansvarlig bare overfor kongen. Falsen måtte ved
denne handling få imot seg hele embetsstanden. Han hadde ved
å motta denne stillingen gjort det mulig for embetsstanden å
slutte seg til opposisjonens beskyldninger mot ham om at han
var blitt Kongens og svenskhetens fremste talsmann i Norge.
Justisdepartementet hentydet på en ironisk måte til denne tanken
ved å datere utnevningsskrivet til ham den 17. mai. ⁵⁾

Ved utnevnelsen til generalprokurør hadde Falsen løpt til
ende den linjen vi har kunnet spore helt fra 1814-15. Han hadde
gjort seg umulig blant embetsmennene. Adelsaken, oppgjørssaken,
og grunnlovsforslagene hadde stilt ham i den skarpeste motsetning
til borgerskap og bønder. Når dertil kom at grunnlovsforslagene
skulle behandles sammen med Kongens, så kan det ikke forundre at
han ble stående alene, til tross for at han i mange henseender
var en typisk representant for embetsmennenes syn og interesser.

1) Uth. av forf.

2) E. Østvedt: Chr. M. Falsen, s. 367 f.

3) Sml. Sv. Steen. H.T. XXXIV, s. 505.

4) S.st. s. 506.

5) E. Østvedt: Chr. M. Falsen, s. 517.

AVSLUTNING.

Falsens politiske syn gjennomgikk i tiden fra 1814 til 1821/24 en stor forandring. Han skiftet syn på forholdet mellom statsmaktene, på sammensetningen av representasjonen og på suvereniteten. Kjernen i det hele er en forandring i oppfatningen av hvilken samfunnsgruppe som var best egnet til å styre. I 1814 var det bøndene, i 1820-årene var det embetsmennene. Falsen var kommet til at opplysning måtte være den viktigste forutsetning for politisk makt. Konsekvensen av det måtte bli en endret oppfatning av regjeringens stilling. Regjeringen, som embetsmennenes organ, skulle ta ledelsen i det politiske liv. Samtidig måtte bøndene i Stortinget uskadeliggjøres ved bestemte forskrifter i grunnloven. Det beste ville være om bøndenes representasjonsrett ble innskrenket til et minimum. Det ville imidlertid være vanskelig å få gjennomført. Et alternativ til dette fant derfor Falsen i kongens absolutte veto, noe som i hans system faktisk ville bli et våpen i regjeringens hånd.

Det syn som her er lagt fram avviker fra de syn på Falsen som tidligere er hevdet. Det kan derfor være fruktbart å se litt på resonnementet hos noen av dem som har behandlet emnet før. En påvisning av eventuelle feil i resonnementet hos dem vil støtte opp under det resultat vi har kommet til i denne oppgaven. Vi skal først se på en slutning som er felles for de fleste av dem som har skrevet før, og deretter gå over til hver enkelt av dem som er nevnt i innledningen.

Ingen fortolkningskunster kan bortforklare at Falsen i 1821 helst så at bøndene ble stengt ute fra adgang til Stortinget. Den konklusjon man vanligvis trekker av dette faktum er at Falsen har oppgitt demokratiet. Jeg tror ikke det er riktig å trekke en slik konklusjon. Den gir et feilaktig bilde av innholdet i Falsens svingning.

Den uttalte forutsetning som ligger bak denne konklusjon må være, at det som i Falsens øyne kvalifiserte den norske forfatning også til betegnelsen demokratisk, var bøndenes sterke politiske stilling. Er det riktig?

Det var et karakteristisk trekk i gammel-liberalismen at demokrati, i betydningen alminnelig stemmerett, ikke var identisk med liberalisme. Visse personer eller grupper av mennesker hadde i den gammel-liberalistiske stat en spesiell politisk innflytelse. Andre grupper var helt utestengte fra deltakelse i det politiske liv. Det som kunne rettferdiggjøre de politiske særrettigheter var en bestemt sosial situasjon, betinget av fødsel, formue eller utdanning. ¹⁾

Etter Falsens syn i 1814 var det bøndene som hadde den største evne til å føre en politikk som var til beste for helheten. Og det er dette som er hans prinsipielle motivering for å legge så stor makt hos bøndene. Vi finner aldri hos ham, og vel heller ikke hos andre av hans samtidige, begrepet demokrati brukt i betydningen alminnelig stemmerett, eller som motivering for å gi bøndene makten. Begrepet demokrati brukes hos Falsen, og hos hans samtidige, som karakteristikk av en regjeringsform i motsetning til en annen. ²⁾ Demokrati betyr en regjeringsform hvor det bare er en representasjon, ingen konge. I Norge har vi derfor en blandet regjeringsform, både en konge og en representasjon. Og det er selve det faktum at det fins en representasjon, som berettiger til å kalle den norske forfatning også demokratisk, uansett representasjonens sammensetning.

Når da Falsen i 1821 vil ha bøndene ut av Stortinget, så betyr ikke det at han har oppgitt demokratiet slik han oppfattet det. Representasjonen skal ikke bort, men dens sammensetning bør være annerledes. Kort sagt betyr det at Falsen har funnet de sittende "dommere" udyktige, og derfor vil skifte dem ut. - Om Falsens svingning kan vi derfor ikke si mer enn at han har mistet troen på bøndene og vil ha dem ut av Stortinget. Går vi lenger i konklusjonen, så gir vi Falsens svingning en langt større rekkevidde enn den egentlig hadde.

Yngvar Nielsen var i sitt syn på Falsen sterkt preget av den stilling han selv inntok til sin samtids politiske

1) H. Tingsten: Demokratiens problem s. 19 f.

2) J.A.Seips forelesninger.

spørsmål. Han så med velvilje på Falsen fordi han fant mange likhetspunkter mellom Falsens syn og sitt eget. Y. Nielsen peker på at det har foregått et skifte hos Falsen fra 1814 og fremover til 1821. Men han formulerer ikke positivt, så vidt jeg kan se, hva det nye syn hos Falsen består i. Han formulerer det helt negativt, ved å si hva Falsen har oppgitt. Han sier: "En hovedfeil ved grunnloven saa Falsen deri, at regjeringens medlemmer var afskaarne fra at deltage i tingets forhandlinger." ¹⁾ Om bøndene sier han, i forbindelse med grunnlovsforslaget av 2. august: "Tydeligere kunde ikke Falsen markere sitt nye standpunkt. Odelsidealet var opgivet." ²⁾

Vi finner av denne grunn ikke klare argumenter som tar sikte på å vise hva det nye positivt består i. Vi finner bare enkelte momenter til forklaring på spørsmålet hvorfor Falsen har oppgitt odelsidealet.

Det samme gjelder om J.E.Sars. Det Falsen vil, er ifølge Sars å få grunnloven omstøpt i monarkisk-aristokratisk retning. Det er for Sars et faktum som han bygger på, ikke en tese som han søker å bevise.

Den første som ga en mer objektiv og saklig vurdering av Falsen var Halvdan Koht i Norsk biografisk leksikon i 1927. Kohts problemstilling er sprunget direkte fram av det vanlige syn på Falsen før hans egen nyvurdering. Han kommer derfor ikke til å sette spørsmålet om enhet eller brudd i sentrum. For ham er det vesentlige å vise at Falsen, på tross av de svingninger man kan påvise, ikke var blitt noen lakei for Karl Johan og svenskene.

Linjen i Falsens politikk er derimot et hovedproblem i Einar Østvedts bok. Vi har sett at han mener det er enhet i Falsens politiske utvikling, ikke brudd. Han har imidlertid ikke vist hva enheten består i. Og da selve fremstillingen går på tvers av hovedtesen, ³⁾ så må leseren uvilkårlig sitte igjen med følelsen av at her er noe galt.

1) Nordmænd i det 19. årh. bd. I, s. 138.

2) S.st. s. 139.

3) Sml. ovenfor s. 5 og 6.

Feilen hos Østvedt ligger i selve problemstillingen. Han spør: "Var det tross alt en indre enhet og konsekvens i Falsens politiske gjerning?" Og han svarer: "Det var en enhet." 1) Problemet er her så generelt formet at det mister enhver interesse. Det er i og for seg en selvfølge at det er en enhet av et eller annet slag hos Falsen. I en historisk undersøkelse av ham er det imidlertid et hovedspørsmål om det er brudd eller enhet i hans syn på sentrale deler av statsforfatningen. På det plan hevder også Østvedt at det er brudd. 2) Vil man så gå bak dette og spørre om det var enhet eller brudd i Falsens syn på f.eks. statens oppgave og mål, så har det selvfølgelig krav på den største interesse. Men da må man stille problemet klart. Og fremfor alt: det svar man gir må gis et fundament i kildene.

Sverre Steen har i sin opposisjon mot Østvedts doktoravhandling hevdet et syn som går mot Østvedts. Heller ikke Steens oppfatning faller sammen med resultatet i denne fremstillingen. Vi skal derfor se på de argumenter som fører fram til Steens konklusjon. Det er da nødvendig å være oppmerksom på at Steen bygger på det materiale som er lagt fram i Østvedts bok. Og dette materiale er for lite på vesentlige punkter, f.eks. når det gjelder statsrådenes adgang til Stortinget. Det Steen først og fremst vil gjøre er å vise hvordan det materiale som Østvedt har lagt fram kan brukes.

Steens tese bæres oppe av 4 hovedargumenter. Det første argument er noen uttalelser fra Falsens grunnlovskommentar fra 1817. Jeg skal gjengi Steens referat av dette: "I svaret på spørsmål 40 som gjelder forholdet mellom den dømmende makt og de andre statsmakter, uttaler han: Det er i grunnen ikke riktig å bruke uttrykket dømmende makt. Makt, sier han, er nemlig ikke annet enn kraft forenet med vilje. Og da er der i staten bare en makt, "det er den som giver Love og bringer dem i udøvelse." "Jo mere Villien og Kraften bringes i Overensstemmelse, jo mere befordres altsaa det Heles Vel." Og noen

1) E. Østvedt: Chr. M. Falsen s. 621 f. Uth. av Østvedt.

2) Sml. ovenfor s. 5 og 6.

linjer lenger nede fortsetter han: "Kongen er udrustet baade med fornøden Kraft og Villie. Han er den hele udøvende Magt, og saa stor Andeel i Lovgivningen betroet, som med det Heles Vel kan bestaae. National-Repræsentationen er til for at bestemme hvorledes Folket skal tilveiebringe de Midler, som ere nødvendige til Statens Vedligeholdelse, og for at bringe Folkets Villie i muligste Overeensstemmelse med Regjeringens, men nogen egentlig særskilt Magt er National-Repræsentationen ikke, bør den ej heller være, naar man vil have der skal herske Eenhed og Orden i Regjeringen." ¹⁾ Steen konkluderer så med å si: "Jeg tror at vi foreløpig kan slå fast at Falsen i 1817, da han skrev om grunnloven, hadde oppgitt maktfordelingslæren og hadde gått over til teorien om en enhetlig statsmakt med tyngdepunkt i den personlige kongemakt." ²⁾

Det neste argument som støtter opp under tesen er Falsens forslag om å gi statsrådene adgang til Stortingets debatter. Steen sier om det: "En må være oppmerksom på at når Falsen hevdet statsmaktens enhet og når han forskjøv maktens tyngdepunkt over til kongen, da var det en logisk videreføring av resonnementet at kongens rådgivere, statsrådene, burde møte i Stortinget for å gjøre sin innflytelse gjeldende der, og nettop i den åpenbare hensikt "at bringe Folkets Villie i Overeensstemmelse med Regjeringens." ³⁾

Det tredje argument er fire punkter fra grunnlovsforslagene fra 1821, som ifølge Steen skulle ha til hensikt å forskyve makten fra Stortinget til Kongen. De fire punkter er følgende: 1) Høyesterett og de juridiske professorer skulle prøve tingmennenes fullmakter. 2) Kongen skulle utnevne Stortingets president blant de valgte representanter for perioden mellom Stortingets sammenkomst og den offisielle åpning. 3) Tre kongelige embetsmenn skulle være faste medlemmer av Lagtinget. 4) Stortinget skulle ved lov binde seg til et fast reglement. - Konklusjonen på dette er: "Falsen må ha tilsiktet en forskyvning av makten fra Stortinget til kongen, i godt samsvar med den tankelinje han var inne på i 1817 og

1) Sv.Steen,i H.T. XXXIV s. 496.

2) S.st. s. 497.

3) S.st. s. 498.

fortsatte i 1818." ¹⁾ - Det siste argument er Falsens forsvar for det absolutte veto.

Vi skal først se på det tredje argumentet som skulle bety en forskyvning av makten fra Stortinget til kongen. - Hvis det hadde vært Falsens primære hensikt å innsnevre Stortingets kompetenseområde til fordel for kongen, så måtte vi vente at han ville opprettholde kravet om Høyesteretts prøving av stortingsrepresentantenes fullmakter, uansett Stortingets sammensetning. Det gjør han imidlertid ikke. Vi har sett at i grunnlovsforslaget av 2. august er det atter Stortinget som skal prøve fullmaktene. Derfor kan ikke dette forslaget bety at Falsens primære hensikt var å svekke Stortinget.

Når det gjelder forslaget om å gi kongen rett til å utnevne presidenten for perioden mellom Stortingets sammenkomst og den offisielle åpning, så mener jeg det er riktig å godta den motivering Falsen ga. Motiveringen var at Stortinget, slik forholdene var, befant seg i en tilstand av anarki. Man måtte derfor få det inn i mer legale former. Og skulle kongens rett til å utnevne presidenten virkelig få noen betydning, så måtte han få rett til å utnevne presidenten for hele stortingsperioden, slik kongen selv foreslo det. Jeg mener derfor at heller ikke dette forslaget reflekterer noen prinsipiell oppfatning av hvordan forholdet mellom statsmaktene bør være.

Tidligere har vi pekt på at forslaget om å gi tre kongelige embetsmenn fast sete i Lagtinget ikke betydde noe prinsipielt nytt hos Falsen i 1820-årene. I 1814 mente han at generalprokurøren burde være fast medlem, og den strenge maktfordeling Falsen hevdet i 1814 gjør det ikke mulig å hevde at Falsen mente forslaget som en styrkelse for kongen. Jeg tror heller ikke at det har vært tilfelle i 1820-årene. Det ville avgjort stå i strid med Falsens oppfatning av hva en representant var for noe, nemlig en "dommer" som skulle sitte på Stortinget for å finne fram til "det rette". Hans egen motivering for forslaget var at ved å gi de tre embetsmenn fast sete der, ville "faste Principer der kunde udvikles og bibeholdes." ²⁾ Jeg tror vi også her kan regne med at motiveringen dekker hensikten.

1) Sv.Steen, i H.T. XXXIV, s. 499.

2) St.t.forh. 1824, mai, s. 257.

Det siste av de fire punktene som Steen bruker, er forslaget om at Stortinget ved lov skulle binde seg til et fast reglement, slik at reglementsforandringer ville bli avhengige av kongelig sanksjon.

Samme dag som dette forslaget ble lagt fram, kom også forslaget om å gi statsrådene adgang til Stortinget, men uten rett til å delta i saker som angikk Stortingets indre orden og politie. ¹⁾ Hvis det nå hadde vært Falsens primære hensikt gjennom dette forslaget å styrke kongen, så kan jeg ikke innse hvorfor kongens rådgivere uttrykkelig skulle være utelukket fra disse sakene. Derfor kan heller ikke dette forslaget bety at Falsen tilsiktet en maktforskyvning.

Hvis vi nå ser på de andre argumentene som støtter opp under Steens tese, så er det klart at hverken det absolutte veto eller forslaget om å gi statsrådene adgang til Stortinget er entydige beviser for at Falsen går inn for statsmaktens enhet med tyngdepunkt i kongen. Skal disse argumenter kunne si noe i den retning, så må det på forhånd være bevist at Falsen går inn for statsmaktens enhet. Dvs. man må først bevise at Falsens utsagn i grunnlovskommentaren svarer til hans prinsipielle oppfatning og at han har denne oppfatning også i 1820-årene.

De uttalelser i grunnlovskommentaren som Steen tar til utgangspunkt for sitt resonnement står side om side med tanker som tyder på at Falsen fremdeles går inn for maktfordeling og likevekt. Vi kan derfor ikke på grunnlag av dette med bestemthet si at Falsen går inn for statsmaktens enhet. Steen er selvfølgelig oppmerksom på dette, og han sier derfor: "Jeg må tilstå at jeg ikke finner noen klarhet i Falsens politiske filosofi slik den fremgår av dette skrift." ²⁾ - Når vi så kommer ut i 1820-årene, finner vi ikke noe som tyder på at Falsen hevder statsmaktens enhet med tyngdepunkt i kongen. De tanker han gjorde seg til talsmann for i 1817, er da helt forsvunnet fra bildet. Vi må derfor si at den konklusjon Steen kommer til ikke er holdbar. - Personlig ser jeg Falsens utsagn om statsmaktens enhet fra 1817 som et utslag av hans

1) St.t.forh. 1824, mai, s. 221

2) Sv.Steen, i H.T. XXXIV, s. 497.

leting etter midler til å rette på feilene ved forfatningen, som var en følge av bøndernes innflytelse i stortinget.

I 1820-årene var han imidlertid kommet fram til andre løsninger av problemet, løsninger som lå langt borte fra de tanker han hadde vært inne på i 1817.

KILDER.

Trykte kilder.

Adler-Falsens grunnlovsutkast.
Trykt i Y. Nielsens Bidrag til Norges Historie i 1814,
bd. I, Chr.a, 1882-86.

Christian Magnus Falsens skrifter:

Hvad har Norge at haabe, hvad har det at frygte af en
Forbindelse med Sverig; og under hvilken Betingelse
kan en Forening være ønskelig? Chr.a, 1814.

Norges Odelsret med Hensyn paa Rigets Constitution.
Bergen 1815.

Som man raaber i Skoven faaer man Svar, eller aftvunget
Forsvar i Anledning af en anonym Forfatters Kritik
over min Afhandling om Norges Odelsret.
Bergen 1815.

Bemærkninger angaaende hvilken Procesmaade, enten den
skriftlige eller den mundtlige, er best skikket til at
sikkre Borgersamfundet for vilkaarlig Behandling saa-
vel fra Advocaters som Dommeres Side. Chr.a, 1815.

Bemærkninger over Skriftet: "En sandfærdig Beretning
om Danmarks politiske Forbrydelser imod Kongeriget
Norge, etc." Chr.a, 1816.

Norges Grundlov, gjennemgaaet i Spørgsmaal og Svar.
Bergen 1817.

Bemærkninger i Anledning af Constitutions-Forslaget om
Kongens Veto. Chr.a, 1824.

Nogle Ord i Anledning af det i det Wulfsbergske Bog-
trykkerie udkomne Svar paa de fra Bogtrykker Lehmanns
Officin udkomne Bemærkninger om Kongens Veto.
Chr.a, 1824.

Aftvunget Forsvar fra Generalprocurør Falsen i Anledning
af Constitutions-Comiteens Bedømmelse af hans paa Stor-
thinget 1821, under 27. Juni, indleverede Forslag om
Forandring i Grundlovens 76.§. Chr.a, 1824.

Constitutionsforslag i Anledning af Statsraadernes Deel-
tagelse i Storthings-Debatterne, Bergen 1826.

Norges Historie under Harald Haarfager og hans mandlige
Descendenter. Chr.a, 1823-24.

Den Norske Tilskuer. Bergen 1817-21.

Tilskueren. Chr.a, 1824.

Stortingsforhandlingene for 1821 og 1824.

P.J. Homann: Et Blik paa vore politiske Forholde.
Chr.a, 1845.

Utrykte kilder:

Chr. M. Falsens Excerpta historiam mundi illustrantia.
I - VII. (Bind VII er et tilleggsbind med mindre
notiser om ting fra forskjellige perioder i historien.
Bind IV er datert 18/3 - 1/5 1813, bind V er datert
6/5 1813 og bind VI er datert 20/8 1813.)

LITTERATUR.

- Berg, Castberg og Steen: Arven fra Eidsvoll, Norges grunnlov. Oslo 1945.
- Bergsgaard, Arne: Året 1814, I + II. Oslo 1943.
Statsrådssaka i hennar fyrste fase. Historisk Tidsskrift, bd. 34, Oslo 1941.
Spørsmålet om folkesuvereniteten i 1814. Historisk Tidsskrift bd. 28. Oslo 1927-29.
- Daa, L. Kr.: Bemærkninger om Begivenhederne i Norge i Aaret 1814. Forhandlinger i Videnskabsakademiet i Christiania. Chr.a 1859.
- Falsen, Conrad: Slegten Falsen. Kr.a 1915.
- Hoel, Jacob: Fra den gamle bondeopposisjon. Utgitt av H. Koht. Oslo 1927.
- Høigård, Einar: Henrik Anker Bjerregaard. Oslo 1934.
- Højer, Nils: Norska Grundlagen och dess källor. St.h. 1882.
- Hölzle, Erwin: Die Idee einer Altgermanischen Freiheit vor Montesquieu. Beiheft V der Historischen Zeitschrift. München und Berlin 1925.
- Indrebø, Gustav: Det norske Generalprokurørembattet. Christian Magnus Falsen 1822-25. Kr.a 1919.
- Keilhau, Wilhelm: Det norske folks liv og historie, bd.VIII. Oslo 1929.
- Koht, Halvdan: 1814. Norsk dagbok hundre aar efterpaa. Kr.a 1914.
Grundspørsmålet i 1814. Historisk Tidsskrift 1916. Kr.a 1916.
Norsk bondereising. Oslo 1926.
Chr. M. Falsen i Norsk biogr. leksikon bd. 4, Oslo 1927. (H.T. 1916)
- Nielsen, Yngvar: Norges Historie efter 1814. I + II. Kr.a 1882-87.
Kristian Magnus Falsen, trykt i "Nordmænd i det 19. aarhundrede", bd. I. Kr.a 1914.
- Sars, J.E.: Norges historie fremstillet for det norske folk. Første del av bd. VI. Kr.a 1913
Historisk Indledning til Grundloven. Kr.a 1882.
- Schnitler, C.W.: Slegten fra 1814. Kr.a 1911

- Seip, J.A.: Et regime foran undergangen. Oslo 1945.
Forelesninger over politikere og politisk tenkning
i Norge etter 1814. Utrykt.
- Tingsten, Herbert: Demokratiens problem. St.h. 1945.
- Vullum, E.: Kristian Magnus Falsen, Grundlovens Fader,
Kr.a 1881
- Wergeland, H.: Norges Konstitutionshistorie med Indledning
af Professor Dr. J.E. Sars. Kr.a 1914.
- Worm-Müller, Jac. S. og Steen, Sv.: Innlegg ved Einar
Østvedts doktordisputas. Historisk Tidsskrift bd.34,
h. 6. Oslo 1948.
- Østvedt, Einar: Christian Magnus Falsen. Linjen i hans
politikk. Oslo 1945.