



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskernes Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

DET MINISTERIELLE SYSTEM

DET MINISTERIELLE SYSTEM

Indhold.

	Sidenr.
1. Definition.....	5
2. Kollegialsystem kontra ministerialsystem	7
3. Reformen 1848.....	9
4. Fra 7 til 19 ministerier.....	11
5. At oprette og nedlægge ministerier.....	14
6. Indre organisation.....	17
7. Personel struktur	22
8. Arbejdet i ministerierne.....	26
9. Ministeriernes indbyrdes forhold	33
10. Reform af ministerialsystemet	36
Litteratur	41

1. Definition.

Ved et ministerium forstås et administrativt organ, der sidder inde med statens øverste eksekutive kompetance på et afgrænset forretningsområde (ressort), som ved kgl. resolution er henlagt under en minister.

Grundloven kender ikke begrebet "ministerium" i denne betydning. Ordet bruges i paragrafferne 15 og 32 som betegnelse for ministrene i forening, i daglig tale kaldet "regeringen". Ordene "ministerium" og "regering" er dog ikke formelt synonyme. Grundloven sonderer mellem på den ene side ministeriet (ministrene i forening) og på den anden side regeringen (kongen og ministrene). Ministerierne som forvaltningsorganer dækkes i grundlovens terminologi af udtrykkene "ministre" og "forretninger".

Ifølge paragraf 14 bestemmer kongen ministrenes antal og forretningernes fordeling mellem dem. Denne kompetence er således forbeholdt regeringen alene og kan ikke gøres til genstand for lovgivning. Oprettelse og nedlæggelse af ministerier samt overflytning af sagområder fra et ministerium til et andet fastsættes ved kgl. resolution under statsministerens ansvar og kundgøres i Statstidende og Lovtidende. Folketinget kan ikke gribe ind i dette ved f.eks. at nedskære antallet af ministerlønninger, men kan naturligvis bremse en regerings dispositioner på dette område gennem et mistillidsvotum. Se iøvrigt om dette spørgsmål "Den offentlige forvaltning i Danmark" (Nyt fra Samfundsvidenskaberne nr. 33), 1973, s. 99 - 103.

Bestemmelsen i grundlovens paragraf 14 fortolkes indskrænkende. Den omfatter kun ministrenes personer og ressortfordelingen. Antallet af embedsmænd og forvaltningens organisation iøvrigt er underkastet lovgivningsmagtens regulering gennem finanslov og normeringslov eller særlig lovgivning, f.eks. er Udenrigsministeriets organisation fastsat ved lov. (Lovbek. nr. 273 af 6. juni 1971).

Vi kan nuancere definitionen af begrebet "ministerium" ved at betragte det under to synsvinkler. I statsretlig henseende betegner "ministerium" en ministers forretningsområde. I institutionel henseende er det en kontororganisation til udførelse af de forretninger, der er henlagt under en minister. Denne kontororganisation, som er det de fleste tænker på med ordet "ministerium", kan specifikt betegnes med ordet "departement". Enkelte ministerier består af flere departementer, men i de fleste er der kun ét. Ordet "departement" bruges i stedet for ministerium, hvis man udtrykkelig vil tale om kontororganisationen til forskel fra eller i modsætning til ministeren.

I retlig forstand kan der ikke sondres mellem ministeren og ministeriet (departementet). Alle afgørelser i et ministerium træffes af ministeren eller af

en embedsmand på hans vegne ("p. m. v.") og under hans ansvar. Ministeren er personlig ansvarlig overfor Folketinget. Hvis han har forfald, kan en embedsmand ikke fungere i hans sted. Hans forretninger må da midlertidigt varetages af et andet af regeringens medlemmer. Sådanne vikariater bekendtgøres i Statstidende.

2. Kollegialsystem kontra ministerialsystem.

Før ministerialsystemets indførelse i 1848 bestod centraladministrationen af et antal kollegier. Kompetencen var i hvert kollegium henlagt til en flerhed af formelt ligestillede personer (deputerede), hvis forhandlinger blev ledet af en præsident, direktør eller førstedeputeret. I retlig henseende var disse kollegier ikke ansvarlige. Ifølge enevældens statsret var det alene kongen, der kunne træffe retsstiftende afgørelser, men i praksis havde kollegierne en betydelig faktisk indflydelse.

Ordet "kollegium" betegner egentlig kun ledelsen af et administrativt organ, men bruges ligesom ministerium også i en betydning, der inkluderer den kontororganisation, der stod til kollegiets rådighed. De deputerede var normalt embedsmænd, der havde avanceret gennem bureaukratiet. Mod enevældens slutning var der en tendens til at organisere kollegierne i departementer eller sektioner, hvis ledere tilsammen udgjorde den kollegiale ledelse.

De vigtigste kollegier var Danske Kancelli, der administrerede kongerigets justits-, kommunal-, kirke- og skolevæsen, Slesvig-holsten-lauenborgske Kancelli (tidligere Tyske Kancelli), der administrerede de tilsvarende sager i hertugdømmerne, Rentekammeret (landvæsen, domæner, veje, og direkte skatter), Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet (industri, havne, udenrigshandel, konsulater, kolonier, indirekte skatter), Finansdeputationen (budget og driftsudgifter), Direktionen for Statsgælden og den synkende Fond, Generalkommissariatskollegiet (hæren), Admiralitets- og Kommissariatskollegiet (søværnet) samt Direktionen for Universitetet og de lærde Skoler. En undtagelse udgjorde Departementet for de udenlandske Sager, der ikke var kollegialt ledet, men havde en udenrigsminister som chef.

Kollegialprincippet anvendtes på flere niveauer af den offentlige administration. De egentlige regeringskollegier karakteriseredes ved at være "immediate", (umiddelbare), dvs. at de havde ret til at afgive indstilling (forestilling) til kongen. Et gehejmestatsråd bistod kongen ved visse sagers afgørelse, men kollegiernes ledende mænd havde ikke nødvendigvis sæde i dette råd. Hertil udnævnte kongen de personer, han især havde tillid til. Medlemmerne kaldtes gehejmestatsministre, men var ikke ministre i nutidens forstand (forvaltningschefer). Kun et mindretal af de sager, der afgjordes af kongen personligt, blev refereret i statsrådet. De fleste blev refereret i kabinettet af kabinetssekretæren på grundlag af kollegiernes forestillinger. Militære sager refereredes af generaladjutanter.

I 1840-erne var kollegialsystemet genstand for megen kritik. Det blev anset for langsommeligt, ineffektivt, dyrt og egnet til at forflygtige ansvaret. Ikke

blot den politiske opposition, der arbejdede for en fri forfatning, deltog i denne kritik. Også i kredse, hvor man ønskede at bevare absolutismen i en moderniseret og liberal skikkelse, var man kritisk overfor det bestående forvaltningssystem. For kritikerne var målet at få indført det ministerielle (departementale eller byråkratiske) system, som det allerede var sket i flere andre lande, f.ex. Preussen og Norge. Princippet i dette var det administrative ansvars placering hos en enkelt mand i spidsen for en hierarkisk opbygget organisation. Hertil kom kravet om en tidssvarende opdeling af forretningerne. Ministerialsystemet antoges at være hurtigere, mere effektivt, billigere (færre embedsmænd) og at muliggøre en klar ansvarsfordeling. Systemet har utvivlsomt sit forbillede i den militære organisation. Se iøvrigt Den danske Centraladministration, Kbh. 1921, s. 401 ff.

Interessen for ministerialsystemet var især levende blandt embedsmændene i de finansielle kollegier og i de organer, der administrerede hertugdømmerne, medens Danske Kancelli hørte til det gamle systems forsvarere. Her fremhævede man kollegialsystemets omhyggelige og flersidige sagsbehandling, der værnede borgerne mod vilkårlighed og overgreb, medens ministerialsystemet ville medføre en politisering af forvaltningen.

3. Reformen 1848

I den omvæltning der fandt sted i marts 1848 indgik overgangen til ministerialsystemet som en selvfølgelighed, der ikke gav anledning til nogensomhelst diskussion. "Martsministeriet" var den første regering i moderne forstand, idet den bestod af samtlige forvaltningschefer, der som ansvarlige ministre tilsammen repræsenterede statens øverste administrative kompetence. Ministrene var udnævnt efter politiske kriterier og stod principielt udenfor den byråkratiske organisation, de var sat til at bestyre. Det blev helt fra begyndelsen antaget, at hvis en minister ikke kunne tage politisk medansvar for den politik, regeringen førte, måtte han træde tilbage. Foruden dette kollektive politiske ansvar havde ministrene tillige et juridisk ansvar for ledelsen af deres respektive forretningsområder.

Ministerialsystemet blev gennemført i to tempi. I første omgang (marts-april 1848) blev de militære kollegier omdannet til henholdsvis et Krigsministerium og et Marineministerium, medens Danske Kancelli blev delt i et Justitsministerium og et Ministerium for Kirke- og Undervisningsvæsenet, almindeligt kaldet Kultusministeriet. Til dette sidste ministerium henlagdes også den administration, der havde sorteret under Direktionen for Universitetet og de lærde Skoler.

Den fuldstændige gennemførelse af reformen stødte på forskellige vanskeligheder, som ikke vedrørte ministerialsystemets princip, men sammensætningen af de ministerielle forretningsområder. På de områder, hvor der ikke straks var dannet ministerier, vedblev den kollegiale administration i resten af 1848, men således at en minister altid havde den endelige afgørelse og ansvar.

Problemerne bestod i dannelsen af et finansministerium og et indenrigsministerium. Dette forudsatte en mere indgribende ændring af den bestående organisation end tilfældet var med forårets reformer. For flere forretningsgrenes vedkommende var der tvivl og uenighed om placeringen. Et responsum, som regeringen i sommeren 1848 afæskede generalprokurør Algreen Ussing, giver et udmærket indblik i problemstillingen (Konseilspræs. j. 1848 nr. 173). Se tillige ARKIV 3. bd., 1969, s. 111 ff og Materiale til en vejledning om Indenrigsministeriets arkiv, 1975, s. 7 ff.

Først efter regeringsændringen i november 1848 blev en endelig ordning tilvejebragt. Ved kundgørelse af 24. november blev antallet af ministerier og forretningernes fordeling mellem dem fastsat. Der blev 7 ministerier, nemlig 1. Udenrigsministeriet, 2. Krigsministeriet, 3. Marineministeriet, 4. Finansministeriet, 5. Justitsministeriet, 6. Indenrigsministeriet og 7. Ministeriet

for kirke- og undervisningsvæsenet.

Forvaltningen af hertugdømmerne var ikke taget i betragtning. De var på dette tidspunkt (bortset fra Als og Ærø) udenfor den danske regerings kontrol. Flere var af den anskuelse, at det stred mod ministerialsystemets princip at oprette regeringsorganer for bestemte landsdele. I det højeste kunne der indenfor de enkelte ministerier oprettes afdelinger med regionalt afgrænset forretningsområde. Da hertugdømmerne senere påny kom i dansk besiddelse, kunne dette synspunkt ikke opretholdes.

Administrationsreformen af 1848 var en reform med hensyn til beslutningsprocessen. Det kollegiale embedsmandsstyre blev afløst af et politisk ministerstyre. I kontororganisationen skete ingen principielle ændringer. Nogle kontorer blev sammenlagt eller delt, men de fleste fortsatte uændret med samme personale og samme funktioner.

Det har aldrig været genstand for systematisk undersøgelse, hvorvidt ministerialsystemet opfyldte de forventninger, der blev stillet til det. Der kan naturligvis ikke være tvivl om, at det passede godt til det politiske system, der blev indført med junigrundloven, som stiltiende akcepterede det. En række højere embedsmænd blev afskediget, men da de beholdt deres fulde løn i pension, blev der ikke umiddelbart tale om besparelser. Der har været foretaget enkelte mindre undersøgelser om den administrative effektivitet, og de synes nærmest at vise, at det gamle system ikke var påfaldende langsommere end det nye (Juristen 1961 s. 71 ff. Afhandlinger om arkiver, 1964, s. 180 ff). Forskellen har rimeligvis været størst i principielle og kontroversielle sager, hvor det nye system frembød bedre muligheder for at fremtvinge afgørelser ved politisk motiverede beslutninger.

4. Fra 7 til 19 ministerier

Den ministerielle struktur, der var tilvejebragt ved udgangen af 1848, bestod i princippet uændret i næsten et halvt århundrede. Først da begyndte ministeriernes antal at vokse til de 18-19, vi nu har. Allerede helstatspolitiken fra 1852 havde dog medført visse modifikationer. Fire af ministerierne blev fællesministerier for hele monarkiet, nemlig Udenrigsministeriet, Krigsministeriet, Marineministeriet og Finansministeriet, medens Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Kultusministeriet blev ministerier for kongeriget Danmarks særlige anliggender i analogi med ministerierne for henholdsvis Slesvig og Holsten-Lauenborg. Det voldte mange vanskeligheder at skabe en ministerielstruktur, der var tilpasset de betingelser, der var fastsat i helstatsforfatningen. Fra 1855-58 havde man et Ministerium for Monarkiets fælles indre Anliggender, medens omvendt Indenrigsministeriet blev finansministerium for kongerigets særlige anliggender, hvilket bl.a. indebar at det finanslovsforslag, der ifølge juni-grundloven skulle forelægges i rigsdagen, blev udarbejdet i dette ministerium.

Efter freden i Wien 1864 var der igen kun 7 ministerier med omtrent samme forretningsfordeling som den i 1848 fastsatte. En udvidelse af ministeriernes antal (bortset fra Ministeriet for Island, se nedenfor) skete først i 1894, da der af Indenrigsministeriet udskiltes et Ministerium for offentlige arbejder. Samme år blev der i Indenrigsministeriet oprettet et landbrugsdepartement. Politiske forhold bevirkede, at dette i 1896 blev ophøjet til et Landbrugsministerium, medens de offentlige arbejder igen kom under Indenrigsministeriet. I 1900 genoprettedes der definitivt et Ministerium for offentlige arbejder.

Disse første nye ministerier var således dannet ved en opdeling af Indenrigsministeriets ressort. Dette ministerium var ikke det største - det var Finansministeriet - men Indenrigsministeriet fik i 1848 meget forskellige forretningsområder, som dengang ikke var store nok til at danne grundlag for selvstændige ministerier. Efterhånden øgedes aktiviteten på netop disse områder, hvilket medførte, at de fleste nye ministerier fik forretningsområder, der helt eller overvejende var hentet fra det oprindelige Indenrigsministeriums område.

I 1908 oprettedes Handelsministeriet. I dette tilfælde hentedes det nye ministeriums forretningsområde fra flere ministerier. Ministeriet kunne ikke opbygges på basis af allerede bestående forvaltningsenheder. Der måtte skabes en helt ny kontororganisation. Noget tilsvarende gælder det i 1971 oprettede Ministerium for Forureningsbekæmpelse (nu: Miljøministeriet). Derimod udvikledes Socialministeriet (ligesom Landbrugsministeriet) i to trin, i 1919 med Socialdepartementet i Indenrigsministeriet, i 1924 første gang som selvstændigt ministerium, i 1929 definitivt. På tilsvarende måde udviklede sig senere Arbejdsministeriet af Socialministeriet og Fiskeriministeriet af Landbrugsministeriet. Også

til Boligministeriets oprettelse (1947) var grunden lagt gennemudvikling af særlige forvaltningsenheder i Indenrigsministeriet.

Deling af oprindelige ministerier har desuden fundet sted under Kultusministeriet, der i 1916 deltes i Kirkeministeriet og Undervisningsministeriet, fra hvilket sidste i 1961 udskiltes Ministeriet for kulturelle Anliggender. Fra Finansministeriet er i 1955 udskilt Økonomiministeriet, 1968-71 Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen og 1971-73 Økonomi- og Budgetministeriet. Fra februar 1975 er det oprindelige Finansministerium delt i Finansministeriet, Økonomiministeriet og Ministeriet for Skatter og Afgifter.

En modsat udvikling er foregået på det militære område. Krigsministeriet og Marineministeriet blev i 1950 forenet i et Forsvarsministerium. Indtil 1905 havde disse ministerier lejlighedsvis haft samme minister, der da betegnedes som krigs- og marineminister. Lederne af de militære ministerier var altid officerer. Fra 1905 blev Krigsministeriet og Marineministeriet underlagt én fælles civil minister, der betegnedes som forsvarsminister. Sammenlægningen i 1950 stod ikke i forbindelse med en indskrænket aktivitet, men var et led i omlægningen af den militære organisation, hvorved værnene blev underlagt en fælles forsvarschef og forsvarsstab.

Statsministeriet var oprindeligt blot et sekretariat for regeringschefen under navn af Konseilspræsidiat. I 1914 organiseredes det som ministerium under samme navn. Sit nuværende navn fik det i 1918, da 1915-grundloven trådte i kraft.

Der kan oprettes ministerier, hvis opgaver er rent midlertidige. Dette gælder Ministeriet for sønderjyske Anliggender 1918-20, der forberedte genforeningen af de sønderjyske landsdele, og Ministeriet for særlige Anliggender 1945-47, der administrerede lovgivningen om erstatning til besættelsestidens ofre. Der kan endvidere udnævnes ministre uden portefølje. Ordet betyder egentlig en dokumentmappe, men bruges i overført betydning om en ministers forretninger. Disse ministre har ikke noget konkret ansvarsområde og følgelig ingen kontororganisation under sig, men optages i regeringen, fordi man af politiske grunde ønsker deres medvirken.

Den omstændighed, at der til Danmark har været og stadig er knyttet landsdele, der indtager en statsretlig særstilling, har medført, at der til tider har eksisteret ministerier, i hvilke administrationen af en sådan landsdel helt eller delvis har været samlet. Der har været et ministerium for hertugdømmet Slesvig, for hertugdømmerne Holsten og Lauenborg, for Island og nu siden 1955 for Grønland. I andre tilfælde har en tilsvarende samling af administrationen fundet sted indenfor et fagministeriums rammer. De vestindiske anliggender blev administreret af et direktorat, Koloniernes Centralbestyrelse, som i det meste af perioden, indtil øernes afståelse i 1917, var en del af Finansministeriet. Indtil

Ministeriet for Island blev oprettet i 1874, blev islandske og færøske anliggender administreret af Islandske departement, som fra 1848-55 var en del af Indenrigsministeriet og resten af tiden en del af Justitsministeriet. Om Islandske departement gjaldt, at en del af dets sager, uanset hvilket ministerium det institutionelt var henlagt under, blev afgjort af de ministre, som de efter de for det egentlige Danmark gældende regler henhørte under. Da Ministeriet for Island blev oprettet, forblev de færøske sager under Justitsministeriet, bortset fra kirke- og skolesager, der kom under Kultusministeriet. Justitsministeriets egenskab af ministerium for Færøerne ophørte i 1935. Efter den tid blev sådanne færøske sager, som ikke efter den almindelige forretningsfordeling kunne henlægges under et fagministerium, f.eks. sager vedrørende det færøske hjemmestyre, henlagt under Statsministeriet. Også Grønland blev oprindelig administreret under Islandske departement, men forblev i 1855 under Indenrigsministeriet. Fra 1929-33 hørte det under Ministeriet for Søfart og Fiskeri, og fra 1933 til Grønlandsministeriets oprettelse under Statsministeriet.

Der kræves ingen faglige kvalifikationer til at beklæde en ministerpost, men indtil 1901 var det næsten kun akademikere, der blev ministre, og som nævnt var indtil 1905 de militære ministre altid officerer. Det har indtil 1971 været kutyme, at landbrugsministeren var landmand af en eller anden slags, og indtil 1975 at justitsministeren havde juridisk embedseksamen. Tilbage er vist nu kun, at kirkeministre altid har været medlemmer af folkekirken.

Om ministeriernes udvikling siden 1848 se iøvrigt Den offentlige forvaltning i Danmark, 1973, s. 109-165.

5. At oprette og nedlægge ministerier

Når det bekendtgøres, at et nyt ministerium oprettes eller et bestående nedlægges, indebærer det ikke umiddelbart nogen udvidelse henholdsvis indskrænkning af det administrative apparat. En sådan bekendtgørelse tager primært sigte på forretningernes fordeling mellem ministrene. Kan forandringen gennemføres udelukkende ved en omgruppering af bestående forvaltningsenheder, er det i det væsentlige kun ministerfunktionen, der berøres af den.

At et ministerium "oprettes", betyder statsretligt kun, at visse forretninger, som hidtil har hørt under et eller flere andre ministerier, samlet henlægges under et nyt ministerembede. Institutionelt indebærer det kun, at de forvaltningsenheder, der beskæftiger sig med disse forretninger, tilsammen udgør det nye ministerium. Selv i tilfælde, hvor en forvaltningsenhed kun skal afgive en del af sit område til det nye ministerium, behøver det ikke at medføre egentlige strukturelle ændringer. Behandlingen af de pågældende sager kan overføres til en anden forvaltningsenhed, eller den pågældende forvaltningsenhed kan for nogle sagers vedkommende være underlagt én minister og i andre sager en anden. Ministeriet for Familiens Anliggender (1966-68) havde således to kontorer fælles med Socialministeriet.

Som regel vil dog oprettelse af et nyt ministerium resultere i en udvidelse af det administrative apparat, fordi det står i forbindelse med planer om øget aktivitet på det pågældende område, jfr. oprettelsen af Boligministeriet i 1947 og Ministeriet for Forureningsbekæmpelse i 1971. Men en sådan sammenhæng foreligger ikke altid. Der er tilfælde, hvor oprettelse eller nedlæggelse af et ministerium kun har haft indflydelse på antallet af ministerlønninger, f.ex. oprettelsen af Kirkeministeriet i 1916.

Når et ministerium "nedlægges", betyder det, at dets forretninger lægges til en eller flere andre ministres forretningsområder, og at de forvaltningsenheder, der varetager disse forretninger, inkorporeres i vedkommende ministerier. Det indebærer kun undtagelsesvis en indskrænkning af den departementale organisation.

Der er i praksis ingen næneværdig forskel på, om to ministerier sammenlægges til ét ministerium eller én minister samtidig bestyrer to ministerier, hvis den departementale organisation forbliver uændret. Om man vælger det ene eller det andet, kan bero på, om forretningsområderne har nogen saglig eller historisk berøring med hinanden. Når samme minister bestyrer Boligministeriet og Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen, er det rimeligt vedblivende at betragte dem som to forskellige ministerier, men hvis det drejer sig om Socialministeriet og Arbejdsministeriet, er det lettere at

betragte det som en sammenlægning af to ministerier til ét. Da Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet i december 1973 fik samme minister, førte det dog ikke til nogen formel sammenlægning. Regeringsdannelsen ved denne lejlighed nedskar ministrenes antal til 12, men antallet af ministerier var omtrent det samme som før. Der var heller ikke tale om et oplæg til en udvikling i retning af færre ministerier, eftersom i flere tilfælde ministerier uden indbyrdes saglig berøring fik samme minister, f.eks. Kirkeministeriet og Ministeriet for offentlige arbejder. Når denne regering havde så få ministre, hang det sammen med, at regeringspartiet var i den situation at skulle rekrutere ministre og ordførere af en folketingsgruppe på 22 medlemmer. Ganske vist skal ministre ikke være medlemmer af Folketinget, men de fleste er det altid. Af ministeriet Hartlings 12 ministre var kun seks på det tidspunkt medlemmer af tinget.

Et ministerium (departement) kan sortere under flere ministre, uden at man af den grund taler om oprettelse af nye ministerier. Ministeriets forretningsområde vil da være opdelt i ansvarsområder for hver af de pågældende ministre. Denne fremgangsmåde vil blive anvendt, hvor det ikke skønnes muligt eller hensigtsmæssigt at foretage ændringer i den departementale organisation. Fra 1968-71 fandtes der tre ministre på Udenrigsministeriets område, nemlig udenrigsministeren, ministeren for europæiske markedsanliggender og ministeren for teknisk samarbejde med udviklingslandene samt nedrustningsanliggender. Udenrigsministeriets departementale organisation er fastsat ved lov og blev ikke ændret. Jfr. herom ARKIV, 2. bd. 1968, s. 62 ff. I forbindelse med Danmarks indtræden i EF er der sket en deling af Udenrigsministeriet i to departementer, der hver fik sin minister, en udenrigsminister og en udenrigsøkonomiminister, men der er stadig én direktør for det samlede Udenrigsministerium.

Oprettelse og nedlæggelse af ministerier forekommer temmelig hyppigt, og endnu hyppigere sker der omflytning af forretninger mellem bestående ministerier. Oftest sker det i forbindelse med regeringsskifter, men kan iøvrigt foretages nårsomhelst en regering finder anledning til det.

Som nævnt er antallet af ministerier siden 1848 vokset fra 7 til 19. Der har imidlertid i samme periode eksisteret ialt 35 ministerier. 16 ministerier er forsvundet ved nedlæggelse eller sammenlægning med andre ministerier. En fortegnelse over samtlige ministerier siden 1848 findes i Hof- og Statskalenderen afd. 404, fra 1974 afd. 508 b. En sammenstilling af centraladministrationens ressortfordeling over længere perioder findes i de af Rigsarkivet udgivne embedsetater "Den civile Centraladministration" 1848-1893 (ved G.N. Kringelbach), 1894-1913 (ved L. Laursen) og 1914-1935 (ved Harald Jørgensen).

Det voksende antal af ministerier har naturligvis forbindelse med den stadige vækst i statens administration som helhed, men nogen umiddelbar sammenhæng mellem disse fænomener er der ikke. Der har aldrig været lagt vægt på, at ministerierne er nogenlunde lige store. Det største har over 30 kontorer, det mindste kun 3. Faktisk er det sjældent, at et nyt ministerium oprettes, fordi et bestående er blevet for stort. Et væsentligt motiv har dette vistnok kun været ved delingen af Indenrigsministeriet i 1894 og af Finansministeriet i 1971. Nye ministerier oprettes fortrinsvis af politiske grunde, idet en regering dermed tilkendegiver, at den vil skænke et bestemt område særlig opmærksomhed. Overhovedet vil varige ændringer i opfattelsen af samfundsforhold og statens opgaver ofte afspejle sig i den ministerielle struktur. Radioen betragtedes oprindelig fortrinsvis som et telekommunikationsanliggende og sorterede under Ministeriet for offentlige arbejder. I 1940 flyttedes den til Undervisningsministeriets og i 1961 til det nyoprettede Kulturministeriums område. Dette ministerium fik samtidig overdraget biografvæsenet, der hidtil havde hørt under Justitsministeriet som led i tilsynet med forlystelseslivet.

I visse tilfælde er ministerier oprettet for at imødekomme ønsker fra bestemte befolkningsgrupper. Det gælder Landbrugsministeriet, Handelsministeriet og Fiskeriministeriet, tildels også Socialministeriet, der i hvert fald oprindelig betragtedes som arbejdernes ministerium. Sådanne ministerier kan betegnes som klientelministerier. Se iøvrigt Betænkning nr. 320, s. 61 f.

Den omstændighed, at ministeriers oprettelse og nedlæggelse og flytning af forretninger mellem ministerierne kan foretages suverænt af den til enhver tid siddende regering ved en såre enkel procedure, har medført, at rene personspørgsmål kan blive bestemmende. De grønlandske sagers flytning i 1929 og 1933 skyldtes statsminister Staunings personlige interesse for disse anliggender. Da man i 1942 delte Ministeriet for offentlige Arbejder og fik et særligt Trafikministerium, skyldtes det udelukkende vanskeligheder ved fordelingen af porteføljer under regeringsdannelsen efter telegramkrisen. (Den parlamentariske Kommission 1945 ff, bd. IV, bilag s. 228).

Mange love indeholder en bemyndigelse til en bestemt ressortminister, f. eks. "Indenrigsministeren bemyndiges til at..." Hvis det sagområde, loven hører under, ved kgl. resol. overføres til et andet ministerium, overføres også ministerbemyndigelsen. Loven nævner altid den minister, der står for dens gennemførelse, men i virkeligheden betyder det "vedkommende minister".

6. Indre Organisation

Som foran nævnt består et ministerium af et eller flere departementer. Hvis det består af flere departementer, er ministeriets forretningsområde delt mellem dem, således at ethvert anliggende sorteres under et bestemt departement. I spidsen for et departement står en departementschef, der er ministerens nærmeste rådgiver i dennes egenskab af forvaltningschef.

Et departement består af et antal ekspeditionskontorer ("kontorer"). Departementets forretningsområde er delt mellem kontorerne, således at der principielt kun er ét kontor, i hvilket en bestemt sag skal behandles. Kontoret er den mindste organisatoriske enhed i den ministerielle organisation. Alle statsinstitutioner og statsembedsmænd udenfor ministerierne samt ethvert anliggende, der er underkastet en ministers afgørelse eller tilsyn, hører under et bestemt ministerielt kontor.

I ministerialsystemets første tid var det almindeligt, at ministerierne bestod af flere departementer, der hver kun bestod af et eller to kontorer. Tendensen er siden da gået i retning af, at hvert ministerium helst kun består af ét departement. I begyndelsen lå vistnok fortrinsvis sparehensyn til grund, men i nyere tid har man lagt vægt på, at den politiske minister ikke gerne skal være alene om at koordinere forskellige faglige sider af et ministeriums virksomhed. Dette er dog ikke gennemført i alle ministerier, navnlig ikke i det største, Finansministeriet, heller ikke efter at dette nu er delt i tre ministerier.

Denne tendens har bevirket, at antallet af kontorer pr. departement er vokset betydeligt. I de større ministerier har dette i nyere tid medført, at der mellem departement og kontor er indskudt et nyt trin i organisationen, der kaldes "afdeling" og ledes af en afdelingschef. Således begyndte Handelsministeriet i 1908 med 3 kontorer. Nu har det 14 kontorer organiseret i tre afdelinger med henholdsvis fem, seks og tre kontorer.

Ordet "afdeling" har også været kendt i en anden betydning i den ministerielle organisation. I mellemkrigstiden opstod der især i Indenrigsministeriet nogle mindre forvaltningsenheder, om hvilke man brugte denne betegnelse. Den kunne også benyttes i forbindelse med en de facto opdeling af et bestående kontor. Se herom Den civile Centraladministration 1914-1935 s. 71-81. Betegnelsen findes stadig i Socialministeriets afdeling for internationalt socialpolitisk samarbejde, der nu må betragtes som et almindeligt kontor.

Kontorerne er ministeriernes operative enheder. Her forberedes og udføres de afgørelser, som træffes af departementschef og minister. Her udrettes det arbejde, hvorved arkivalier i materiel forstand bliver til: modtagelse og registrering af indkomne skrivelser, affattelse af referater og indstillinger,

konciperings og renskrivnings af udgående skrivelser. Kontor-afdeling-department-minister udgør en instansrække i beslutningsprocessen, men ikke i ekspeditionsprocessen. Funktionelt kan et ministerium defineres som et antal ekspeditionskontorer forbundet ved et hierarkisk ordnet system af ledere.

Udadtil optræder kontorerne ikke som selvstændige enheder. Breve stiles til ministeriet, ikke til et bestemt kontor, ligesom ministeriet som sådant står som afsender af udgående breve. Kun underskrift eller parafering og eventuelt journalnummer vil vise den kyndige, gennem hvilket kontor brevet er ekspederet.

Ændring i forretningsfordelingen mellem kontorerne i et ministerium er et internt anliggende, der ikke bekendtgøres for offentligheden. I den årlige Hof- og statskalender kan man aflæse, hvordan fordelingen var på det tidspunkt, hvor redaktionen blev sluttet. Derimod kan det være vanskeligt at konstatere, på hvilke tidspunkter sådanne ændringer har fundet sted. I nyere tid er det dog almindeligt, at der duplikeres kontorcirkulærer, hvoraf den ændrede fordeling og tidspunktet for dens ikrafttræden fremgår.

I nogle ministerier er indbygget et eller flere direktorater. Ved et direktorat forstås en faglig centralmyndighed, som i henhold til lov eller i kraft af sin faktiske organisation og personelle opbygning er indrettet på at løse bestemte fagligt afgrænsede administrative eller tilsynsmæssige opgaver. Normalt er et direktorat ikke en del af et ministerium, men en underordnet institution, hvis afgørelser kan indankes for ministeriet, hvortil direktoratet også selv indsender de sager, som det ikke kan eller må afgøre på egen hånd.

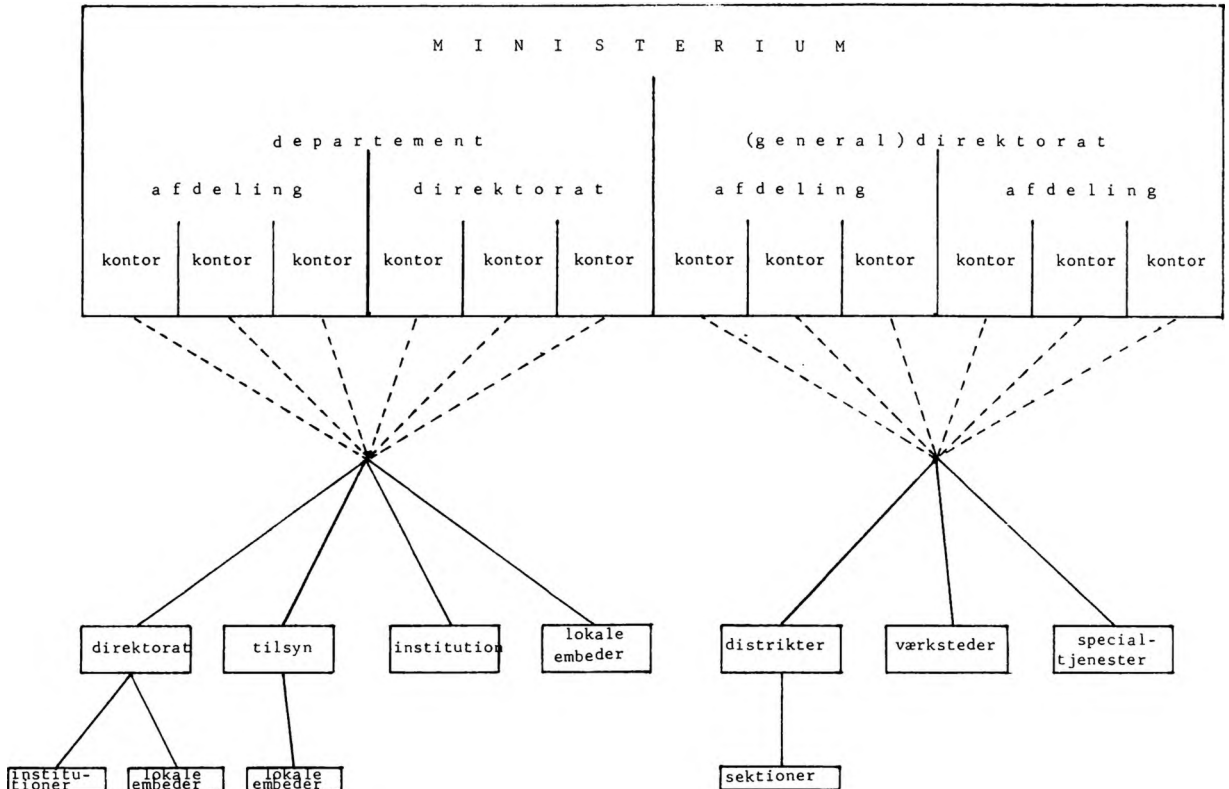
Enkelte direktorater er imidlertid således stillet, at de selv udfører de ministerielle (departementale) forretninger. De sager, der skal afgøres af ministeren, forelægges i så fald denne umiddelbart af direktoratets chefuden mellemkomst af et ministerielt kontor og en departementschef, ligesom direktøren kan underskrive på ministerens vegne. Forskellen på en departementschef og en "ministerumiddelbar" direktør består deri, at departementschefen kun kan handle på ministerens vegne, medens direktøren både kan handle på ministerens vegne og tillige har et selvstændigt fagligt ansvarsområde.

En sådan ministerumiddelbar stilling har generaldirektoraterne for Post- og Telegrafvæsenet og for Statsbanerne (men ikke generaldirektøren for Danmarks Radio), direktoraterne for Fængselsvæsenet og for Statshospitalerne samt Atomenergikommissionen. Chefen for Tolldirektoratet er ministerumiddelbar i henseende til personalesager. Skrivelser fra ministerumiddelbare direktorater bærer ministeriets navn med direktoratsbetegnelsen som undertitel, når de er underskrevet af ministeren eller på dennes vegne. Andre skrivelser bærer alene direktoratets navn.

Spørgsmålet om ministerumiddelbare direktorater har ofte givet anledning til diskussion, idet man på den ene side kan betragte det som en forenkling at spare det departementale mellemlid, på den anden side som en fordel at bevare departementet som koordinerende organ.

Et direktorat kan være indbygget i et ministerium på et mere underordnet plan nærmest stillet som en afdeling i et ministerium. Et sådant direktorat sorterer under et departement, men har tillige et selvstændigt fagligt ansvarsområde. Dette gælder Matrikeldirektoratet, Vejdirektoratet (indtil vejloven af 1971), de pædagogiske direktorater i Undervisningsministeriet og Boligministeriets Ejendomsdirektorat. Lederne af disse direktorater er ikke "ministerumiddelbare", i hvert fald ikke formelt, Se Bent Christensen, Departement og direktorat i dansk Centraladministration, Den offentlige forvaltning i Danmark, s. 258-282. Se endvidere skitsen s. 20.

Skitsen viser en model af et ministerium bestående af et almindeligt departement og et med dette ligestillet direktorat. Departementet består af en almindelig afdeling og et direktorat, der foruden at være en afdeling i ministeriet har visse selvstændige (ikke-departementale) funktioner. Udenfor og under departementet befinder sig dels nogle centrale styreorganer (direktorater, tilsyn), der har overordnede funktioner i forhold til lokale embeder og institutioner og udgør mellemautoriteter mellem disse og ministeriet, dels lokale embeder og institutioner, der sorterer direkte under ministeriet. Eksempel på det første er Statens Ligningsdirektorat - amtsligningsinspektorater. Eksempel på det andet er Undervisningsministeriet - statsskolerne. Under (general)direktoratet er anført tjenester, der leder tanken hen på teknisk virksomhed (f. eks. Statsbanerne), men også institutioner som fængsler og statshospitaler sorterer under ministerumiddelbare direktorater.



Det forekommer, at den øverste embedsmand i et departement ikke er departementchef, men direktør. For tiden er dette kun tilfældet i Udenrigsministeriet. Tidligere forekom det også i Krigsministeriet og Marineministeriet. I Krigsministeriet havde direktøren i en årrække to departementschefer under sig (Den offentlige forvaltning i Danmark s. 150 f). I 1960'erne nævntes oprettelse af en stilling som direktør for Finansministeriet som en udvej til at aflaste finansministeren. Fra ministerialsystemets ældre tid kendes politisk prægede direktørstillinger. De kunne oprettes til personer, som det af politiske grunde ikke var muligt at optage som medlem af en regering. Et eksempel på dette er D. G. Monrads funktion som direktør for Kultusministeriet 1858-59, medens C.C. Hall var både udenrigsminister og kultusminister. Stillingen bortfaldt, da Monrad selv blev kultusminister.

7. Personel struktur.

Generelle forskrifter om, hvordan et ministerium skal være sammensat i henseende til personale, og hvad de enkelte personalekategorier skal foretage sig, findes ikke. Grundlaget er kutymen, der går meget langt tilbage og har tilpasset sig vekslende situationers behov. Ved reformen i 1848 overtog ministerierne en kontororganisation, hvis grundtræk blev bibeholdt og trods al forandring og ekspansion stadig kan spores i nutidens ministerielle organisation.

1848-reformen virkede mest på ledelsesplanet, hvor kollegier blev erstattet af ministre. Under dette plan forandredes ikke meget. Det samme arbejde førtes videre af de samme medarbejdere. Se foran s. 10.

Tjenestemandsbegrebet i dets nuværende skikkelse eksisterede ikke dengang. Kun de højeste stillinger i ministerierne: departementschefer, kontorchefer og fuldmægtige ("embedsmændene") var nogenlunde stillet som nutidens tjenestemænd. De var udnævnt af kongen og opnåede ved grundloven, at de kun kunne afskediges med pension og kun kunne forflyttes på betingelser, der ikke forringede deres stilling.

Det var næsten udelukkende juridiske kandidater, der blev udnævnt til disse stillinger. Alt andet personale i ministerierne var løst ansatte. Det gjaldt også de juridiske kandidater, der var aspiranter til embedsstillingerne. I enevældens tid fandtes faste stillinger som kancellister for unge jurister, men under ministerialsystemet omdannedes de til assistentstillinger uden kgl. udnævnelse. Unge kandidater kunne i kollegierne gøre tjeneste som ulønnede volontører, men efter reformen i 1848 beskæftigedes kun lønnede medarbejdere.

Udover det akademisk uddannede personale havde ministerierne brug for skrivere, hvis opgave var at renskrive efter koncepter og førekopibøgerne. En del var fast ansatte som kopister. Andre var akkordlønnede, således at de fik betaling pr. ark. Desuden fandtes bude, som udover hvad der kan udledes af stillingsbetegnelsen var beskæftiget med rengøring samt forsyning med lys og varme, opgaver der før elektricitetens og centralvarmens tid var temmelig krævende. Kvindelige medarbejdere kendte man ikke til på den tid, da ministerialsystemet blev til.

125 år senere findes disse personalegrupper i hovedtræk stadig i ministerierne: en gruppe af akademisk uddannede medarbejdere, en gruppe af kontorfunktionærer og en gruppe af betjente, en betegnelse indført i 1932 i stedet for bude. Men meget er forandret. Ikke blot stillingsbetegnelser, men også funktioner og ansættelsesforhold.

Den faste ansættelse med pensionsret, som de egentlige embedsklasser oprindeligt havde privilegium på, blev i 1919 udstrakt til andre medarbejdere med langvarig tilknytning til statstjenesten. I praksis havde det også tidligere

i nogen grad været tilfældet. Styrelserne havde gennem understøttelseskasser og rådighedsbeløb mulighed for at sikre veltjente medarbejdere en relativ tryghed i et samfund, der ikke kendte til andre generelle foranstaltninger end fattighjælp for borgere, der ikke kunne ernære sig selv. Dette fæstnedes efterhånden i lovregler, der skabte en klasse af såkaldte bestillingsmænd, som ikke var kgl. udnævnte, men hvis stilling i realiteten var ligeså betrygget.

Ved lønningsreformen i 1919 blev alle fastansatte i statstjenesten (ikke blot ministerierne) indplaceret i et integreret system. Man indførte begrebet tjenestemand som fælles betegnelse. Selvom de højeste lønklasser vedblivende indtog en formel særstilling ved at være kgl. udnævnte, var der skabt retlig ensartethed i ansættelsesforholdet for alle, der havde varig ansættelse i statens tjeneste. Dette system er bevaret i den nuværende tjenestemandsslov af 1969. Den vigtigste afvigelse derfra består i, at det akademiske personale under et vist niveau siden 1960'erne har fået en ansættelsesform, der bygger på en overenskomst mellem staten og de pågældende faglige organisationer. Efterhånden er også en stor del af ministeriernes kontorfunktionærer ansatte på grundlag af en overenskomst (med HK), men medens staten gennem lønnen yder overenskomstmæssigt bidrag til de akademiske medarbejders pension, er dette ikke tilfældet for de kontorfunktionærer, der ikke er tjenestemænd.

Selvom der ikke findes generelle regler for et ministeriums personelle struktur, opererer lovgivningen med forudsætninger, der påtvinger ministerierne et vist fællespræg. Det er fastsat for hver statsinstitution, hvor mange der må være ansat indenfor hver personalekategori. Disse kategorier fører med få undtagelser samme betegnelse i alle ministerier og i de fleste underliggende administrative institutioner. Selvom dette ikke nødvendigvis indebærer fuldstændig identitet m.h.t. funktioner, har der dog til hver stillingsbetegnelse udviklet sig en almindeligt accepteret forestilling om, hvilke funktioner den dækker.

Rækkefølgen er fra oven (i parentes anføres den nugældende lønramme): departementschef (39), afdelingschef (38), kontorchef (36), ekspeditionssekretær (31), fuldmægtig (16/31) og sekretær (16/31), som rekrutteres fra de akademiske uddannelser (fortrinsvis juridisk og statsvidenskabelig) og har fælles karrieområde. Som foran nævnt står hovedparten af de yngre embedsmænd qua overenskomstansatte nu udenfor tjenestemandssystemet. Ekspeditionssekretær, fuldmægtig og sekretær er betegnelser, der tidligere dækkede over forskelle i funktion og kompetence, men er nu rent anciennitetsbestemte. Der udnævnes i øvrigt ikke flere ekspeditionssekretærer, så denne betegnelse vil efterhånden forsvinde.

I gruppen af kontorfunktionærer anvendes følgende betegnelser: kontorfuldmægtig (20), kancellist (17/18), overassistent (12/15), assistent (7/9) og

kontorassistent (2). I betjentgruppen findes betjentformænd (8/10/11) og ministerialbetjente (3/5). Kontorgruppen og betjentgruppen udgør hver for sig selvstændige karriereområder, men medens der indenfor gruppen af akademikere finder automatisk oprykning sted (til og med 31. lønramme), er dette ikke tilfældet for de to andre grupper. Her forudsætter oprykning til en højere lønramme, at en stilling er opslået ledig, eller at der gennemføres en "opnormering".

Der findes også andre grupper af medarbejdere, f.eks. revisorer, konsulenter, teknikere af forskellig slags m.v. De er specialister og falder udenfor de generelle administrative personalekategorier.

Antallet af tjenestemænd i samtlige statsinstitutioner og deres fordeling på lønrammer er opført i lov af 18. juni 1969 om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken (Lovtidende B). Før 1969 blev ændringer optaget i de årlige normeringslove (Lovtidende B). Nu skal de søges i anmærkninger til forslag til finansloven, hvor der ved hver institution eller institutionsområde findes en opgørelse over normerede, godkendte, og besatte stillinger. Antallet af godkendte stillinger findes ligeledes i en af Økonomi- og Budgetministeriet udsendt personalefortegnelse.

En opgørelse over heltidsansatte i ministerierne pr. 1. april 1970 viste et samlet antal af 2813 medarbejdere. Heri er ikke medregnet Udenrigsministeriets personale, idet det af opgørelsen ikke fremgår, hvor mange af udenrigstjenestens personale der er beskæftiget i ministeriet og hvor mange i repræsentationerne. Heller ikke personalet i generaldirektoraterne for Statsbanerne og for Post- og Telegrafvæsenet er medregnet.

Af det samlede heltidsansatte personale udgør akademikerne 39 pct., heraf 9 pct. indehavere af chefstillinger. Gruppen af kontorfunktionærer udgør 54 pct., betjentgruppen og gruppen andre medarbejdere hver 3 1/2 pct. Der er fra ministerium til ministerium ret store variationer i forholdet mellem akademiske medarbejdere og kontorfunktionærer, f.eks. udgør det akademiske personale i Indenrigsministeriet 55 pct., i Boligministeriet 37 pct. og i Grønlandsministeriet 22 pct. De heltidsansatte kontorfunktionærer udgør i Indenrigsministeriet 41 pct. af personalet, i Boligministeriet 56 pct. og i Grønlandsministeriet 66 pct.

Der findes ikke materiale, der muliggør en sammenligning af denne personalestruktur med ældre tiders. Kun for det akademiske personales vedkommende er foretaget visse undersøgelser, hvis resultater findes i det af Ministerialforeningen udgivne værk "Centraladministrationen 1848-1948", nemlig Ebba Waaben, Træk af Embedsstandens Stilling 1848-1948 (s. 105-143) og Henry Stjernqvist, Centraladministrationens Embedsmænd 1848-1946, En statistisk

Analyse (s. 145-178).

En tabel s. 147 viser, at antallet af embedsmænd i 1850 var 184 og i 1946 var vokset til 644. I opgørelsen fra 1970 findes 1094 medarbejdere i embedsstillinger. I 1850 udgjorde indehaverne af chefstillinger 30 pct. af disse, i 1946 20 pct. og 1970 23 pct. Antallet af chefstillinger er altså nu forholdsvis mindre sammenlignet med 1850, og indenfor disse er igen topstillingerne blevet forholdsvis færre.

I "Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970" I, s. 342 er givet nogle oplysninger, der viser, at antallet af kontorfunktionærer er vokset forholdsvis meget stærkere end embedsmændene, og at denne vækst begyndte omkring århundredskiftet. Det skete omtrent samtidig med, at kvindelige stenografer og maskinskrivere rykkede ind og afløste de mandlige pen- og blækhusearbejdere. Den administrative udvikling har stillet så store krav til kontorarbejdet, at ikke blot har den hurtige skrivemaskine slået penneskiftet ud, men der har endda været brug for betydeligt flere medarbejdere end før.

8. Arbejdet i ministerierne

Et ministeriums arbejde består i at behandle sager. At forstå dette forudsætter at man ved, hvad en "sag" er, og hvad det vil sige at behandle den.

Der findes indenfor forvaltningen - i modsætning til retsplejen - ingen autoriseret beskrivelse af, hvad man forstår ved en sag. I Carl Aage Nørgaard "Forvaltningsret. Sagsbehandling" (Juristforbundets forlag 1972) siges det s. 18 om udtrykket "sag", at det anvendes uhyre ofte i juridisk og administrativ sprogbrug uden nogen nærmere definition, og uden at dette giver anledning til vanskeligheder. "Der findes ikke i lovgivningen eller i dansk forvaltningsretlig teori nogen almindelig definition af "sag" inden for forvaltningen.... Som rent teknisk begreb anvendes ordet sag inden for forvaltningen om noget konkret, som udgøres af et omslag med en større eller mindre samling beskrevne papirer, der alle er registreret i myndighedens journaler under samme journalnummer. De papirer, der findes i sagen, vil normalt alle have tilknytning til et bestemt spørgsmål eller problem, der er eller har været til behandling hos den pågældende myndighed...".

Bortset fra at mange myndigheder desværre ikke har egentlige omslag om deres sager, og at visse journalsystemer medfører, at aktstykkerne i samme sag ikke har samme journalnummer, er dette en i og for sig tilfredsstillende beskrivelse af udtrykket "sag" i ministerierne. Det manifesterer sig altså i to skikkelser: en immateriel (problemet) og en materiel (arkivalierne).

Spørgsmålet er så, hvad der forstås ved, at sager behandles. Herom siger Alf Ross i "Dansk Statsforfatningsret" (1966) II s. 522, at dansk administrativ procedure præges af en enestående formløshed, og at almindelige processuelle regler til betryggelse af forvaltningsaktens lovlighed og rigtighed og borgernes interesse er ukendte. "Der består en afgjort modsætning mellem den omhu, hvormed man har reguleret lovgivningsproceduren og domstolproceduren, og den ligegyldighed, der udvises med hensyn til, hvad der foregår i de administrative kontorer. Medens der i visse lande findes en almindelig lovgivning om den administrative sagsbehandling, står vi i så henseende på bar bund".

Norge har en lov fra 1967 om behandlingsmåden i forvaltningssager og Sverige en tilsvarende forvaltningslov fra 1971.

Søger man efter generelle bestemmelser om, hvordan arbejdet i danske ministerier skal udføres, støder man på forskellige perifere regler, f.eks. om det papir, der skal bruges, om forståeligt sprog i skrivelser, arbejdstidens længde etc. Lovene om partsoffentlighed (1964) og offentlighed i forvaltningen (1970) bør nævnes i denne forbindelse da, de forudsætter visse ensartede træk i sagsbehandlingen, men de giver iøvrigt kun sådanne regler for den, som er

nødvendige for at fastslå, hvilke aktstykker der omfattes af offentlighedsreglen.

Hvordan sagsbehandlingen foregår, er noget der fastsættes formelt eller uformelt i hvert ministerium eller departement for sig. Det har naturligvis resulteret i mange variationer, men de er dog ikke større, end at det er muligt i hovedtræk at beskrive forretningsgangen i danske ministerier under ét. Når forskellene ikke er blevet større, hænger det naturligvis sammen med, at det der skal komme ud af arbejdet, er af beslægtet karakter. Love, bekendtgørelser, budgetter, udnævnelser m.v. er bundet til bestemte ydre former. Alle ministeriers arbejde er præget af, at der skal træffes afgørelser. Endvidere er den institutionelle struktur nogenlunde ensartet. Personalets fordeling på forskellige stillinger er fastsat i normeringslove, og til de forskellige stillingsbetegnelser er knyttet sædvanebestemte forestillinger om, hvad de pågældende skal udrette. Nævnes bør det også, at ministeriers formering ved knop-skydning har bidraget til at gøre traditionelle kutyper fælles for flere ministerier. En del varianter i forretningsgangen har karakter af "familjetræk".

Det er iøvrigt ikke let at følge forretningsgangens historiske udvikling. Ministeriernes arkiver indeholder talløse vidnesbyrd, om hvordan de har styret Danmark, men næsten intet om, hvordan de har styret sig selv. Det må som regel udledes af, hvad arkivalierne indirekte røber om det. Vi kan f.eks. se, at Indenrigsministeriets kommunekontor i 1878 gik over fra afskrivning af udgående breve i kopibøger til at fremstille kopier ved hjælp af kopipresse. Det samme gjorde Justitsministeriet i 1880. De tre kontorer i Kultusministeriet indførte denne reform i henholdsvis i 1892, 1903 og 1916. Hvad der har foranlediget dette, og hvorfor det er sket til så forskellig tid, er ikke let at påvise.

De ministerielle arkiver giver umiddelbart det indtryk, at ministeriernes arbejde mest består i at modtage skrivelser fra andre myndigheder og fra organisationer, virksomheder og borgere, som spørger om noget, ansøger om noget, kræver noget eller klager over noget, samt at besvare disse skrivelser. Det er nok også denne aktivitet, der lægger beslag på den meste arbejdskraft og producerer den største mængde arkivalier.

Men ministerierne har også andre opgaver. De skal udarbejde lovforslag og bistå ministeren under disses behandling i Folketinget. De skal udarbejde cirkulærer, foranstalte undersøgelser, udarbejde budgetter, føre tilsyn m.m. I vore dage omtales også planlægning som en særlig ministeriel aktivitet. Disse dele af ministeriernes virksomhed er som regel ikke særlig arkivproducerende i sig selv, men gennem deres resultater kan der udløses en strøm af anden aktivitet, f.eks. når en lov giver borgerne adgang til under visse omstændigheder at opnå lån, tilskud, dispensation, tilladelse o.l. til et eller andet formål. Den slags får arkiverne til at vokse.

Sager fra ministerialsystemets første tid indeholder ofte kun korrespondance, nemlig indkomne skrivelser (med eventuelle bilag) og koncepter til udgående skrivelser. De viser som regel intet om forløbet af sagens behandling, bortset fra hvad man kan udlede af rettelser i koncepterne og noglefor det meste uforståelige tegn og forkortelser, der har nedfældet sig i papirene. De ældre ministerier var meget små institutioner og havde derfor mulighed for at klare megen sagsbehandling udelukkende mundtligt. Man finder dog nu og da små lapper med bemærkninger om sagen eller udkast til dens afgørelse, som regel uden oplysning om, hvem der har skrevet dem. Ønsker man at vide det, må man gennem skriftanalyser identificere de enkelte embedsmænds "hænder". Kun i mere komplicerede sager, større lovsager o.l. vil man finde udførligere interne referater og meningsudvekslinger og da gerne forsynet med initialer, der røber forfatterne.

De aktstykker, som i vore dage kaldes referater og skrives på særlige referatark, har i tidligere tid ikke været betragtet som egentlige sagsakter. Nogen retlig betydning har det ikke senere at vide, hvad de enkelte sagsbehandlere under sagens gang gennem ministeriet har ment, men det kan have betydning for behandlingen af tilsvarende sager senere hen. Først efterhånden blev Referater faste bestanddele af ministerielle sager, men endnu 1925 hedder det om Krigsministeriet: "Der benyttes som Hovedregel ikke skriftligt Referat; vanskeligere Sager drøftes mundtligt med Kontorchefen". (3. betænkning fra Administrationskommissionen af 1923, Kbh. 1925, s. 430).

I nyere tid foregår den ministerielle sagsbehandling almindeligvis på den måde, at brevene efter at være journaliseret og eventuelt gennemset af kontorchefen fordeles mellem kontorets sekretærer efter en fastsat sagsfordeling. Sekretæren (underreferenten) realitetsbehandler sagen, dvs. fremskaffer det relevante materiale: lovbestemmelser, cirkulærer, fortilfælde og andet der skønnes af betydning. Han skriver derefter et referat af sagen mundende ud i en indstilling om, hvordan den efter hans opfattelse bør afgøres, gerne formuleret som udkast til besvarelse. Derefter går sagen til en fuldmægtig (overreferent), der giver sin vurdering og eventuelt fremsætter afvigende synspunkter, og derpå videre til kontorchefen som træffer beslutning om dens afgørelse, såfremt det ligger indenfor hans bemyndigelse. I modsat fald vil han forelægge den for departementschefen, der eventuelt bestemmer, at den skal forelægges ("nævnes for") ministeren. Her vil referatet ofte være mundtligt, således at den referende noterer resolutionen på sagen. For ministerresolution anvendes forkortelsen MR.

Et vigtigt led i sagsbehandlingen er høring. I mange sager træffes en foreløbig afgørelse om, at et andet ministerium, en amtmand, en organisation el. lign. skal afæskes en erklæring ("høres"). Den der skal høres får tilsendt det

nødvendige materiale, først og fremmest den indkomne skrivelse, der har startet sagen, eventuelt også andet materiale, og returnerer det ledsaget af en udtalelse. Er udtalelsen kort, f.eks. blot en bemærkning om, at man intet har at invende ("erindre") mod, at det ansøgte bevilges, anføres den ved en påtegning ("ptg") på den oprindelige skrivelse. Ofte kan der være tale om en kæde af høringer. Efter at fotokopiering er blevet hurtig og billig, benytter man den såkaldte "stjernehøring", d.v.s. at en skrivelse i kopier tilsendes flere til høring samtidig. Hvis udtalelser skal afgives i rækkefølge efter instanser, bevæger høringen sig ned og op gennem systemet, f.eks. ministerium- amtmand- politimester- kommunalbestyrelse og tilbage samme vej.

Når en beslutning er truffet, skal den meddeles rette vedkommende. Hvis sagen ikke er forelagt i form af et koncept, går den tilbage til underreferenten, der udfærdiger en koncept i overensstemmelse med beslutningen. Når denne er godkendt, renskrives brevet og forelægges til underskrift. Ministerielle breve bærer som regel to underskrifter. Midt under brevet underskriver den, der i hvert fald formelt har truffet afgørelsen: minister, departementchef, kontorchef, i vore dage ikke sjældent embedsmænd under kontorchefen. Det er denne underskrift, der er bestemmende for brevets gyldighed. I de tilfælde, hvor en anden end ministeren underskriver, tilføjes over underskriften "P.m.v." dvs. "På ministerens vegne", eventuelt også "E.b.", dvs. "Efter bemyndigelse". Foruden til højre paraferes brevet med underskrift af en embedsmand, der er underordnet i forhold til den første underskrift. Parafering er ikke nødvendig, men viser, hvem der indestår for sagens rigtige ekspedition. Når minister eller departementchef underskriver, er det som regel kontorchefen, der paraferer. En redegørelse for sagsbehandlingen i Justitsministeriet er givet i Nordisk administrativt Tidsskrift 1961 s. 39 ff af en norsk embedsmand Anders Melteig, der på udvekslingsbasis gjorde tjeneste i det danske Justitsministerium 8 måneder i 1959.

Alle ministerier forbereder sager til kgl. resolution. Kongens underskrift er nødvendig til fremsættelse og stadfæstelse af lovforslag, udnævnelse af visse tjenestemænd m.m. Det er et formkrav, grundloven stiller. Formen stammer fra enevældens tid, da kongen kunne afvise eller ændre de forslag til afgørelse, der blev forelagt ham. Ministeriet udfærdiger en "forestilling" (dvs. indstilling) til kongen, underskrevet af ministeren. Når forestillingen drejer sig om udstedelse af et retsstiftende dokument (f.eks. stadfæstelse af en lov, udnævnelse af en tjenestemand), vedlægges dette underskrevet af ministeren lidt til højre under den plads, hvor kongen sætter sit navn. Ministerens underskrift kaldes kontrastatur. Den er betingelsen for dokumentets retsgyldighed. I enevældens tid blev det retsstiftende dokument først udfærdiget, når forestillingen var kommet tilbage

fra kongen forsynet med kgl. underskrift, så man vidste, hvad der var besluttet.

Den traditionelle form byder alle undersåtter, også en minister, at henvende sig "allerunderdanigst" til majestæten, der "allerhøjest" træffer sine beslutninger ("resolutioner") og "allernådigst" meddeler sine undersåtter dem. Selvom Danmark nu har en regerende dronning (der har erstattet "allerunderdanigst" med "i ærbødighed"), hedder det i lovsproget stadig "kongen" og kun i konkrete sager "dronningen", og hendes resolutioner og andre embedshandlinger er kongelige.

Lovsager, dvs. sager om udarbejdelse og gennemførelse af lovforslag, kan sættes i gang alene derved, at ministeren beder om at få udarbejdet et lovforslag med et bestemt sigte, men også en konkret sag rejst udefra kan udvikle sig til, at der udarbejdes et lovforslag. En hyppigt anvendt fremgangsmåde ved udarbejdelsen af lovforslag består i, at et ministerium nedsætter et udvalg eller en kommission til at afgive betænkning og eventuelt udarbejde et lovudkast om et bestemt emne, defineret i et såkaldt kommissorium. Tidligere var "kommission" den fremherskende betegnelse. Nu siger man mest "udvalg", men sker nedsættelsen ved lov, bruges betegnelsen "kommission" stadig (socialreformkommission, tjenestemandskommission), og fænomenet som sådan kaldes "kommissionsvæsenet". Ved sammensætningen af udvalgene kommer forskellige hensyn i betragtning. Medlemmerne kan være sagkyndige, politikere, interesserepræsentanter eller ministerielle embedsmænd. De kan evt. forene mere end én af disse egenskaber i sig. Hensigten med at nedsætte udvalg er ikke blot at foranstalte undersøgelser og udarbejde lovforslag, men også at skaffe en forhåndsorientering om, hvorvidt og i hvilket omfang forskellige interesser lader sig forene. Udvalget slutter sit arbejde med at afgive en betænkning til ministeren, som så har et lovforslag, han, eventuelt med ændringer, kan forelægge i Folketinget. Ministeren (som kan være en anden end den der nedsatte udvalget) er dog ikke i nogen henseende forpligtet til at følge udvalgets indstilling og kan også helt lade sagen falde. Om kommissionsvæsenet se iøvrigt Nordisk administrativt Tidsskrift 1958 s. 238-42.

I et ministerium behandles lovsager af det kontor, under hvilket de sager, forslaget omhandler, henhører. Det kan medføre visse gener, da lovsager kræver megen tid, mens administrative sager haster mest. Fra 1958 har man i Justitsministeriet haft et embede som kommitteret i lovgivningsspørgsmål (nu chef for lovafdelingen) med den opgave at varetage ministeriets lovforberedelsesarbejde. Se herom Poul Gaarden, Loves forberedelse, Juristen 1964, s. 479-89. Forfatteren var den første indehaver af det nævnte embede. Se nedenfor s. 35 om en udvidelse af Justitsministeriets lovafdelings funktioner.

Der findes ingen almindelige regler om, hvad der skal forelægges minister eller departementschef og hvad en kontorchef selv må afgøre. Minister og departementschef kan forlange at tage stilling til en hvilken som helst sag, men sagernes antal bevirker, at det må begrænses til forholdsvis få. Der er imidlertid visse sager, der altid skal frem til ministeren. Det gælder f.eks. alle sager, der skal forelægges kongen til underskrift samt lovforslag og brevveksling om disse med Folketingets udvalg. Iøvrigt gør mange hensyn sig gældende, og praksis varierer fra ministerium til ministerium og fra minister til minister. Hvis en sag har politisk betydning, er genstand for megen omtale i pressen eller præsenterer en helt ny problemstilling, vil den blive forelagt ministeren, eller ministeren vil forlange at få den forelagt. En minister, der er medlem af Folketinget, kan måske ønske at se en del sager fra sin valgkreds, som han ellers ikke ville blive præsenteret for. I Finansministeriet er sager om tildeling af klasselotteribevillinger ministersager, fordi ansøgerne ofte har medlemmer af Folketinget som fortalere.

Arbejdsfordelingen i ministerierne har gennem tiden ændret sig meget. Oprindeligt forudsatte i hvert fald nogen, at ministeren skulle afgøre alle sager selv. I et notat i Kultusministeriet fra 1851 står, at ministeren selv åbner alle indkomne breve. (Den offentlige forvaltning i Danmark, 1973, s. 92). Dette har vel end ikke i begyndelsen ligefrem været det almindelige, men den udgående post blev underskrevet af ministeren eller departementschefen (P.m.v.). Var dette blevet fastholdt, ville der efterhånden ikke have været ministre og departementchefer nok til at underskrive. Bemyndigelser til at afgøre og underskrive, også kaldet delegation af kompetence (men ikke af ansvar), har derfor gradvis bredt sig ned gennem systemet. Den sagsbehandlingsmodel, der er beskrevet foran, har formentlig været almindeligt udbredt i ministerierne i dette århundrede, men synes nu i færd med at undergå en forandring. Sondringen mellem underreferent og overreferent er i hvert fald nogle steder veget for en mere ubunden administrativ procedure, hvor den enkelte medarbejder i højere grad arbejder selvstændigt indenfor en vedtaget praksis eller samarbejder i grupper. Sagsbehandling er heller ikke mere udelukkende forbeholdt det akademisk uddannede personale. Man bruger nu udtrykket "sagsbehandler" om alle medarbejdere, der er beskæftiget med at forberede sager til afgørelse. Den gamle ordning stammer fra en tid, da det udenfor den akademiske uddannelse var vanskeligt at kvalificere sig til administrative funktioner.

Der fandtes indtil for få år siden ingen muligheder for teoretisk uddannelse og efteruddannelse af statens administrative personale (i modsætning til "etaterne"s faste uddannelsessystemer). I 1960 nedsattes et udvalg vedrørende centraladministrationens personalepolitik. I en betænkning fra 1962 (nr. 311, Svennevig

nr. 731) hedder det s. 8: "I den offentlige administration har den praktiske oplæring af personalet på grundlag af styrelsens og ældre kollegers erfaringer i hovedsagen været den eneste supplerende uddannelse". Betænkningen førte til, at man i 1965 oprettede Danmarks Forvaltningshøjskole, hvor statens administrative personale (ikke kun ministeriernes) kan få en efter deres forskellige forudsætninger afpasset efteruddannelse med mulighed for at nå et højere kvalifikationsniveau.

9. Ministeriernes indbyrdes forhold.

I princippet er danske ministerier indbyrdes uafhængige og ligestillede institutioner. Formelt er det kongen, der regerer gennem ansvarlige ministre, men ministeransvaret er individuelt. Ifølge grundlovens § 14 er enhver minister, som har underskrevet sammen med kongen, ansvarlig for vedkommende beslutning. Bortset fra grundlove er det altid kun én minister, der underskriver. (I Sverige har man derimod kollektivt ministeransvar, idet en minister kun ved at nedlægge reservation i statsrådet, kan unddrage sig ansvar for en regeringsbeslutning). Koordinationen af de enkelte ministeriers virksomhed henviser grundlovens § 17 til statsrådet, hvor "alle love og vigtigere regeringsforanstaltninger" skal forhandles. Statsrådet forhandler, men kongen (dvs. vedkommende minister) beslutter. Den danske forfatning giver således den enkelte minister stor personlig handlefrihed.

Dette er den formelle situation. I nutidens statsråd træffes reelt ingen-
somhelst beslutninger. På et tidligt trin af den konstitutionelle udvikling trådte statsrådet i skygge af ministermødet (ikke at forveksle med det i grundlovens § 18 omtalte ministerråd, der ikke har været i funktion i mere end 100 år). Ministermødet er et uformelt organ uden hjemmel i grundloven. Der føres ingen officiel protokol over forhandlingerne. Hvis der optages referater - og det bliver der altid nu - er det ikke officielle aktstykker. De er ikke tilgængelige for efterfølgende regeringer. I ministermødet fastlægges regeringens politik. Her træffes de vigtigste afgørelser, f.eks. fremsættelse af lovforslag, afgørelse af større eller principielle bevillingssager, vigtigere udnævnelser osv. Siden 2. verdenskrig har der indenfor ministermødet udviklet sig snævrere udvalg med særlige opgaver (økonomiudvalg, markedsudvalg m.v.). De beslutninger, der træffes i ministermødet, bliver først retsgyldige, når vedkommende ministre bringer dem til udførelse under eget forfatningsmæssigt ansvar, men reelt er ministermødet et kollegialt styreorgan under ledelse af statsministeren.

Under enevælden var der ingen leder af regeringen under kongen, men siden marts 1848 har der altid været en regeringschef. I begyndelsen kaldtes han konseilspræsident eller premierminister, fra 1855 kun konseilspræsident, fra 1918 statsminister. Grundlovene har imidlertid aldrig udtrykkeligt defineret stillingen som regeringschef. Junigrundloven (§ 21) omtaler kun premierministeren som præsiderende i statsrådet. Fællesforfatningen af 1855 (§ 15) omtaler "den af Kongen udnævnte Conseilspræsident" som den, der fører forsædet i ministerkonferencerne, når kongen er forhindret i at præsidere, jfr. § 16 i grundlovene af 1866, 1915, og 1920. I grundloven af 1953 nævnes statsministeren flere steder (således § 14, 15 og 32) på en sådan måde, at en vis overordnet

stilling i forhold til de øvrige ministre er forudsat, men udtrykkeligt siges intet om det, og grundlovens § 14 udelukker antagelig, at statsministeren kan udstede ordrer til et andet medlem af regeringen.

I praksis har der udviklet sig et lederskab, hvis indhold dog meget afhænger af den pågældende statsministers personlige egenskaber. I begyndelsen gjorde det sig ret svagt gældende. Efter januarkundgørelsen 1852 herskede der endog tvivl om, hvem der var regeringens leder. C.A. Bluhme, efter hvem man senere har opkaldt ministeriet, var kun premierminister for kongeriget. For monarkiet som helhed har nogle betragtet Carl Moltke som regeringens uformelle leder. Under rigsretssagen 1855-56 understregede A.S. Ørsted, at hans udnævnelse til konseilspræsident alene vedrørte hans stilling i statsrådet og ikke pådrog ham noget ansvar for regeringens handlinger som helhed. (Rigsrettens Forhandlinger, Kbh. 1856, s. 550 f).

Af væsentlig betydning for tilblivelsen af en faktisk stilling som ansvarlig leder af regeringen blev den omstændighed, at kongen, når en regering skulle dannes, overdrog hvervet til en bestemt person, som derved blev en slags garant for regeringens politiske sammenhold. At det efterhånden blev almindeligt, at statsministeren tillige var leder af et politisk parti, har yderligere bidraget til at styrke hans centrale position i regeringen.

Det har imidlertid ikke medført, at Statsministeriet som institution har fået en overordnet stilling, Ganske vist udsendes bekendtgørelser og cirkulærer, der vedrører regeringen som helhed, eller samtlige ministerier, gennem Statsministeriet, men det er beslutninger, truffet på regeringsplan. Det forekommer også, at statsministeren retter henstilling til ministerkolleger gennem personlige breve udfærdiget i Statsministeriet ("kære ven-breve"). Men på det rent administrative plan har Statsministeriet, der altid har været et lille ministerium, kun på begrænsede områder overordnede opgaver i forhold til andre ministerier, som f.eks. udstedelsen i 1902 af bekendtgørelsen om, at arkivalier ikke må kasseres uden rigsarkivarens samtykke.

Derimod tilkommer der andre ministerier en klart overordnet stilling på det administrative plan. Dette gælder fremfor alt Finansministeriet, der er blevet betegnet som "overministerium", såsnart det drejer sig om ting, der koster penge. Dette skyldes, at alle ministeriers budgetforslag skal revideres i Finansministeriet, og at ligeledes alle ansøgninger om tillægsbevilling skal passere dette ministerium og kun med dettes samtykke kan forelægges Folketingets finansudvalg. Dette er resultatet af en gradvis udvikling begyndende ved Finansministeriets oprettelse under Wilhelm Spønnecks energiske styre. Se herom Albert Olsen, Studier over den danske Finanslov 1850-64, s. 32 ff. Et senere vigtigt skridt i denne udvikling betegner et cirkulære af 25. juni 1924,

som på finansminister Bramsnæs' foranledning blev udsendt af Statsministeriet til samtlige statsmyndigheder. Heri indskræpes det straks at give Finansministeriet meddelelse om forudselige budgetoverskridelser med oplysning om årsagerne til dem. Selvom Finansministeriet egentlig kun skal tage stilling til de finansielle konsekvenser af bevillingsønskerne, medfører nødvendigheden af at holde den samlede statsaktivitet indenfor en given økonomisk ramme, at ministeriet må foretage en vurdering og prioritering af disse ønsker.

I den seneste tid har også Justitsministeriet på et bestemt område fået en slags overordnet stilling i forhold til andre ministerier. I 1958 oprettedes som nævnt i dette ministerium en stilling som kommitteret i lovgivningsspørgsmål med den opgave at foretage en juridisk-teknisk prøvelse af ministeriets lovforslag og lovfortolkninger. Ved cirkulære af 15. maj 1960 fra Statsministeriet henstilledes det, at også andre ministerier forelægger deres udkast til love og bekendtgørelser for Justitsministeriets lovafdeling til juridisk prøvelse og rådspørger den m.h.t. fortolkninger. Funktionen minder lidt om enevældens generalprokurørembede, der efter ministerialsystemets indførelse bortfaldt, da det blev ledigt. En kort beskrivelse af, hvordan Justitsministeriets lovafdeling har udviklet sig, findes i Weekendavisen den 26. november 1971 med overskriften "Grundlovens linievogtere".

Den endnu ret svage kompetence, der blev givet det i 1970 oprettede Administrationsdepartement (se flg. kapitel) kan ikke helt sidestilles hermed. Det er tidligere sket, at specielle sager, der berører alle statsinstitutioner, er henlagt til et bestemt ministeriums ressort. Således blev i 1888 sager vedrørende statens forbrug af papir og blæk, henlagt til Kultusministeriet. Disse sager sorterer nu under Administrationsdepartementet. Generelle forskrifter af denne art medfører ingen begrænsning af andre ministeriers handlefrihed indenfor deres eget ressort. Finansministeriet og Justitsministeriet indtager derimod en vis overordnet stilling ved formelt eller uformelt at have erhvervet en kompetence til under visse omstændigheder at træffe afgørelser i sager udenfor deres ressort.

10. Reform af ministerialsystemet.

Selvom det ministerielle system har ændret sig meget siden 1848 og navnlig dets rammer er blevet stærkt udvidet, er der ikke siden da sket nogen generel reform af systemet som sådan. Udgangspunktet er stadig kundgørelsen af 24. november 1848. Hvad der senere er sket, kan betragtes som ændringer af denne. (Betænkning nr. 301 s. 7). Forud for denne kundgørelse gik overvejelser i regeringskredsen med udgangspunkt i det tidligere omtalte responsum afgivet af generalprokurør Algreen Ussing (s. 9). Dette responsum samt erklæringer fra regeringens medlemmer findes i Konseilspræsidiets arkiv 1848, journal nr. 173, jfr. tillige Finansministerens journal (FMJ) 1848 nr. 128.

Efter hertugdømmernes afståelse blev der i Folketinget gjort forsøg på at tage centraladministrationens organisation op til revision. Et forslag i samlingen 1869/70 om at nedsætte en parlamentarisk kommission med denne opgave blev forkastet med lige mange ja- og nej-stemmer. I samlingen 1869/70 vedtoges et forslag om ved indtrædende vakance at nedlægge departementschefstillingerne og erstatte dem med generalsekretærer, der skulle udpeges af hver minister for hans embedsperiode. Forslaget blev forkastet i Landstinget. Der gennemførtes ingen strukturel ændring, men en væsentlig reduktion af embedspersonalet. (Den offentlige forvaltning i Danmark s. 104 f).

Principielle overvejelser om ministeriernes organisation fremkom i den følgende tid fortrinsvis i forbindelse med drøftelser af enkelte forvaltningsgrenes forhold. Et bemærkelsesværdigt indlæg fremkom i 1881 i Ugeskrift for Læger under titlen "Departement - Ikke-Departement". Indlægget der var anonymt, betegnedes som et bidrag fra juridisk side. Forfatteren var Justitsministeriets departementschef, C.F. Ricard. Anledningen til, at han ytrede sig i lægernes fagskrift, var det dengang aktuelle spørgsmål om en reform af sundhedsvæsenets centralstyre. Fra lægeside var der rejst krav om etablering af et medicinaldepartement i Justitsministeriet, ledet af en læge. Ricard ville med sit indlæg påvise, at således som et dansk ministerium fungerede, ville en sådan forholdsregel ikke få den virkning, lægerne tilsigtede. I denne forbindelse fremsatte han en række principielle betragtninger om forholdet mellem minister og departementschef og om departementschefens stilling i det hele, som i alt væsentligt stadig har gyldighed.

Kommissionsundersøgelser med henblik på reformer i det ministerielle system er først forekommet i dette århundrede. Efter 1. verdenskrig, under hvilken statens udgifter til lønninger var steget meget voldsomt, blev der i 1921 nedsat en sparekommission, der skulle undersøge personaleforbruget i statens institutioner med henblik på at søge det reduceret. Dette udvalg beskæftigede sig fortrinsvis med de større etater og lagde iøvrigt de bestående administrative

funktioner til grund for sine undersøgelser. Herefter nedsatte regeringen i 1923 gennem Statsministeriet en kommission med den opgave at "iværksætte en samlet Undersøgelse af Mulighederne for at forenkle Statens Administration". Administrationskommissionen af 1923 udsendte fire betænkninger (Svennevig nr. 705-708), i hvilke den administrative procedure i ministerier og andre styrelser blev analyseret. Kommissionens arbejde resulterede ikke i generelle synspunkter om statens administrative organisation, men derimod i en række konkrete forslag til forenkling, kun lejlighedsvis støttet på principielle betragtninger. Kommissionens virksomhed satte sig kun få spor i den administrative udvikling.

Efter 2. verdenskrig nedsattes på ny en kommission under navn af Forvaltningskommissionen af 1946, som i årene 1947-52 afgav ni betænkninger (Svennevig nr. 718-723 og 724-727). Ligesom Administrationskommissionens betænkninger indeholder disse et omfattende kildemateriale til samtlige administrative forhold og synspunkter, men de umiddelbare resultater i henseende til reformer var ikke overvældende mange.

Forvaltningskommissionens kommissorium var videregående en Administrationskommissionens. Den skulle bl.a. undersøge mulighederne for at overføre sager fra centrale til lokale administrationer og fra departementer til direktorater samt for en mere rationel fordeling mellem de forskellige administrationsgrene. Men ligesom i Administrationskommissionens betænkninger må de teoretiske og principielle overvejelser søges i redegørelser for konkrete undersøgelser.

Et varigt resultat af Forvaltningskommissionens virke blev det, at der siden da har eksisteret et organ, der løbende beskæftiger sig med forvaltningens organisatoriske problemer. Den 1. oktober 1947 oprettedes Forvaltningsnævnet, foreløbig for tre år. Det blev senere forlænget og fik ved cirkulære nr. 155 af 20. august 1952 i forbindelse med Forvaltningskommissionens ophævelse permanent karakter.

Et nyt initiativ blev taget i 1960 med nedsættelsen af Administrationsudvalget ("A-60"), som fik til opgave at formulere mere generelle retningslinjer for den kommende udvikling af statsadministrationen samt at foretage nærmere undersøgelser af de enkelte ministeriers opbygning og sagområde. Dette udvalg har vistnok i højere grad end sine forgængere arbejdet med de generelle problemer, men i betænkningerne fra udvalget, ialt fem i årene 1962-66, er dog kun et enkelt kapitel i 1. betænkning helliget disse alene (s. 5-16, jfr. s. 43 ff.). Det var udvalgets opfattelse, at der i hvert ministerium kun burde være ét departement, der skulle fungere som ministerens sekretariat og varetage planlæggende og koordinerende opgaver, lovgivning m.v., medens andre sager burde henlægges til direktorater, hvis chefer ikke havde referat til ministeren, men traf afgørelser på eget ansvar med rekurs til ministeriet.

Iøvrigt beskæftigede også dette udvalg sig med bestemte forvaltningsgrenes forhold, således uddannelsesvæsenet (1. betænkning nr. 301), arbejds- og sociallovgivningen (2. og 4. betænkning, nr. 320 og 380), told- og forbrugsafgiftslovgivningen (3. betænkning nr. 342) samt revisionsvæsenet (5. betænkning nr. 408).

Den 19. november 1964 nedsatte finansministeren et udvalg til at overveje Forvaltningsnævnets fremtidige organisation, arbejdsområde og beføjelser. Året efter afgav udvalget en betænkning (nr. 388, Svennevig nr. 737) om effektivisering af statsadministrationen. Heri foresloges såvel Forvaltningsnævnet som Administrationsudvalget af 1960 ophævet og erstattet af et administrationsråd med udvidede beføjelser, så det kunne virke som centralorgan for bestræbelserne for at tilvejebringe en effektiv og økonomisk statsadministration. Beføjelserne skulle dog ikke gå videre end en ret til at stille forslag om reformer. Intet burde kunne sættes igennem uden de pågældende styrelseres samtykke.

Indstillingen blev fulgt med Økonomiministeriets cirkulære nr. 198 af 15. september 1965, der oprettede et administrationsråd på 12 medlemmer rekruteret fra centraladministrationen, administrationen udenfor København, eventuelt den kommunale administration, samt fra det private erhvervsliv. Til rådet knyttes et sekretariat. I tilfælde, hvor rådet ikke kunne blive enige med en styrelse om forslåede reformer, kunne det afgive indstilling herom til økonomiministeren.

I 1968 blev Administrationsrådet overført til Arbejdsministeriet. Ved cirkulære nr. 19 af 16. februar 1970 oprettedes under dette ministerium et administrationsdepartement med tre kontorer. Det blev nu pålagt styrelserne, når planer med væsentlige organisatoriske og administrative konsekvenser skulle iværksættes, forinden at optage forhandling herom med Administrationsdepartementet, dog uden at departementet dermed fik adkomst til at standse eller ændre andre styrelseres reformplaner eller påbyde dem at gennemføre sådanne. Administrationsrådet bibeholdtes i en noget ændret skikkelse. Ministeren skulle være formand for rådet og årlig afgive beretning til Folketingets udvalg angående rationalisering af statsadministrationen. I 1971 blev departementet overført til økonomi- og budgetministeriet. Efter regeringsskiftet i februar 1975 sorterer det under Finansministeriet.

I 1970 nedsatte regeringen en arbejdsgruppe ("Korsbæk-udvalget") med den opgave at udarbejde en redegørelse om centraladministrationens fremtidige organisation. Dens betænkning (nr. 629, 1971) beskæftiger sig ikke så meget med enkelte styrelseres organisation, men søger at fastlægge generelle retningslinjer for den fremtidige udvikling, navnlig med hensyn til forholdet mellem departementer og direktorater. Arbejdsgruppen delte sig i et flertal og et mindretal.

Flertallet gik ind for en systematisk opdeling i departementer og direktorater, således at den daglige administration i videre omfang end hidtilkom til at foregå udenfor departementerne. Disse burde være forholdsvis små enheder, som alene skulle beskæftige sig med overordnet planlægning og styring. Mindretallet anbefalede at gå bort fra den traditionelle sondring mellem departement og direktorat og i stedet oprette enhedsorganisationer bestående af faglige enheder og et sekretariat som koordinerende organ. Se betænkningens kap. IV, Departement - direktorat, s. 15-21. Der var dog enighed om, at det næppe var muligt at opstille en bestemt model, der kunne anvendes overalt i centraladministrationen.

I en artikel i Weekendavisen den 24. januar 1975 omtales et embedsmandsudvalg, der inden længe vil afgive beretning til regeringen om veje til at koordinere planlægningsarbejdet i styrelserne. I følge referatet vil der blive tale om at gribe ind i den handlefrihed, ministre og departementer hidtil har haft indenfor deres eget område.

Den ministerielle organisation har siden 1960 så at sige permanent været under debat. Debatten har resulteret i en del omstruktureringer, men ikke i nogen generel organisationsplan. Der har været en tendens i retning af opbygning af større direktorater eller styrelser (f.eks. Socialstyrelsen, Farvandsdirektoratet), men også afvikling af direktorater er gennemført (Vandbygningsdirektoratet) eller under forberedelse (direktoratet for statshospitalerne), således at funktionerne overgår til lokale statsmyndigheder eller amtskommunerne. Vejloven af 1971 flyttede Vejdirektoratet ud af departementet for offentlige arbejder, men en bevægelse i modsat retning findes der også eksempel på, nemlig oprettelsen i 1974 af Justitsministeriets færdselssikkerhedsafdeling, hvorved Statens biltilsyn ophævedes, en ordning der dog muligvis er foreløbig.

I departementerne har planlægning og koordination fået en mere fremtrædende plads. Tidligere var det reglen, at et departementalt kontor fik overdraget et vist antal af de til ministeriet henlagte sagområder. Nu findes der i flere ministerier kontorer, der beskæftiger sig med tværgående spørgsmål for hele ministeriets område, f.eks. byggeri, personale. Den struktur, Undervisningsministeriet fik i 1963 opfattedes vel dengang som prototype på opbygningen af et stort moderne ministerium. Da nyordningen var fuldt gennemført, fik ministeriet et departement og fire pædagogiske direktorater, hvor departementets opgave blev lovgivning, generelle bestemmelser, personalesager, rekurssager og principielle sager, medens direktoraterne administrerede hver sit uddannelsesområde.

Ved oprettelsen i 1971 af Miljøministeriet og Miljøstyrelsen som et direktorat

udenfor departementet er man gået frem på en anden måde og har støttet sig på flertalsopfattelsen i den før nævnte arbejdsgruppe, idet "alene de overordnede styrings- og planlægningsopgaver samt den direkte ministerbetjening blev henlagt direkte til departementet. Miljøstyrelsen overtog udover almindelige direktoratsopgaver en række opgaver, der traditionelt udføres på departementalt plan". (Miljøstyrelsens struktur, 1973 s. 1).

Det ministerielle systems historie siden 1960 viser, at en omfattende reformbevægelse er under udvikling. Der er i disse 15 år sket større og mere dybtgående forandringer end i de 110 år, der ligger forud. Men udviklingen befinder sig endnu i en eksperimenterende fase. Reformerne varierer fra område til område og danner endnu intet sammenhængende mønster for fremtidens ministerielle system.

Litteratur.

Administrationsdepartementet. Oversigt over generelle forvaltningsforskrifter. 1975.

Administrationskommissionen af 30. Juni 1923.

1. Betænkning, 1924, Kapitel I (Statens Erhvervsvirksomheder).
2. Betænkning, 1924, Kapitel II (Forholdet mellem Lovgivningsmagten og Administrationen) samt III-IX (diverse emner).
3. Betænkning, 1925, Kapitel X (Statsministeriet), XI (Finansministeriets 1., 2. og 3. Departement), XII (Justitsministeriet), XIII (Indenrigsministeriet), XIV (Socialministeriet), XV (Undervisningsministeriet), XVI (Marineministeriet) og XVII (Krigsministeriet).
4. Betænkning, 1926, Kapitel XVIII (Udenrigsministeriet), XIX (Kirkeministeriet), XX (Ministeriet for Industri, Handel og Søfart), XXI (Ministeriet for offentlige Arbejder), XXII (Landbrugsministeriet), XXIII (Skattedepartementet), XXIV (Departementet for Told- og Forbrugsafgifter) og XXV-XXVIII (diverse emner).

Svennevig nr. 705-708.

Administrationsudvalget af 1960.

1. Betænkning, nr. 301, Svennevig nr. 729, 1962. (Centraladministrationens almindelige organisation, uddannelsesvæsenets administration, Undervisningsministeriet, Ministeriet for kulturelle anliggender).
2. Betænkning, nr. 320, Svennevig nr. 732, 1962. (Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen, 1. del, samt responsum af Bent Christensen angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse).
3. Betænkning, nr. 342, Svennevig nr. 383, 1963. (Administrationen af told- og forbrugsafgiftslovgivningen).
4. Betænkning, nr. 380, Svennevig nr. 736, 1965. (Administrationen af arbejds- og sociallovgivningen, 2. del).
5. Betænkning, nr. 408, Svennevig nr. 396, 1966. (Revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold).

Betænkning om effektivisering af statsadministrationen. Afgivet af det af finansministeren den 19. november 1964 nedsatte udvalg. Betænkning nr. 388, Svennevig nr. 737. 1965.

Centraladministrationen 1848-1948. Udgivet af Ministerialforeningen. 1948 Se Harald Jørgensen, Henry Stjernqvist og Ebba Waaben.

Christensen, Bent. Departement og direktorat i dansk centraladministration. Den offentlige forvaltning i Danmark. 1973. S. 258-82

Christensen, Bent. Højere administrative tjenestemænds foruddannelse. Den offentlige forvaltning i Danmark. 1973. S. 328-45

Christensen, Bent. Se Administrationsudvalget af 1960, 2. betænkning.

Den civile Centraladministration 1848-1893. Af G.N. Kringelbach. Udgivet af Rigsarkivet. 1894.

Den civile Centraladministration 1894-1913. Af L. Laursen. Udgivet af Rigsarkivet. 1921.

Den civile Centraladministration 1914-35. Ved Harald Jørgensen. Udgivet af Rigsarkivet. 1936.

Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970. Bd. I. 1770-1919, ved Klaus Kjølser og Viggo Sjøqvist. Bd. II, 1919-1970, ved Niels Svenningsen og Paul Fischer. 1970.

Den offentlige forvaltning i Danmark. Ved Jørgen Nue Møller (red.). Nyt fra samfundsvidenskaberne 33. 1973. Se Bent Christensen, Ejler Koch, Poul Meyer og Niels Petersen.

Efteruddannelse af statens og kommunernes administrative personale. 1. betænkning afgivet af udvalget vedrørende centraladministrationens personalepolitik. Betænkning nr. 311, Svennevig nr. 731. 1962.

Forvaltningskommissionen af 1946.

1. Betænkning, Svennevig nr. 718, 1947.
2. Betænkning, Svennevig nr. 719, 1948.
3. Betænkning, Svennevig nr. 720, 1948.
4. Betænkning, Svennevig nr. 721, 1949.
5. Betænkning, Svennevig nr. 722, 1949.
6. Betænkning, Svennevig nr. 723, 1949.
7. Betænkning, Svennevig nr. 725, 1950.
8. Betænkning, Svennevig nr. 726, 1951.
9. Betænkning, Svennevig nr. 727, 1952.

Sidste bind indeholder en alfabetisk emneliste for samtlige ni betænkninger. Den er aftrykt her s. 44 ff.

Gaarden, Poul. Loves forberedelse. Juristen 1964, s. 479-89.

Hammerich, Kai Fr. Systemskiftet i 1848. Overgangen fra Kollegium til Ministerium. Den danske Centraladministration. 1921. S. 397-509.

Jørgensen, Harald. Oversigt over Ministerialsystemets Indførelse og Udvikling i Danmark gennem 100 Aar. Centraladministrationen 1848-1948. S. 9-31.

Jørgensen, Harald. Se Den civile Centraladministration 1914-35.

Kam, Rasmus. Kollegialsystemet. Juristen 1961, s. 71 ff.

Koch, Ejler. Et ministerium for planlægning. Den offentlige forvaltning i Danmark. 1973. S. 283-89.

Kringelbach, G.N. Se Den civile Centraladministration 1848-1893.

Laursen, L. Se Den civile Centraladministration 1894-1913.

Materiale til en vejledning om Indenrigsministeriets arkiv. Rigsarkivets 2. afdeling. 1975.

- Melteig, Anders. En norsk tjenestemanns inntrykk og erfaringer fra arbeid i den danske sentraladministrasjon. Nordisk administrativt Tidsskrift 1961, s. 39-46.
- Miljøstyrelsens struktur. Udgivet af Ministeriet for forureningsbekæmpelse. 1973. (Findes i Administrative Samlinger).
- Meyer, Poul. Offentlig forvaltning. 1970.
- Meyer, Poul. Regeringsarbejdet. Den offentlige forvaltning i Danmark. 1973. S. 3-6.
- Nordisk administrativt Forbund og Socialpolitisk Forening. Rundbordskonference om kommissionsvæsenet. Nordisk administrativt Tidsskrift 1958, s. 238-42.
- Nørgaard, Carl Aage. Forvaltningsret. Sagsbehandling. Juristforbundets forlag. 1972.
- + Olsen, Albert. Studier over den danske Finanslov 1850-1864. 1930.
- Petersen, Niels. Departementet for det indre. Arkiv 3. bd. 1969, s. 111 ff.
- Petersen, Niels. Kultusministeriets tilblivelse. Afhandlinger om arkiver. 1964. S. 156 ff.
- Petersen, Niels. Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848. Den offentlige forvaltning i Danmark. 1973. S. 87-257.
- Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationen. Betænkning nr. 629. 1971.
- (Ricard, C.F.). Departement eller Ikke-Departement. Et Bidrag fra juridisk Side til Spørgsmaalet om Medicinalreformen. Ugeskrift for Læger. 4. rk. 3. bd. 1881. S. 293-302 og 321-29.
- Rigsrettens Forhandlinger. 1856.
- Ross, Alf. Dansk Statsforfatningsret. II. 1966.
- Stjernqvist, Henry. Centraladministrationens Embedsmænd 1848-1946. En statistisk Analyse. Centraladministrationen 1848-1948. S. 145-78.
- Svennevig, Palle. Danske kommissionsbetænkninger 1850-1970. Udgivet af Folketingets bibliotek og oplysningstjeneste. 1972.
- Waaben, Ebba. Træk af Embedsstandens Stilling 1848-1948. Centraladministrationen 1848-1948. S. 105-43.
- + Offentlige udvalg. Rapport fra en arbejdsgruppe omkring politikere, administratorer og eksperter under Selskabet for Samfundsdebat. 1970.

Forvaltningskommissionen af 1946
Register til dens betænkninger
(Romertallene angiver betænkningens nr.)
(Arabertallene angiver sidetallet).

- Administrationen - forholdet mellem lovgivningsmagten og - VII. 10.
- Amtsarkitektordning - forslag om - IV. 37. VII. 117
- Amtskontorernes forretningsområde - VIII. 47.
- Amtstuernes forhold - I. 10, 28 og VII. 123 (Regnskab).
- Anlægsdirektoratet (Teknisk Central) - VI. 9.
- Arbejdsordningen i centraladministrationen - VII. 73, 82.
- Bekendtgørelser og cirkulærer - formen for - VII. 133.
- Betjentforholdene i centraladministrationen - VI. 79.
- Bevogtning af statsinstitutioner i København - VII. 159.
- Biblioteksforholdene i centraladministrationen - VII. 107.
- Boligministeriets arkitektafdeling - IX. 77.
- Byggenævnet - III. 295, 300. IV. 191.
- Bygningsdirektoratets 2. kontor - V. 233.
- Børneforsorgens pensionskasse - V. 205.
- Cirkulærer og bekendtgørelser - formen for - VII. 133
- Decentralisation - henvendelser vedrørende - I. 88, 89. VII. 122.
- Diger - tilsyn med - V. 10.
- Elektricitetsrådet - IV. 141.
- Finanshovedkassen - IV. 213.
- Fiskerihavne - III. 62.
- Fiskeriministeriet - IX. 56.
- Forvaltningsnævnet - I. 85 (Oprettelse) - IX. 37. (Fremtid).
- Fængselsvæsenet - I. 35 (Belægning^{og}/kapacitet), III. 288 (Konstitutioner), V. 110 (Centralstyrelse), V. 189 (Belægning og kapacitet).
- Havne - købstadkommunale - III. 62
- Havne - fiskerihavne - III. 62.

Havne - teknisk tilsyn med - V. 10.

Hospitalsvæsen - statens - III. 4.

Hulkortcentralen - IX. 85

Høring - IV. 245.

Indkvarteringserstatning - udvalget for - V. 209.

Journalisering og registrering - III. 282

Kommunale kontorers statslige forretninger - IX. 8.

Kontormaskiner m.v. - IX. 80

Købstadkommunale havne - III. 62.

Legater - VIII. 80.

Lovgivningsmagten - forholdet til administrationen - VII. 10.

Luftfartsvæsenet - IV. 218, V. 212, VI. 19.

Måle- og vejeredskaber - IV. 239.

Matrikelsvæsenet - direktoratet for - V. 17, IX. 146.

Midlertidige administrationsorganer - IX. 33.

Motorsagkyndiges kontor i København - IV. 244.

Møbleringen af statskontorer - VII. 114.

Mødrehjælpsinstitutionerne - VI. 47.

Offentlighed i forvaltningen - VII. 10.

Politikontorernes forretningsområde - III. 88-90 og 204.

Postforsendelse fra statsinstitutioner - II. 8.

Privatbaner - III. 50.

Registrering og journalisering - III. 282.

Retskontorernes forretningsområde - III. 88-90, og 204

Revision - forholdet til administrationen - IV. 131, tilskudsrevisionen VII.
42 og VIII. 11.

Rigspolitiet - I. 78, II. 7, 14 og 44, III. 86 og 96, III. 86-87 og 127,
(Københavns politi), III. 87-88 og 169 (Politiet udenfor København),
IV. 142, 144 (Politiets øverste ledelse og politistyrkens størrelse),
VIII. 175 (Cykler m.m.).

Rigsregistraturen - IX. 88.

Sindssygevæsenet - VIII. 116.

Skattedepartementet - VI. 73 (1. kontor), IX. 42, 112. (2.- 7. kontor).

Sociale skole - IX. 107.

Sociale udgifter - kommunernes - (regnskab og revision) VII. 164.

Statsbanerne - generaldirektoratet for - VII. 127, 155, IX. 103.

Statsprøveanstalten - VIII. 144.

Statsskovbruget - direktoratet for - III. 245.

Sundhedskommissioner - VIII. 87.

Teknisk central - (Anlægsgeneraldirektoratet) - VI. 9.

Tilskud - revision af - VII. 42, VIII. 11.

Tjenestemandsløvens § 53, 1. stk. - VIII. 103.

Uddannelse - det administrative personales - VIII. 105.

Udlån - statens virksomhed med hensyn til - V. 40.

Undervisningsministeriet - 1. departement IV. 103, 2. departement VII. 34.

Veje- og måleredskaber - IV. 239.

Vejvæsenet og vejlovgivningen - IV. 11.

Vægtafgift af militære motorvogne - VII. 131.

Yachtflag - V. 252.

