

ADMINISTRATIONSUDVALGET AF 1960

2. BETÆNKNING

ADMINISTRATIONEN AF ARBEJDS- OG SOCIALLOVGIVNINGEN. 1. DEL



ex. 2

BETÆNKNING NR. 320



INDHOLDSFORTEGNELSE

I. Indledning	5
II. Historisk udvikling	6
III. Arbejds-og socialministeriernes nuværende opbygning	10
IV. Udvalgets overvejelser vedrørende administrationen af arbejds- og social- lovgivningen	13
V. Udvalgets forslag til den fremtidige opbygning af arbejdsdepartementet ...	16
VI. De under arbejdsministeriet henhørende institutioner	22
VII. Resumé	27

Bilag:

1. Arkivar Niels Petersen: Oversigt over centraladministrationens udvikling si- den 1848	29
2. Professor, dr. jur. Bent Christensen: Responsum angående reglerne om stats- tjenestemænds forflyttelse	101
3. Skrivelse af 13. april 1962 fra statsministeren om nedsættelse af en arbejds- gruppe vedrørende revisionsvæsenets forhold	123

KAPITEL I.

Indledning.

Under 3. februar 1962 afgav udvalget en 1. betænkning, der indeholdt udvalgets foreløbige synspunkter om den fremtidige organisation af centraladministrationen, samt forslag til omlægning af uddannelsesvæsenets administration, ændret opbygning af undervisningsministeriet og oprettelse af et ministerium for kulturelle anliggender.

I overensstemmelse med indstillingen i denne betænkning og den af udvalget i efteråret 1961 afgivne foreløbige redegørelse er der overført en række erhvervsuddannelsesområder m. v. til undervisningsministeriet, ligesom der i forbindelse med regeringsomlægningen i september 1961 blev oprettet et ministerium for kulturelle anliggender.

På normeringsloven for finansåret 1962/63 er der tilvejebragt hjemmel for at oprette de stillinger i undervisningsministeriet, der er forudsat i udvalgets forslag til et nyt undervisningsministerium.

Under 13. september 1962 har finansministeriet til udvalget fremsendt et af professor, dr. jur. Bent Christensen afgivet responsum angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse. Dette responsum er optaget som bilag 2 til nærværende betænkning.

I 1. betænkning har udvalget foreslået, at undervisningsministeren nedsætter et udvalg til behandling af de administrative forhold for universiteterne og de højere læreanstalter og i den forbindelse det administrative forhold til undervisningsministeriet. Under 10. maj 1962 har undervisningsministeren nedsat dette udvalg (universitetsudvalget), hvortil administrationsudvalget blev anmodet om at udpege 2 repræsentanter. Udvalget anmodede departementschef Erik 1b Schmidt og kommitteret O. I. Mikkelsen om at indtræde i universitetsudvalget.

Ved regeringsskiftet den 3. september 1962 blev atomenergikommissionen overført fra statsministeriets til undervisningsministeriets forretningsområde, jfr. de i udvalgets 1. betænkning fremførte synspunkter vedrørende forskningsområdernes administrative placering.

Siden afgivelsen af 1. betænkning har udvalget fortsat sin gennemgang af arbejds- og socialministerierne, der har resulteret i, at man i nærværende betænkning fremsætter forslag til omlægning af arbejdsministeriet.

Efter statsministeriets anmodning af 25. april 1962 har udvalget endvidere påbegyndt en gennemgang af tolddepartementet.

Statsministeren har efter forhandling med administrationsudvalget under 13. april 1962 nedsat en arbejdsgruppe bestående af

departementschef Hugo Engmann,
professor, dr. jur. Poul Meyer,
afdelingschef Bjørn Olsen

med revisionschef Jørgen Bredsdorff som sekretær med den opgave at overveje revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold og afgive betænkning herom til administrationsudvalget og deltage i udvalgets videre behandling af spørgsmålet, jfr. bilag 3.

Der er ikke efter afgivelsen af 1. betænkning sket ændringer i administrationsudvalgets sammensætning.

Sekretariatschef B. G. Toft-Nielsen er efter anmodning blevet fritaget for hvervet som udvalgets sekretær og er fra 1. april 1962 blevet afløst af kommitteret O. I. Mikkelsen, undervisningsministeriet. Til sekretariatet har været knyttet fuldmægtig E. Bast, socialministeriet, og sekretær A. Lund-Sørensen, sekretariatet for civilt beredskab. Endvidere har professor, dr. jur. Poul Meyer deltaget i sekretariatets arbejde.

KAPITEL II.

Historisk udvikling.

A. Tiden indtil 1933.

1. Før reformationen var det i det væsentlige overladt til den katolske kirke at tage sig af den sociale forsorg her i landet. Reformationens gennemførelse medførte, at kirkens hidtidige virksomhed på det nævnte område overgik til statsmagten, idet finansieringen dog kom til at hvile på private bidrag. Et virkeligt forsøg på at skabe en ordning af forsørgelsesvæsenet blev først gjort ved en i 1799 udfærdiget plakat for København og to i 1803 udfærdigede regler for henholdsvis købstæderne og landdistrikterne, hvorved det blev fastslået, at forsørgelsesvæsenet var en kommunal opgave. I 1856 suppleredes denne lovgivning med en lov om fattigkasser, hvorefter der uafhængigt af det almindelige fattigvæsen oprettedes særlige kasser, hvori man samlede kirkebøsebidrag, enkelte afgifter og frivillige bidrag. Kassernes midler blev anvendt til fri forsørgelse.

De nævnte bestemmelser var ikke i stand til at imødekomme de krav, som den stigende industrialisering i den sidste halvdel af det 19. århundrede stillede til forsørgelsesvæsenet, men på grund af de politiske forhold var det ikke muligt at gennemføre en ajourføring af de nævnte bestemmelser i takt med ændringerne i erhvervsstrukturen. Først ved det politiske forlig mellem regering og folketing i 1890 skabtes betingelserne for at gennemføre en lovgivning, der var tilpasset tidens krav.

I 1891 gennemførtes en for hele landet gældende *fattiglov*. I henhold til denne lov blev fattigvæsenets administration for Københavns vedkommende henlagt til magistratens 3. afdeling og uden for København til særlige af kommunalbestyrelsen nedsatte fattigudvalg (eller direkte til vedkommende sogneråd). Samme år gennemførtes endvidere en *lov om alderdomsunderstøttelse*, og administrationen af denne lov blev henlagt til særlige kommunale udvalg, der ikke havde forbindelse med fattigvæsenet. I 1907 blev fattigkasserne ændret til kommunale hjælpe-kasser, som havde en særlig bestyrelse, og som i en række tilfælde kunne yde hjælp til »værdigt trængende»; ved senere *speciallove* (fabriksløven, enkebørnsloven, arbejdsløsheds-

loven m. v.) blev en række særlige hjælpefor-mer henlagt til hjælpe-kasserne.

Som en konsekvens af andelsbevægelsen i landdistrikterne og som følge af den stigende industrialisering i byerne opstod i begyndelsen af 1870'erne frivillige private sygekasser, der ydede gensidig hjælp i sygdomstilfælde. Disse sygekasser nåede i de kommende år en betydelig udvikling uden hjælp fra det offentlige. I 1892 gennemførtes en særlig *lov om sygekassernes forhold*, og under hensyn til den udvikling, som sygekasserne allerede på daværende tidspunkt havde nået, byggede lovgivningen videre på det allerede eksisterende grundlag, således at ordningen kom til at hvile på et meget stort antal selvstyrende sygekasser. Samtidig oprettedes et særligt sygekasseinspektorat, - der senere har udviklet sig til direktoratet for sygekassevæsenet —, som havde til opgave at føre tilsyn med kasserne og foretage indstilling til ministeriet om meddelelse eller bortfald af statsanerkendelse.

Samtidig med, at ubemidlede i by og på land sluttede sig sammen for at sikre hinanden hjælp i sygdomstilfælde, foregik der inden for lønarbejdernes kreds en parallel bevægelse, idet fagforeningerne hjalp deres medlemmer i arbejdsløshedsperioder. I 1907 gennemførtes en *lov om arbejdsløshedsforsikring*, og denne *lov* tog ligesom sygekasseloven 15 år tidligere sit udgangspunkt i den allerede eksisterende ordning, således at arbejdsløshedsforsikringen kom til at hvile på arbejdsløshedskasser i tilknytning til de enkelte fagforeninger og med et betydeligt antal geografisk fordelte afdelingskontorer. Tilsynet med arbejdsløshedskasserne blev overdraget til en arbejdsløshedsinspektør, og i 1912 oprettedes et arbejdsdirektorat, som overtog den nævnte funktion, og som samtidig kom til at varetage tilsynet med de ved en lov fra 1913 tilvejebragte kommunale arbejdsanvisningskontorer.

Som led i udbygningen af den sociale lovgivning omkring århundredeskiftet gennemførtes endvidere i 1898 en *lov om ulykkesforsikring*, der byggede på forsikring i private forsikrings-selskaber, og som medførte oprettelsen af en særlig tilsynsinstitution, arbejderforsikringsrå-

det, som senere er omdannet til direktoratet for ulykkesforsikringen.

Som det sidste led i den almindelige forsørgelseslovgivning kom endelig i 1921 *lov om invalideforsikring*, hvorefter der gennemførtes obligatorisk forsikring imod invaliditet for medlemmer af de statsanerkendte sygekasser. Afgørelsen af, om der i det enkelte tilfælde forelå invaliditet i lovens forstand, blev henlagt til en kollegial invalideforsikringsret.

Som en anden vigtig side af den sociale lovgivning må nævnes *de forskellige beskyttelseslove*, der til en vis grad kan betragtes som forebyggende i forhold til den oven for omtalte lovgivning.

Den første beskyttelseslov kom allerede i 1873 og tog sigte på at værne børn og unge mod de farer, der var forbundet med at arbejde i fabrikker. For at sikre lovens overholdelse blev der ansat 2 arbejdsinspektører. Lovgivningen blev udbygget i de følgende år, og flere og flere områder blev henlagt under arbejdstilsynet. Til beskyttelse af medhjælpere i landbruget og husholdninger i land og by kom i 1921 en lov om retsforholdet mellem husbond og medhjælper, der afløste den tidligere tyendelov af 1854.

Fastsættelsen af *forholdene på arbejdsmarkedet* var i øvrigt overladt til parterne selv, og de forskellige krav søgtes gennemført ved strejke og lockout. Ved det såkaldte septemberforlig af 1899 enedes de to hovedorganisationer bl. a. om fastsættelse af visse procedureregler ved afgørelse af arbejdsstridigheder, og der indførtes i denne forbindelse en permanent voldgiftsret, der fik til opgave at afgøre tvivlsspørgsmål om forståelse og fortolkning af indgåede aftaler. Efter en række arbejdskampe enedes parterne i 1908 om en ændring af de aftalte procedureregler, og denne nye aftale resulterede i en lov af 1910, hvorved der oprettedes den faste voldgiftsret, der skulle afgøre retstvister mellem parterne, og forligsinstitutionen, der skulle søge at bilægge interesselvister.

I forbindelse med beskyttelseslovgivningen må endvidere nævnes *den særlige børnelovgivning*. Den egentlige forsørgelse af børn henhørte under fattigloven, men på en række felter indførtes særlige beskyttelsesbestemmelser. I 1888 gennemførtes således en lov om tilsyn med plejebørn, hvorefter tilsynet blev henlagt til kommunalbestyrelserne, og samtidig gennemførtes en lov om forskudsvis udbetaling af børnebidrag til børn født uden for ægteskab, lige-

som der ved enkebørnsloven af 1913 indførtes særlige regler om udbetaling af børnebidrag til enkebørn. Ved børneloven af 1905 åbnedes der adgang for det offentlige til at iværksætte særlige opdragelsesmæssige foranstaltninger for børn med opdragelsesmæssige vanskeligheder. Afgørelserne i henhold til loven blev henlagt til en særlig værgerådsinstitution, der bestod i et, undtagelsesvis flere, værgeråd for hver kommune, og et for hele landet fælles overværgeråd, der skulle godkende værgerådernes beslutning om et barns fjernelse fra hjemmet. Samtidig oprettedes en overinspektion for opdragelsesanstalterne med den opgave at varetage overtilsynet med samtlige offentlige og private statsanerkendte børnehjem og opdragelsesanstalter samt overvåge de lokale værgerådsvirksomheder. Overinspektøren var samtidig formand for overværgerådet. Børneloven blev afløst af værgerådsloven i 1922, som dels gav de enkelte værgeråd større selvstændighed og dels medførte en skarpere adskillelse mellem overværgerådet og overinspektionen, idet overinspektøren nu blot blev menigt medlem af overværgerådet.

De foran skitserede hovedlove blev i tidens løb suppleret med en række speciallove og bekendtgørelser til imødegåelse af forskellige spredte trangssituationer. Efterhånden opstod der voksende krav om fjernelse af den planløshed, hvormed hele forsørgelsesvæsenet var opbygget ved en række særlove. Dette krav resulterede i socialreformen af 1933, som betød en sammenfatning af 41 love eller lovbestemmelser samt en række cirkulærer og bekendtgørelser i 4 love. Socialreformen medførte en vis forenkling af den kommunale administration, men medførte ikke principielle ændringer for de øvrige administrative organer inden for den sociale forvaltning.

2. For så vidt angår den departementale ordning i tiden indtil 1933 bemærkes, at man ved ministerialsystemets indførelse i 1848 henlagde forsørgelseslovgivningen til indenrigsministeriet, som også ved den senere udbygning af sociallovgivningen kom til at varetage hovedparten af dette lovgivningsområde. Særforsorgsinstitutionerne og senere dele af børneforsorgslovgivningen kom dog til at henhøre under undervisningsministeriet.

I 1918 blev det overdraget minister uden portefeuille, Th. Stauning, at varetage ministerforretningerne for det hidtil under indenrigsmini-

steriet henhørende socialkontor, og året efter oprettedes et socialdepartement med 2 kontorer, socialkontoret og kontoret for offentlig forsorg. Dette var begyndelsen til det senere socialministerium, der første gang oprettedes under forretningsministeriet Friis i 1920, og som påny etableredes i 1924 med det første ministerium Staunings tiltræden, ved hvilken børne- og særforsorgssagerne overførtes fra undervisningsministeriet. Ved regeringsskiftet i 1926 blev socialministeriet erstattet af et sundhedsministerium med et noget ændret forretningsområde, men ved det andet ministerium Stauning i 1929 genoprettedes socialministeriet påny i udvidet skikkelse.

Ved socialreformens gennemførelse i 1933 omorganiseredes departementet og fik 4 ekspeditionskontorer: 1. kontor: folkeforsikring og arbejdsforhold, 2. kontor: offentlig forsorg, 3. kontor: særforsorg og børneforsorg, 4. kontor: statens mellemværende med kommunerne i henhold til den sociale lovgivning. Socialreformen medførte ikke principielle ændringer i direktoratsadministrationen.

B. Tiden efter 1933.

1. Socialreformen bestod som nævnt af 4 love - *forsorgsloven*, der foruden bestemmelse om den offentlige forsorg indeholdt regler om børneforsorg og særforsorg, idet det i denne forbindelse blev fastslået, at særforsorgen var en statsopgave, *folkeforsikringsloven*, der indeholdt regler om syge- og invalideforsikring samt regler om aldersrente, *arbejdsløshedsloven*, der indeholdt regler om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning samt endelig *ulykkesforsikringsloven*.

På det lokale plan blev administrationen af forsorgsloven henlagt til de af kommunalbestyrelserne nedsatte socialudvalg, som ligeledes havde forskellige opgaver inden for de øvrige af socialreformen omfattede love, medens den lokale administration af børneforsorgsbestemmelserne blev henlagt til de af kommunerne nedsatte børneværnsudvalg. Den daglige administration af sygeforsikringsreglerne forblev i de selvstyrende sygekasser, ligesom den daglige administration af arbejdsløshedsforsikringen og en væsentlig del af arbejdsanvisningen blev liggende i de for de enkelte fagområder oprettede arbejdsløshedskasser, medens de offentlige arbejdsanvisningskontorer, i alt ca. 30, kom til at føre det daglige tilsyn med arbejdsløshedskassernes administration af arbejdsløs-

hedsforsikringen, og samtidig kom til at varetage arbejdsanvisningsopgaver dels sideløbende med kasserne og dels for den uorganiserede del af arbejdskraften.

Arbejderbeskyttelseslovgivningen og den arbejdsretlige lovgivning blev ikke berørt af socialreformen.

2. I tiden efter socialreformen er der sket en betydelig udbygning af den sociale lovgivning.

I slutningen af 30'erne gennemførtes som supplement til arbejdsløshedsforsikringsordningen en særlig lovgivning om *beskæftigelsesarbejder for langvarigt ledige og om foranstaltninger for unge arbejdsløse*, og administrationen af de nævnte områder blev henlagt til arbejdsministeriets beskæftigelsescentral, jfr. nedenfor side 9. Endvidere gennemførtes en *lov om mødrehjælpsinstitutioner*, og i henhold til den nævnte lov oprettedes mødrehjælpsinstitutioner (oprindeligt 7, senere 9) fordelt over hele landet og med konsultationer i de fleste af landets købstæder og større kommuner med det formål at hjælpe og bistå gifte og ugifte svangre kvinder og mødre med børn, herunder også med økonomisk hjælp og hjælp til uddannelse.

Endelig gennemførtes i slutningen af 30'erne en *funktionærlov* og en *ferielov*; begge er af beskyttelsesmæssig karakter og må samtidig betragtes som supplerende og udfyldende i forhold til de ved de almindelige overenskomster fastsatte arbejdsvilkår.

Udviklingen efter krigen har været præget af en *vidtgående opdeling og supplering af de love, der blev samlet ved socialreformen*. I denne forbindelse kan nævnes, at der inden for en række særforsorgsområder (døve, tunghøre, blinde, åndssvage) er kommet særlove, der nærmere udfylder forsorgslovens generelle bestemmelser. Organisatorisk har de nævnte love ikke medført større ændringer, men det kan dog nævnes, at åndssvageforsorgen, der oprindeligt blev varetaget af en række selvejende, uafhængige statsanerkendte institutioner, er blevet samlet i een institution, statens åndssvageforsorg, under ledelse af en forsorgschef og en bestyrelse, samt at den statslige del af blindeforsorgen er blevet koordineret under en administrationschef.

Lovgivningen vedrørende folke- og invalidepensionen er blevet løsrevet fra lovgivningen om sygeforsikring, uden at dette dog har medført ændringer i den administrative organisation.

Samtidig er sygeforsikringslovgivningen blevet udbygget med en effektiv dagpengeordning, der administreres af sygekasserne. Pensions- og forsikringsordningerne er blevet suppleret med en særlig lov om pension og hjælp til enker og enligt stillede kvinder, og administrationen af denne lov er i det væsentlige blevet henlagt til de sociale udvalg. Inden for invalidepensionsområdet og ulykkesforsikringsområdet er der indført særlige appelinstanser, ankenævn, der træffer endelige afgørelser i de sager, der forelægges nævnene.

Det kan endvidere nævnes, at forsorgslovens forsørgelsesbestemmelser er blevet væsentligt simplificerede, og at man samtidig har udskilt reglerne om børne- og ungdomsforsorg i en særlig lov. Disse ændringer i forsorgsloven har ikke medført større organisatoriske ændringer, dog er den hidtidige overinspektion for børneforsorgen i denne forbindelse omdannet til et direktorat med noget mere vidtgående beføjelser end overinspektionen havde.

Indenfor arbejdsformidlingsområdet i videste forstand er der gennemført en *lov om erhvervsvejledning*, hvorefter der ydes vederlagsfri erhvervsvejledning, fortrinsvis til den skolesøgende ungdom. Administrationen i henhold til loven er henlagt til de offentlige arbejdsanvisningskontorer og det lokale skolevæsen.

Endelig kan det nævnes, at der i 1960 er gennemført en *revalideringslov*. Loven har til hovedformål at yde støtte til gennemførelse af erhvervsmæssig revalidering af fysisk, psykisk og socialt erhvervshæmmede, men i henhold til loven kan endvidere ydes støtte til indvaliderede til anskaffelse af hjælpemidler af rent praktisk karakter. Til varetagelse af den lokale administration af loven er oprettet ialt 12 revalideringscentre fordelt over hele landet, mens den centrale administration varetages af arbejdsdirektoratet, invalideforsikringsretten og socialministeriet.

3. Også departementalt er der siden socialreformen sket en række ændringer. I 1935 oprettedes en stilling som direktør for den sociale særforborg. Under direktøren, der fik direkte referat til ministeren, blev henlagt 3. kontor.

Som nævnt indledtes i slutningen af 30'erne en ny lovgivning til bekæmpelse af arbejdsløshed, og til administration af denne lovgivning oprettedes en særlig afdeling i socialministeriet, beskæftigelsescentralen.

I 1940 ændredes ministeriets navn til arbejds-

og socialministeriet; samtidig blev beskæftigelsescentralen udvidet, og ministeriets 1. kontor blev delt i to afdelinger, en for arbejdsforhold og en for socialforsikrings-sager. Ved regeringsomdannelsen i 1942 oprettedes et selvstændigt arbejdsministerium, som fik overdraget 1. kontors afdeling for arbejdsforhold og beskæftigelsescentralens 3 kontorer.

De to ministerier blev påny sammenlagt i 1945, dog således, at der fortsat opretholdtes to selvstændige departementer. Denne ordning vedvarede til 1947, hvor der påny oprettedes to selvstændige ministerier.

I 1949 blev arbejdsministeriet sammenlagt med boligministeriet, dog således at arbejdsministeriets hidtidige forretningsområde fortsat blev varetaget af et selvstændigt departement.

I 1950 blev arbejdsministeriet påny sammenlagt med socialministeriet, og i 1951 blev arbejdsdepartementet nedlagt som selvstændigt departement.

I tiden fra 1953-1957 var arbejdsministeriets hidtidige forretningsområde henlagt under økonomi- og arbejdsministeriet, dog således at departementschefsforetningerne i arbejdsdepartementet blev varetaget af socialministeriets departementschef.

I 1957 blev arbejdsministeriet atter gjort til et selvstændigt ministerium (idet arbejdsministeren dog indtil 1960 samtidig fungerede som boligminister og fra efteråret 1961 samtidig fungerer som socialminister). Samme år blev varetagelsen af departementschefsforetningerne i arbejdsministeriet overladt til en i arbejds- og socialministerierne ansat afdelingschef, og da afdelingschefen i 1962 blev udnævnt til departementschef i socialministeriet, blev han anmodet om samtidig at varetage departementschefsforetningerne for arbejdsministeriet.

Siden arbejdsministeriets oprettelse i 1942 har der, bortset fra tiden 1949-1950, hvor arbejdsministeriet var sammenlagt med boligministeriet, været personalefællesskab mellem arbejdsministeriet og socialministeriet.

I tiden efter 2. verdenskrig er der endvidere foretaget en betydelig udbygning af socialministeriet. I 1946 blev oprettet et særligt sekretariat fælles for arbejds- og socialministerierne. I 1949 deltes 3. kontor i et børne- og et særforborgskontor. I 1950 udskiltes sager vedrørende arbejderbeskyttelse og ferie samt funktionær- og medhjælperlovgivningen fra 1. kontor og henlagdes til et nyt oprettet 5. kontor; til dette henlagdes yderligere 1957 fra 2. kontor sager

vedr. mødrehjælp. Endelig er der i forbindelse med revalideringslovens gennemførelse i 1960 oprettet et revalideringskontor, hvis chef har direkte referat til ministeren.

4. Udviklingen indenfor administrationen af arbejds- og sociallovgivningen har således medført, at den lokale administration varetages af en række indbyrdes uafhængige organer med forholdsvis begrænsede saglige områder, og der er ikke i forbindelse med den betydelige udbyg-

ning, der i de senere år er foretaget indenfor det nævnte lovgivningsområde, foretaget nogen samlet vurdering af lokaladministrationens hensigtsmæssighed.

Udviklingen indenfor den centrale forvaltning har medført, at der indenfor en række af de betydeligste administrationsområder er blevet etableret direktorater og nævn, samt at den departementale administration er blevet udvidet meget betydeligt.

KAPITEL III.

Arbejds- og socialministeriernes nuværende opbygning.

A. Arbejdsministeriet.

Efter regeringsændringen i september måned 1961 blev på grundlag af en af administrationsudvalget afgivet redegørelse de hidtil under arbejdsministeriet henhørende spørgsmål vedrørende uddannelse af lærlinge overført til undervisningsministeriet og sammenlagt med de hidtil under handelsministeriet henhørende spørgsmål vedrørende lærlinges uddannelse. Fra arbejdsministeriet blev i denne forbindelse til undervisningsministeriet overført godkendelse af lærekontraktformularer, inddragelse af nye arbejdsområder under lærlingelovens område, fritagelse af arbejdsområder for oprettelse af lærekontrakter, lovens anvendelse på særlige persongrupper, godkendelse af læretid ud over 4 år, tilladelse til aftenundervisning, fastsættelse af de faglige udvalgsområder og spørgsmål vedrørende de faglige udvalg iøvrigt, nedsættelse af lærlingerådet, spørgsmål vedrørende lærlingevoldgiftsretterne samt spørgsmål vedrørende uddannelse af lærlinge på anden måde end forudsat i lærlingeloven.

Under arbejdsministeriet henhører herefter følgende sagsområder fordelt således:

1. *Kontor:* Lov om erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere, administration af statens arbejdsmandskursus, ungdomsarbejdsløshedsloven, lov om mægling og voldgift i arbejdsstridigheder, lov om udbyttedeling og sociale fonds, det nordiske arbejdsmarked. Kontoret koordinerer endvidere de af arbejdsministeriet behandlede internationale sager.

Kontoret beskæftiger 9 heltids- og 2 deltidsbeskæftigede akademikere. Endvidere er til kontoret knyttet en ingeniør, en deltidsbeskæftiget arkitekt, 2 deltidsbeskæftigede regnskabskyn-dige. Endelig deltager en assistent i begrænset omfang i sagsbehandlinger.

2. *kontor:* Beskæftigelsesregulerende foranstaltninger, herunder især administrationen af afsnit III i lov om iværksættelse af offentlige arbejder m. v. og beskæftigelse af arbejdsløse (planlægning, godkendelse og administration af foranstaltninger til beskæftigelse af arbejdsløse, revision samt udbetaling af tilskud). Frigivelse af arbejder optaget på beredskabslisterne.

Kontoret beskæftiger 9 heltids- og 4 deltidsbeskæftigede akademikere. Endvidere deltager en assistent i sagsbehandlinger.

I den til kontoret hørende revisionsafdeling beskæftiges en akademiker, en revisor og 14 overassistenter m. v., hvoraf 8 deltager i sagsbehandlinger.

3. *kontor:* Administration af afsnit II, IV og VI i lov om iværksættelse af offentlige arbejder m. v. og beskæftigelse af arbejdsløse (iværksættelse af og tilskud til visse mindre, kommunale arbejder, støtteforanstaltninger til udbygning af industriarealer og etablering af fælles værkstedshuse, foranstaltninger for erhvervshæmmede), udvandring, erhvervsvejledning, særforanstaltninger for områder med varig, høj ledighed, lov om kommunale beskæftigelsesudvalg.

Kontoret beskæftiger 7 heltids- og 2 deltidsskæftede akademikere.

4. kontor: Den offentlige arbejdsanvisning, privat arbejdsanvisning, statistisk-økonomiske spørgsmål, herunder undersøgelser vedrørende beskæftigelsesudviklingen i almindelighed og vedrørende arbejdsmarkedsforhold, sekretariat for Arbejdsmarkedsrådet.

Kontoret beskæftiger 9 heltids- og 2 deltidsskæftede akademikere. Endvidere beskæftiges 1 overassistent, 4 heltids- og 1 deltidsskæftede assistenter, 2 halvdagsbeskæftigede kontorassistenter samt 5 studenter. Kontorpersonalet er - bortset fra journalføreren og skrivepersonalet - beskæftiget med udarbejdelse af statistisk materiale.

Ingeniørkontoret: Teknisk bistand for 2. og 3. kontor ved beskæftigelseslovens administration, teknisk-økonomiske undersøgelser og forskning.

Kontoret beskæftiger for tiden 4 heltids- og 1 deltidsskæftede ingeniører samt en assistent.

I alt beskæftiges i departementet 35 heltidsbeskæftigede og 10 deltidsskæftede akademisk uddannede personer, 1 heltids- og 2 deltidsskæftede regnskabskyndige, 5 heltids- og deltidsskæftede ingeniører, 1 deltidsskæftiget arkitekt, et kontorpersonale på 26 heltidsbeskæftigede og 3 deltidsskæftede samt 5 studenter, hvortil kommer personalet i den fælles skrivestue for 1., 2. og 3. kontor.

B. Socialministeriet.

Administrationen af de under socialministeriet henhørende sagområder er fordelt således:

a. Departementet.

Sekretariatet: Ministeriets administration, herunder ministeriets personale, budget, regnskabsvæsen og kasseforretninger. Ministeriets bibliotek. De sociale statsinstitutioners administrationsforhold. Sager af fælles karakter for ministeriets områder.

(Sekretariatet er tillige sekretariat for arbejdsministeriet).

1. kontor: Lovgivningen vedrørende folke- og invalidepension, enkepension, sygeforsikring, arbejdsløshedsforsikring, lovpligtig ulykkesforsikring og invaliderente m. v. til tilskadekomne værnepligtige. Den tidligere tyske ulykkes- og invalideforsikring i de sønderjydske landsdele. Forsøgelse af militære invalider og sådanne efterladte i de sønderjydske landsdele.

Erstatning til besættelsestidens ofre. Socialforsikringsoverenskomster med fremmede stater.

2. kontor: Den almindelige offentlige for-
sorg, herunder forskudsvis udbetaling af børnebidrag. Forsorgshjem, alderdomshjem og andre forsorgsforanstaltninger. Skolebespisning. Husmoderafløsning. Stadfæstelse af fundatser for legater i velgørende øjemed.

Børneforsorgskontoret: Børneforsorgen, herunder tilsyn med børn og plejetilladelse, den forebyggende børneforsorg (vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og ungdomsklubber) og opdragelseshjem. Feriebørn samt tilsyn med feriekolonier m. v. Stadfæstelse af fundatser for legater til fordel for børneforsorg. Internationalt samarbejde inden for børneforsorgen. Uddannelsesskoler inden for børneforsorgen og de sociale skoler.

4. kontor: Sager vedrørende statsrefusion og mellemkommunal refusion i henhold til forsorgsloven, folkeforsikringsloven m. fl. love. Det almindelige tilsyn med administrationen - herunder navnlig regnskabsaflæggelsen og revisionen - af kommunernes sociale udgifter. Sager vedrørende fastsættelse og indkrævning af bidrag for trængende undergivet særfor-
sorg. Registreringen af personer uden forsørgelsessted eller under særfor-
sorg.

5. kontor: Arbejderbeskyttelseslovgivningen, herunder tilsyn med dampkedler på landjorden og børns og unge menneskers arbejde, ferieloven, medhjælper- og funktionærlovgivningen. Mødrehjælpsinstitutioner.

Afdelingen for internationalt socialpolitisk samarbejde: Sager vedrørende Danmarks stilling som medlem af Den internationale Arbejdsorganisation. Sager vedrørende sociale spørgsmål hidrørende fra Danmarks medlemskab af De forenede Nationer, Europarådet og andre internationale organisationer. Internationalt socialpolitisk samarbejde i almindelighed, herunder formidling til og fra udlandet af oplysninger om socialpolitikken og den sociale lovgivning. Danmarks deltagelse i nordiske socialpolitiske konferencer.

(Afdelingen fungerer tillige for arbejdsministeriet).

Den økonomisk-statistiske konsulent: Økonomisk-statistiske beregninger og undersøgelser til brug ved lovgivningsarbejdet samt i forbindelse med ministeriets almindelige sagsbehandling. Behandling af specielle sager vedrørende finansloven, regulering efter pristal m. v. Informa-

tionsvirksomhed på grundlag af økonomisk-statistisk materiale.

b. Direktøren for den sociale særforborg.

Særforborgskontoret: Forsorgen for åndssvage, epileptikere, talelidende, ordblinde, blinde, døve og tunghøre.

Revalideringskontoret: Administrationen af revalideringsloven. (Inden for dette område har kontorets chef direkte referat til ministeren). Forsorgen for vanføre.

Økonomiinspektøren: Det driftsøkonomiske og regnskabsmæssige tilsyn med særforborgsinstitutionerne og revalideringsinstitutionerne.

C. Institutioner.

a. Under arbejdsministeriet.

Til ministeriet er knyttet følgende direktorater og institutioner:

Arbejdsdirektoratet (enhører tillige under socialministeriet), *de offentlige arbejdsanvisningskontorer* (ialt 31 kontorer), *statens arbejdsmand skursus* (for tiden 5 skoler), *statens arbejdstekniske ungdomsskoler* (for tiden 4 skoler), *forligsinstitutionen* og *den faste voldgiftsret*.

Endvidere enhører under arbejdsministeriet følgende stående udvalg med faste sekretariater uden for departementet:

Udbyttefordelingsnævnet og *uddannelsesrådet vedørende ikke-faglærte*.

b. Under socialministeriet.

Til socialministeriet er knyttet en række direktorater.

Under 1. kontor enhører *arbejdsdirektoratet* for så vidt angår dettes administration af arbejdsløshedsforsikringen. (Arbejdsdirektoratet enhører samtidig under arbejdsministeriet for så vidt angår administrationen af arbejdsanvis-

ningen og under undervisningsministeriet for så vidt angår administrationen af lærlingelovgivningen). Under 1. kontor enhører endvidere *direktoratet for sygekassevæsenet* og *direktoratet for ulykkesforsikringen*.

Under børneforborgskontoret enhører *direktoratet for børne- og ungdomsforsorgen*, der har til hovedopgave at føre tilsyn med børneforborgsinstitutionerne.

Under 5. kontor enhører *direktoratet for arbejdstilsynet*, der varetager administrationen af arbejdsbeskyttelsesloven og ferieloven.

Under særforborgskontoret enhører endelig forborgschefen ved *statens åndssvageforborg*, der varetager den daglige administration af åndssvagebogen, samt administrationschefen ved *statens blindevæsen*, der varetager den daglige administration af de egentlige statsinstitutioner inden for blindeområdet.

Endvidere findes under socialministeriets forretningsområde en række kollegiale organer, der træffer judicielle afgørelser.

Under 1. kontors forretningsområde findes således *invalideforsikringsretten*, der træffer afgørelse i første instans vedrørende tilkendelse af invalidepension, og som træffer en række afgørelser i henhold til revalideringsloven, dels i første instans og dels som appelinstans i forhold til revalideringscentre. (Invalideforsikringsrettens sekretariat varetager samtidig en række direktoratforretninger i forhold til revalideringscentre). Under 1. kontors forretningsområde enhører endvidere *invalidenævnet* (for de sønderjydske landsdele) og de særlige appelinstanser: *ankenævn for invalide- og ulykkesforsikring* samt *invalidrådet*.

Endelig findes under børneforborgskontorets forretningsområde *landsnævnet for børne- og ungdomsforsorgen*, der er appelinstans i forhold til de kommunale børneværnsudvalg.

Udvalgets overvejelser vedrørende administrationen af arbejds- og sociallovgivningen.

1.

Som grundlag for overvejelser om, hvorvidt arbejds- og socialdepartementernes forretningsområde bør være samlet i een forvaltning, eller en deling bør tilstræbes, må man søge at danne sig et overblik over den samlede aktivitet inden for de to ministerier og navnlig de bagved liggende socialpolitiske og økonomiske hensyn.

Ved socialreformens gennemførelse for snart 30 år siden afrundedes en udvikling, som tog sin begyndelse i forrige århundredes slutning, og som ved alderdomsforsørgelsens udskillelse fra fattighjælpen, gennem statsstøtte til sociale forsikringsordninger og udviklingen af særfor sorgen førte frem til et system, hvis hovedsigte dels var en sikring af den brede befolkning mod følgerne af indkomstbortfald dels en mere varig forsørgelse af visse særlig vanskeligt stillede grupper. Den udvikling, der førte frem til socialreformen, er præget af et nært samspil mellem staten og kommunerne på den ene side og frivillige sammenslutninger på den anden. Blandt de sidstnævnte spillede ikke mindst arbejderbevægelsen en central rolle, som særlig tydelig kom frem i loven om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning, der både med hensyn til forsikringen og anvisningen knyttede de af fagforbundene oprettede arbejdsløshedskasser direkte til lovens administration.

Den forløbne menneskealder har ikke blot bragt en stadig forbedring af de ved socialreformen gennemførte ordninger, men har også, og især medført en stadig udvidet målsætning for socialpolitikken.

Der er for det første lagt stedse større vægt på bestræbelser for, udover forsørgelsen, i størst mulig omfang at sikre den enkelte borger en »normal« tilværelse som produktivt medlem af samfundet. Arbejderbeskyttelsens - og sundhedsvæsenets - forebyggende virksomhed er blevet effektiviseret på forskellig måde, og rådgivende instanser — mødrehjælp, familierådgivning, erhvervsvejledning - har fået stigende betydning både som af hjælpende og som forebyggende foranstaltninger. Endelig har i de seneste år — tilskyndet af de muligheder som

det generelt høje beskæftigelsesniveau frembød — en række foranstaltninger set dagens lys, som gennem tilpasning af skævheder og afhjælpning af hindringer direkte tager sigte på placering eller omplacering af arbejdskraft i henhold til en forud lagt plan for f. eks. omskoling, oplæring, igangsætning eller revalidering.

Samtidig og for det andet har bestræbelserne til forbedring af befolkningens sociale standard i almindelighed medført en stigende interesse for ferieordninger, sygelønssys terner, efterløn m.m. som led i de kollektive arbejdsoverenskomster, der således kommer til at omfatte langt mere end de traditionelle bestemmelser vedrørende løn og arbejdstid.

For begge disse brede udviklingslinier gælder, at deres sigte rækker langt udover tidligere tiders begrænsede »forsorgsklientel« og i princippet også omfatter alle, der er inddraget i arbejdslivet. Heraf følger umiddelbart nødvendigheden af en intim samordning på talrige områder af virksomheden inden for arbejds- og socialdepartementerne; dette gælder især på sådanne felter, hvor socialpolitikken nydannes alt efter de konkrete omstændigheder kan fremkomme enten gennem lovgivning eller gennem aftaler mellem arbejdsmarkedets organisationer.

På grund af den almindelige økonomiske politik's fundamentale betydning for fortsættelsen af de socialpolitiske bestræbelser, som her er nævnt, har parterne på arbejdsmarkedet et selvfølgeligt krav på, at regeringen er holdt bedst muligt underrettet om de sider af deres indbyrdes forhold, som er vendt mod samfundet som helhed og mod statsmagten.

De områder, som udgør arbejds- og socialministeriernes forretningsområde, er for meget store deles vedkommende en enhed, men de er så omfattende og komplicerede og deres rette administration af så indlysende betydning for samfundet, at man må være af den opfattelse, at det ikke kan anses fordelagtigt: at samle dem hos een administrativ chef. Opgaven må da blive at finde en passende fordeling af arbejdsområderne imellem et arbejdsdepartement og et soci-

aldepartement. Noget klart kriterium for en sådan deling kan næppe findes, om end man som vejledende retningslinje må kunne søge at samle samtlige spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedets parter indbyrdes forhold tilligemed anden arbejdsretlig lovgivning i arbejdsdepartementet. Ud fra sådanne overvejelser finder udvalget, at en passende fordeling af arbejdsområderne vil kunne gennemføres, men ønsker samtidig stærkt at understrege, at det fremover vil være helt nødvendigt, at der mellem de to departementer netop på grund af forvaltningsområdernes sammenhængende karakter tilvejebringes et intimt samarbejde i alle led, uformelt, men i givet fald også formelt gennem et egentligt samarbejdsudvalg.

2.

a. Udvalget skal herefter foreslå, at følgende sagområder overflyttes fra socialministeriet til arbejdsministeriet:

1 ° *Arbejdsløshedsforsikringen*

blev ved arbejdsministeriets oprettelse i 1942 henlagt hertil sammen med arbejdsanvisningen og forblev under arbejdsministeriet (arbejdsdepartementet) indtil arbejds- og boligministeriets oprettelse i 1949, da arbejdsløshedsforsikringen, men ikke arbejdsanvisningen, overførtes til socialministeriet, hvor den siden er forblevet.

Arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikringen reguleres af samme lov, nemlig lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, jfr. bekendtgørelse af 19. maj 1958, som senest ændret ved lov nr. 202 af 18. maj 1960, og administreres af samme direktorat, arbejdsdirektoratet.

I sine overvejelser om det administrativt formålstjenlige i en overførelse af arbejdsløshedsforsikringen til arbejdsministeriet har udvalget ment at måtte lægge vægt på den nære forbindelse mellem anvisning og forsikring, en forbindelse, der allerede fremgår deraf, at begge områder administreres af samme direktorat. Vigtige problemer inden for arbejdsløshedsforsikringen er eo ipso vigtige arbejdsanvisningsproblemer, en sammenhæng der først og fremmest er begrundet deri, at forsikringssystemet forudsætter anvisningsregler for at sikre mod misbrug. Jo mere arbejdsløshedsforsikringen udbygges i retning af fuld kompensation for bortfald af arbejdsindtægt, jo stærkere bliver også kravet om en effektiv arbejdsanvisning.

Endvidere må fremhæves, at medens arbejds-

løshedsforsikringen under mellemkrigstidens massearbejdsløshed havde til hovedopgave at afhjælpe social nød for store befolkningsgrupper, har den under de seneste års høje beskæftigelse som væsentligste funktion haft til opgave at træde til under kortere ledighedsperioder, indtil overgang til anden beskæftigelse kan finde sted. Under de således ændrede forhold må forbindelsen med arbejdsanvisningen og arbejdsmarkedspolitikken i det hele taget selvsagt blive af betydning.

Det kunne anføres, at arbejdsløshedsforsikringen bør forblive i socialministeriet under hensyn til, at de øvrige sociale forsikringer henhører under dette. En sådan betragtning måtte tillægges betydelig vægt, såfremt der bestod nogen administrativ eller finansiell forbindelse mellem arbejdsløshedsforsikringen og de andre forsikringsgrene. Dette er imidlertid ikke for tiden tilfældet, idet arbejdsløshedsforsikringen hviler på frivilligt medlemskab af en anerkendt arbejdsløhedskasse, hvortil der betales særskilt kontingent, ligesom arbejdsløshedsforsikringen også har sin særskilte administration. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udviklingen kan medføre, at en nærmere tilknytning mellem arbejdsløshedsforsikringen og den øvrige sociale forsikringslovgivning må tages op til overvejelse på et senere tidspunkt.

2° *Funktionærloven.*

Denne lov blev ved genoprettelsen i 1947 af et særskilt arbejdsministerium og et særskilt socialministerium overført til første ministerium, men ved arbejds- og boligministeriets oprettelse på ny henlagt til socialministeriet.

Løn- og arbejdsvilkår er i det store og hele overladt til kollektive eller private aftaler og er dermed rene organisationsanliggender, henholdsvis privatretlige kontraktsforhold. Den lovgivning og de institutioner, der findes inden for dette område, der sorterer under det nuværende arbejdsministerium, tager således principielt alene sigte på situationer, hvor det frie aftalesystem svigter, eller hvor det har måttet suppleres, idet ministeriet i øvrigt behandler principielle spørgsmål vedrørende organisationsforhold, arbejdstid, ligeløn m.v. og til stadighed holder sig orienteret om udviklingen i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter og i den kollektive arbejdsret. For visse persongrupper har lovgivningsmagten imidlertid grebet ind over for det frie aftalesystem ved fastsættelse af en

række minimumsnormer, navnlig med hensyn til opsigelsesvarsel og løn under sygdom.

Under hensyn til, at de således fastsatte regler for så vidt kan siges blot at udgøre et til særlig behandling udskilt felt inden for et større område — løn- og arbejdsvilkårene i almindelighed -, må udvalget finde det administrativt formålstjenligt, at det ministerium, der følger og i givet fald griber regulerende ind i fastsættelsen af disse vilkår, også får det departementale ansvar for funktionærlovgivningen.

3° Medhjælperloven.

Denne lov blev ved genoprettelsen i 1947 af et særskilt arbejdsministerium overført til dette, men ved arbejds- og boligministeriets oprettelse på ny henlagt til socialministeriet.

Om denne lov mener udvalget, at ganske tilsvarende betragtninger må anlægges som foran fremført med hensyn til funktionærloven.

4° Ferieloven.

Denne lov blev ved genoprettelsen i 1947 af et særskilt arbejdsministerium og et særskilt socialministerium overført til førstnævnte ministerium, men ved arbejds- og boligministeriets oprettelse på ny henlagt til socialministeriet.

Ferieloven betegner en fastlæggelse og udbygning af den adgang til ferie med løn, som allerede før lovens vedtagelse ved kollektive aftaler var sikret en række lønmodtagergrupper.

Idet man nærmere skal henvise til de foran i forbindelse med funktionærloven anførte betragtninger, finder udvalget, at ferieloven, som fastsættende minimumsnormer for en vigtig del af ansættelsesvilkårene, bør administreres af den departementale myndighed, der i øvrigt varetager administrationen af arbejdsmarkedsspørgsmål.

5° Arbejderbeskyttelseslovgivningen

omfatter lov om almindelig arbejderbeskyttelse af 11. juni 1954, lov om arbejderbeskyttelse inden for handel- og kontorvirksomhed af 11. juni 1954, lov om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri af 11. juni 1954.

Denne lovgivning henhørte i tiden før november 1942 under arbejds- og socialministeriets 1. kontors afdeling B: arbejdskontoret, der tillige omfattede de øvrige sagområder, som ved oprettelsen af et særskilt arbejdsministerium på det anførte tidspunkt overførtes hertil. Arbej-

derbeskyttelseslovgivningen henførtes imidlertid til socialministeriet, hvor den er forblevet siden.

Efter udvalgets opfattelse har dette område en stærk tilknytning til arbejdslivet og til arbejdsmarkedets parter, jfr. herved, at 18 af de 21 medlemmer af det i henhold til nævnte lovgivning nedsatte rådgivende organ (arbejdsrådet) repræsenterer arbejder-, funktionær- og arbejdsgiverorganisationerne. Her kan videre nævnes, at i en række lande, med hvilken en sammenligning forefalder naturlig, således Norge, England og Vesttyskland, sorterer arbejderbeskyttelsen under de centrale myndigheder, der i øvrigt beskæftiger sig med arbejdsmarkedets forhold.

Området strækker sig ganske vist ud over forholdene på selve arbejdspladserne, idet en række normer gælder for en videre kreds end den, der almindeligt henregnes til arbejdsmarkedet (på den ene side kan her som eksempel nævnes den almindelige elevatorinspektion, på den anden side anvendelsen af visse forskrifter på hospitaler, skoler m.v.), og man kan anføre, at der består en naturlig forbindelse imellem arbejderbeskyttelsen og den lovpligtige ulykkesforsikring, idet det påhviler de anerkendte forsikringsselskaber at yde tilskud til arbejderbeskyttelsesfonden. En fremtidig udvikling inden for den lovpligtige ulykkesforsikring vil måske kunne føre til en endnu stærkere forbindelse imellem arbejderbeskyttelsen og ulykkesforsikringen såvel lovgivningsmæssigt som administrativt. Ulykkesforsikringslovgivningen bør imidlertid forblive i socialministeriet, idet den har en meget nær tilknytning til sygeforsikrings- og invalid pensionslovgivningen, og der efter udvalgets opfattelse ikke noget afgørende, der taler imod, at ulykkesforsikringslovgivningen og arbejderbeskyttelseslovgivningen administreres i to forskellige departementer.

Alt taget i betragtning finder udvalget, at arbejderbeskyttelseslovgivningens nære tilknytning til forholdene på arbejdsmarkedet gør det naturligt, at den centrale departementale ledelse varetages af den myndighed, der i øvrigt varetager arbejdsmarkedets forhold.

b. Der er mellem arbejdsministeriet og socialministeriet truffet aftale om, at de særlige foranstaltninger for erhvervshæmmede, der hidtil har oppebåret tilskud fra arbejdsministeriet i medfør af beskæftigelsesloven, senest pr. 1. april 1963 skal overgå til socialministeriet og administreres sammen med de øvrige under so-

cialministeriet henhørende revalideringsopgaver, og udvalget kan for sit vedkommende anbefale, at den nævnte overførsel finder sted.

3.

Som det fremgår af kapitel II har opbygningen af administrationen på det lokale plan inden for arbejds- og socialministeriernes forretningsområde været præget af, at der i vidt omfang er bygget videre på de ved privat initiativ tilvejebragte organer, og at der, når nye opgaver har skullet tages op, er blevet tilvejebragt nye organer, selv om man eventuelt ved en udbygning og ændring af de eksisterende administrative enheder kunne have pålagt disse at varetage de nye opgaver.

Endvidere skal man pege på, at de lokale administrative organer har vidt forskellige geografiske områder, og at dette kan gøre det vanskeligt at koordinere administrationen på det lokale plan. Udvalget skal endelig fremhæve, at flere af de lokale administrative enheder har så små geografiske og saglige områder under sig, at det kan volde vanskeligheder at sikre til-

strækkelig kvalificeret arbejdskraft og at udnytte moderne tekniske hjælpemidler.

Udvalget mener, at den nuværende opdeling på det lokale plan næppe er hensigtsmæssig, idet der til løsning af en række nært beslægtede opgaver findes vidt forskellige organer - sociale udvalg, sygekasser, arbejdsløshedskasser, arbejdsanvisningskontorer, mødrehjælpsinstitutioner og revalideringscentre.

Udvalget skal henstille, at hele spørgsmålet om den lokale administration inden for den sociale forvaltning tages op til overvejelse. Man skal i denne forbindelse pege på spørgsmålet, om det med henblik på en effektiv koordinering på det lokale plan vil være ønskeligt at gennemføre en ændret geografisk opdeling, således at alle ikke-kommunale administrative enheder inden for arbejds- og sociallovgivningen ved sammenlægning af eksisterende enheder - eller ved omdannelse af enkelte af disse til filialer under hovedkontorer med større områder — får samme geografiske områder, og at det bør overvejes, om det ikke er muligt - eventuelt på længere sigt - også i saglig henseende at gennemføre en sammenlægning af flere af de lokale organer.

KAPITEL V.

Udvalgets forslag til den fremtidige opbygning af arbejdsdepartementet.

1.

Foruden at varetage lovgivningen og administrationen af de retsregler, der fastsættes af staten vedrørende forholdene på arbejdspladserne og forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager, må det være arbejdsdepartementets opgave at følge hele udviklingen i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

Som tidligere anført gennemføres der som led i de kollektive arbejdsoverenskomster ordninger, der tilsigter en forbedring af befolkningens sociale standard ud over de traditionelle forbedringer af løn og arbejdstid, og det er af største betydning, at departementet følger denne udvikling og er bekendt med virkningen af denne udvikling for samfundet som helhed.

Selv om ledigheden på arbejdsmarkedet er og

gennem en række år har været lav, er det efter udvalgets opfattelse af betydning, at arbejdsdepartementet følger beskæftigelsesudviklingen, og i samarbejde med de styrelser, der varetager investerings- og anlægsmæssige opgaver, medvirker til, at der ved anlægsvirkomhedens tilrettelæggelse tages hensyn til den beskæftigelsesmæssige udvikling og målsætning, idet departementet i denne forbindelse må have mulighed for i særlige tilfælde at yde støtte til gennemførelse af anlægsarbejder, der har særlig beskæftigelsesmæssig betydning. Departementet bør i øvrigt i det hele være rådgivende over for andre styrelser vedrørende arbejdskraftspørgsmål.

Departementet må endvidere varetage arbejdsformidlingen i videste forstand; herunder

spørgsmål vedrørende arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikringens organisation og indhold samt de nævnte funktioners tilpasning til såvel forskydninger på det indenlandske arbejdsmarked som til de større markedsdannelser. Endelig må arbejdsdepartementet have ansvaret for uddannelsen af ufaglærte, indtil dette område som foreslået i udvalgets 1. betænkning overgår til undervisningsministeriet.

Idet henvises til det i kapitel II i udvalgets 1. betænkning anførte, bemærkes, at hovedopgaven inden for de nævnte områder for departementet må være at varetage sekretariatsforretninger for ministeren. Departementet bør derfor i videst muligt omfang aflastes for opgaver, der kan delegeres til direktorater eller lokale myndigheder. Herefter vil de funktioner, der skal varetages af departementet, være følgende:

a. Lovgivning m.v.

Departementet må have ansvaret for udarbejdelsen af lovforslag og andre generelle forskrifter samt udarbejde retningslinier for administrationen af de opgaver, som delegeres.

b. Planlægning.

Departementet må være ansvarlig for den almindelige planlægning inden for arbejdskraftområdet. Herunder falder f.eks. arbejdsanvisningens og erhvervsvejledningens udbygning og tilrettelæggelse i takt med udviklingen inden for erhvervslivet og under fornøden hensyntagen til udviklingen inden for de enkelte faglige og geografiske områder.

Endvidere må departementet medvirke ved tilrettelæggelse af den almindelige offentlige anlægsvirksomhed med henblik på fornøden hensyntagen til beskæftigelsen.

c. Budget og normering.

Direktoraternes bevillings- og normeringsforslag forelægges departementet, som indarbejder dem i departementets samlede forslag til finans- og normeringslov. Nogen egentlig detailbehandling bør ikke finde sted, men departementet skal påse, at forslagene stemmer overens med gældende love, og at de forskellige forslag harmonerer. For så vidt angår normeringsforslag og bevillingsforslag, der ikke følger de i forvejen fastsatte generelle regler, forudsættes, at der foretages en gennemgang ud fra en samlet bedømmelse af forslagene.

d. Visse enkeltsager.

Departementet må behandle de enkeltsager, der efter deres art skal afgøres af ministeren eller forelægges Kongen til underskrift. Departementet må endvidere behandle de af direktoratet forelagte principielle sager, som skal afgøres af ministeren.

Direktoraterne bør virke som ankeinstans i alle sager, hvor afgørelsen i første instans er truffet i en under det pågældende direktorat hørende institution. Departementets deltagelse i rekursbehandlingen af sagerne indskrænkes herefter til at omfatte de sager, som fremkommer som klager over dispositioner truffet af de umiddelbart under departementet hørende direktorater.

e. Forholdet til direktoraterne.

Direktoraternes personaleforhold, herunder ansættelse og afskedigelse af personer i højere stillinger, samt visse lønningsspørgsmål forudsættes som hidtil varetaget af et fælles sekretariat for arbejds- og socialministerierne.

2.

For store dele af de områder, der efter forslaget i kapitel IV bør henhøre under arbejdsministeriet, er der allerede efter de gældende ordninger gennemført en deling af arbejdsopgaverne mellem departement og direktorater efter de i udvalgets 1. betænkning anførte generelle retningslinier. Dette er således tilfældet for så vidt angår arbejdsløshedsforsikring, arbejdsanvisning, erhvervsvejledning og udvandring, hvor den daglige administration varetages af arbejdsdirektoratet, samt inden for meget store dele af arbejderbeskyttelseslovgivningen og inden for ferielovgivningen, hvor den daglige administration varetages af direktoratet for arbejdstilsynet. Endvidere udøves den daglige administration af loven om uddannelse af ikke-faglærte af sekretariatet for det i henhold til loven nedsatte uddannelsesråd, ligesom den løbende administration inden for det arbejdsretlige område varetages af den faste voldgiftsret og forligsinstitutionen.

Også på de områder, hvor dette ikke allerede er sket, bør der i arbejdsministeriets departement søges gennemført en ordning, hvorefter de funktioner, der ifølge udvalgets 1. betænkning ikke kan anses for at være af departemental karakter, henlægges til andre opgaver end departementet.

3.

Ved administrationen af beskæftigelsesloven har arbejdsministeriet visse reguleringsbeføjelser over for arbejder, der udføres med støtte fra staten gennem andre styrelser, og ministeriet yder tilskud til særlige beskæftigelsesarbejder for arbejdsløse.

Arbejdsministeriet har oplyst, at den tekniske forberedelse af sager om tilskud til beskæftigelsesarbejder i videst muligt omfang er henlagt til de pågældende faglige myndigheder, f.eks. vejdirektoratet for så vidt angår vejanlæg. Arbejdsministeriet tager stilling til andragender om tilskud på grundlag af en forudgående teknisk gennemgang af projekterne, der er foretaget af de pågældende faglige myndigheder.

I medfør af beskæftigelseslovens afsnit III-IV behandler departementet sager vedrørende godkendelse af og ydelse af tilskud til beskæftigelsesarbejder, som ifølge overslaget forventes at ville overstige 50.000 kr. i samlede omkostninger eller som i øvrigt er af særlig karakter; f. eks. beskæftigelsesarbejder, bestemt for visse kategorier af ledige, herunder særligt vanskeligt stillede arbejdsløse, der ikke kan karakteriseres som egentligt erhvervshæmmede, eller arbejder, som har et ganske særligt sigte (byggemodning af industriarealer, opførelse af fælles værksteds-huse eller gennemførelsen af »Sandmoseplanen«).

Forinden departementet træffer afgørelse om godkendelse af et arbejdes udførelse med tilskud i henhold til beskæftigelsesloven, foretages i departementet en afvejelse af, om der i det pågældende område og/eller på det pågældende tidspunkt er behov for tilvejebringelse af mulighed for optræning og arbejdstilvænnning af særlige ledighedsgrupper og med hensyn til, om det pågældende arbejde egner sig hertil. Endvidere indhenter departementet oplysninger fra sagkyndige organer, f. eks. vedkommende fagministerium, om hvorvidt arbejdets udførelse kan anbefales, og om der bør stilles særlige vilkår af teknisk karakter som betingelse for godkendelse. Den endelige afgørelse af, om arbejdet kan godkendes og om vilkårene herfor, træffes dernæst efter forudgående forelæggelse i arbejdsministeriets beskæftigelsesudvalg.

Arbejdsministeriet har i denne forbindelse oplyst, at de gade- og vejarbejder, hvortil der ydes tilskud i henhold til beskæftigelsesloven, eventuelt ville kunne udføres med støtte fra staten (vejfonden) i henhold til vejtilskudsloven,

men at der i så fald ikke ville kunne stilles særlige vilkår f.eks. med hensyn til arbejdskraften, der skal anvendes ved arbejderne.

Arbejdsministeriet har endvidere oplyst, at der herudover som hovedregel ikke i den nugældende lovgivning er adgang til støtte fra staten til de arbejder, der traditionelt har været udført med støtte i henhold til beskæftigelsesloven.

Udvalget har overvejet, hvorvidt det i den nuværende beskæftigelsessituation er rimeligt at opretholde den særlige støtteordning under arbejdsministeriet, eller om man burde overlade spørgsmålet om ydelse af tilskud til de respektive myndigheder på de forskellige anlægsområder, således at arbejdskraftmyndighederne i forbindelse med en mere generel medvirken ved reguleringen af anlægsvirksomheden særlig skulle varetage arbejdskraftens fordeling til de forskellige anlægsarbejder ud fra beskæftigelsespolitiske hensyn.

Arbejdsministeriet har i denne sammenhæng henvist til, at ministeriets administration i henhold til beskæftigelsesloven i de senere år har været afpasset efter den væsentligt ændrede beskæftigelsessituation. Blandt andet har der i stigende omfang været lagt vægt på, at der alene blev ydet tilskud til arbejder, som blev udført i særlige egne af landet og fortrinsvis om vinteren, og at beskæftigelsesarbejderne skulle medvirke til at få stillet hidtil uudnyttede arbejdskraftressourcer til rådighed for arbejdsmarkedet. Det har derfor været en forudsætning for ydelse af tilskud, at arbejderne udførtes af arbejdsløse, hvis forhold var særligt vanskelige, herunder navnlig langvarigt ledige forsørgere, hvis placering på arbejdsmarkedet ville være betinget af en forudgående optræning og arbejdstilvænnning. Arbejdsministeriets tilskud har således været begrundet i, at særlige forhold af rent beskæftigelsesmæssig og optræningsmæssig art (arbejdskraftens særlige karakter, udførelsetidspunktet og til dels arbejdstilrettelæggelsen etc.) har fordyret disse arbejder i forhold til arbejder, som udføres frit, og at der i den nugældende lovgivning — bortset fra reglerne i vejtilskudsloven - ikke er adgang til ydelse af støtte fra staten til de arbejder, som traditionelt har været udført med støtte i henhold til beskæftigelsesloven.

Efter det oplyste finder udvalget det ønskeligt, at arbejdsministeriets opgaver med hensyn til gennemførelsen af beskæftigelsesarbejder

fastlægges mere bestemt, end det hidtil har været tilfældet.

Som et led i den til enhver tid fastlagte beskæftigelsespolitik, hvis nærmere karakter bestemmes af regeringen inden for rammerne af den gældende lovgivning, bør arbejdsministeriet udøve følgende 3 hovedfunktioner:

Arbejdsministeriet bør løbende holdes underrettet om de offentlige anlægsarbejder, der er planlagt til udførelse.

På grundlag af de for arbejdsministeriet foreliggende oplysninger om planlagte anlægsarbejder må det være ministeriets opgave i givet fald at forhandle med de pågældende myndigheder om muligheden for at tilgodese sådanne beskæftigelsesmæssige hensyn, som situationen kræver, ved gennemførelsen af de pågældende anlægsarbejder.

Endelig må arbejdsministeriet tage stilling til, om beskæftigelsesmæssige hensyn nødvendiggør iværksættelse af anlægsarbejder, som ellers ikke ville blive gennemført. Arbejdsministeriets funktion i så henseende bør alene være at tage stilling til, hvad de beskæftigelsesmæssige hensyn tilsiger og på dette grundlag at afgøre andragender om tilskud i henhold til beskæftigelseslovgivningen.

Efter udvalgets opfattelse bør der tilvejebringes en ordning, hvorefter ansøgninger om støtte fra arbejdsministeriet indsendes til den styrelse, der i øvrigt varetager anlægsarbejder af den omhandlede karakter. Når de fornødne tekniske vurderinger er foretaget, bør sagerne herefter af vedkommende styrelse forelægges arbejdsministeriet — og dettes beskæftigelsesudvalg — i en sådan form og indeholdende sådanne oplysninger (jfr. til eksempel de almindelige forelæggelser for bevillingsmyndighederne), at arbejdsministeriet umiddelbart kan tage stilling til, om støtte bør ydes. Det forudsættes herved, at arbejdsministeriet alene skal tage stilling til de særlige arbejdskraftproblemer, og at alle teknisk betonedede spørgsmål på forhånd er endelig afgjort af vedkommende styrelse. I det omfang der ikke måtte være særlige styrelser, der foretager teknisk behandling af arbejder af den omhandlede karakter, bør det forberedende arbejde ske ved arbejdsdirektoratets foranstaltning.

Ministeriets funktion i beskæftigelsessager vil herefter være at tage stilling til, om der på det pågældende tidspunkt og i det pågældende område er behov for at tilvejebringe optrænings- og arbejdstilvænningsmuligheder for særlige kategorier af ledige, navnlig langvarigt ledige,

og om arbejdet er af en sådan karakter, at de bør reserveres for de pågældende ledige med den deraf følgende fordyrelse af arbejdet, hvorfor et tilskud bør ydes.

Har arbejdsministeriet taget positiv stilling til spørgsmålet om ydelse af tilskud, bør spørgsmålet om tidspunktet for vedkommende arbejdes iværksættelse overlades til vedkommende offentlige arbejdsanvisningskontor. I det omfang det med en ordning som den anførte måtte være nødvendigt at gennemføre særlige revisions- og kontrolforanstaltninger, forudsættes de nævnte funktioner henlagt til lokale myndigheder eller eventuelt arbejdsdirektoratet.

Fornævnte forslag vil formentlig kunne gennemføres uden ændring af beskæftigelsesloven. Det er imidlertid udvalget bekendt, at arbejdsministeriet for tiden overvejer en ændring af den nævnte lov, og udvalget skal foreslå, at de foran anførte synspunkter lægges til grund ved lovforslagets udarbejdelse.

4.

I henhold til afsnit IV i beskæftigelsesloven kan der gennem arbejdsministeriet ydes støtte til udbygning af industriarealer og til opførelse af særlige værkstedshuse, og på de årlige finanslove reserveres særlige bevillinger til de nævnte formål; i indeværende finansår er der således bevilget $\frac{1}{2}$ mill. kr. til ydelse af tilskud til udbygning af industriarealer og 3 mill. kr. til ydelse af lån til værkstedshuse.

Som tidligere nævnt bør det alene være beskæftigelsesmæssige hensyn, der er afgørende for, om der i det enkelte tilfælde bør ydes støtte fra arbejdsministeriet til gennemførelse af et arbejde, og efter udvalgets formening falder det derfor uden for arbejdsministeriets forretningsområde at yde støtte med det primære formål at tilvejebringe værkstedshuse og industriarealer. De nævnte opgaver henhører efter udvalgets opfattelse snarere under egnsudviklingsloven.

I henhold til afsnit II i beskæftigelsesloven er godkendelsen af og anvisning af tilskud til mindre beskæftigelsesarbejder henlagt til de i de enkelte amtsråds kredse nedsatte arbejdsnævn. Beløbsgrænsen for de omhandlede arbejder er for tiden fastsat til 50.000 kr., og på de årlige finanslove optages en særlig bevilling til de omhandlede arbejder. Ved finansloven for indeværende år er bevillingen fastsat til 1 mill. kr.

Fordelingen af den omhandlede bevilling mellem nævnene foretages af arbejdsdepartementet, som samtidig fører tilsyn med nævnenes virksomhed på grundlag af indberetninger fra nævnene og træffer afgørelse i sager af principiel betydning.

Ud fra administrative hensyn forekommer det ikke nødvendigt at sætte grænsen for de beløb, som arbejdsnævnene administrerer, til 50.000 kr., men udvalget er opmærksom på, at det også i dette tilfælde kan være uheldigt, at der på forhånd foretages reservation af bestemte beløb til løsning af bestemte opgaver, og udvalget er af den opfattelse, at man burde overveje en ophævelse af det omhandlede afsnit i loven, idet også sådanne beskæftigelsesarbejder bør indgå i den samlede vurdering, der lægges til grund, når der i det konkrete tilfælde skal tages stilling til, om der under hensyn til den stedlige beskæftigelsesudvikling måtte være grundlag for at yde støtte til et anlægsarbejde alene ud fra beskæftigelsesmæssige hensyn.

Som foran anført overvejer arbejdsministeriet for tiden en ændring af beskæftigelsesloven, og udvalget skal henstille, at det i denne forbindelse overvejes at ændre de særlige bestemmelser i den nugældende lovs afsnit II og IV i overensstemmelse med de af udvalget anførte synspunkter.

5.

Som tidligere nævnt bør uddannelsen af ufaglærte overgå til undervisningsministeriet, men indtil dette kan gennemføres, finder udvalget, at administrationen af statens arbejds-tekniske ungdomsskoler og statens arbejds-mandskursus bør henlægges til det faste sekretariat for uddannelsesrådet vedrørende ikke-faglærte. Man finder dog anledning til at pege på det ønskelige i, at eventuelt byggeri af skoler for ufaglærte allerede nu planlægges sammen med de tekniske skoler.

6.

Som anført under afsnit 2 varetages hovedparten af den daglige administration på det centrale plan inden for arbejderbeskyttelseslovgivningen af direktoratet for arbejdstilsynet.

I de gældende arbejderbeskyttelseslove er der imidlertid tillagt ministeren beføjelse til at dispensere fra bestemmelserne om bedriftsfare (arbejdspladsernes indretning m. v.) og fra bestemmelserne om søn- og helligdagsfrihed, og ministeriet træffer inden for de nævnte områder

afgørelse i første instans i et ikke ubetydeligt antal sager.

Udvalget skal foreslå, at det overlades direktoratet for arbejdstilsynet at træffe afgørelse i de omhandlede sager under rekurs til ministeren. Man skal henlede opmærksomheden på, at udvalgets forslag kræver ændring af §§ 12 og 35 i lov om almindelig arbejderbeskyttelse og af §§ 6 og 15 i lov om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed samt af § 7 i lov om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri, idet det i nævnte bestemmelse er fastsat, at ministeren træffer afgørelse efter forhandling med bl. a. direktøren for arbejdstilsynet.

7.

Udvalget har overvejet, om det ved opdelingen af departementet i kontorer er muligt fuldt ud at følge de principper, der ligger til grund for udvalgets forslag om en ændret kontorinddeling af undervisningsministeriets nuværende 1. departement (1. betænkning pg. 32-35), således at al planlægning af lovgivning og administration samledes i eet kontor, og således at alle sager vedrørende byggeri, finansiering og bevillinger blev samlet i eet kontor.

En væsentlig del af det nye undervisningsministeriums administration henlægges til 3 undervisningsdirektorater, hvis grundlag er de eksisterende *institutioner*, og for at sikre den fornødne koordination af hele skoleområdet har man foreslået en departemental organisation på grundlag af de enkelte *funktioner*.

En tilsvarende opdeling i arbejdsdepartementet for hele ministeriets område vil næppe være praktisk, og der er ikke en sådan sammenhæng mellem de forskellige sagområder under arbejdsministeriet, at en samling af planlægning m.v. i et kontor er påkrævet. Derimod er det nødvendigt, at samme kontor får alle opgaver vedrørende forholdene på arbejdsmarkedet og den lovgivning, der knytter sig nær dertil.

I overensstemmelse hermed foreslås følgende kontoropdeling af arbejdsdepartementet:

1. kontor.

Kontoret skal holde sig orienteret om de på arbejdsmarkedet almindeligt gældende arbejds-vilkår, også for så vidt angår forhold, der ikke i øvrigt henhører direkte under arbejdsministeriet. Kontoret skal især holde sig orienteret om udviklingen inden for overenskomstområdet og inden for den del af den økonomisk-sociale

politik, der har direkte betydning for overenskomstforholdene. Til kontoret henlægges administrationen af lovgivningen vedrørende mægling og voldgift i arbejdsstridigheder, lovgivningen vedrørende udbyttedeling og sociale fonds, funktionær-, medhjælper- og ferielovgivningen samt arbejderbeskyttelseslovgivningen. Det forudsættes endvidere, at kontoret varetager de ministerielle sekretariatsforretninger, og internationale sager, der ikke henlægges til arbejds- og socialministeriernes fælles sekretariat eller afdeling for internationalt socialpolitisk samarbejde.

2. kontor.

Til dette kontor henlægges de planlæggende og koordinerede opgaver vedrørende arbejdsformidlingen i videste forstand, herunder arbejdsanvisningen, arbejdsledighedsforsikringen, erhvervsvejledningen, udvandring samt uddannelsesforanstaltninger.

Kontoret skal endvidere behandle de sager, der inden for dets ressort skal forelægges departementet enten som klager over en af vedkommende direktorat truffet afgørelse eller forelægges af direktoratet på grundlag af sagens principielle betydning.

3. kontor.

Til dette kontor henlægges spørgsmål vedrørende beskæftigelsesudviklingen, herunder administrationen af beskæftigelseslovgivningen, idet man i denne forbindelse forudsætter, at kontoret varetager sekretariatsforretningerne for arbejdsministeriets beskæftigelsesudvalg, og at kontoret varetager kontakten til andre ministerier og styrelser med henblik på den offentlige anlægs- og investeringsvirksomheds tilpasning til den almindelige beskæftigelsespolitik. Kontoret skal endvidere behandle klager vedrørende de af arbejdsdirektoratet trufne afgørelser inden for beskæftigelseslovens område, samt sager inden for det nævnte område, som på grund af deres principielle karakter forelægges departementet. Det forudsættes, at der til kontoret knyttes en teknisk konsulent til bistand ved udarbejdelse af generelle retningslinier vedrørende beskæftigelseslovgivningen og som bistand ved afgørelse af tvivlsspørgsmål af teknisk karakter i konkrete sager.

Et af kontorerne i arbejdsministeriet - det nuværende 4. kontor - har til hovedopgave at

fungere som *sekretariat for arbejdsmarkeds-*

Afgørelsen af dette kontors fremtidige skæbne må bero på, hvilke arbejdsopgaver der fremtidigt vil henhøre under arbejdsmarkedsrådet og dets sekretariat. Arbejdsmarkedsrådets virksomhed har gennem de senere år været af meget begrænset omfang. I rådets sidste beretningsperiode har rådet ialt holdt 1 møde. Rådets virksomhed har i stigende grad været præget af, at rådet har afstået fra at drøfte de centrale problemer på arbejdsmarkedet. Rådet har bl. a. drøftet spørgsmålet om knaphed på arbejdskraft på forskellige erhvervsområder og mulige foranstaltninger herimod. Rådets sekretariat har foretaget forskellige undersøgelser og udarbejdet løbende økonomiske oversigter af alment indhold og mere specielt vedrørende beskæftigelsesforholdene, og sekretariatet har udsendt meddelelser vedrørende uddannelsesforhold og navnlig nøje fulgt udviklingen med hensyn til lærlingetilgang o. lign.

Efter at der nu ved lov af 5. september 1962 er oprettet et råd for økonomisk samordning, hvori bl. a. begge arbejdsmarkedets parter er repræsenteret, og hvortil skal knyttes et selvstændigt sekretariat, må det antages, at centrale spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedet vil blive drøftet dér. Fra undervisningsministeriets side er tilkendegivet, at der - i overensstemmelse med administrationsudvalgets 1. betænkning — vil blive oprettet et bredt *uddannelsesråd*, hvori bl. a. repræsentanter fra alle vigtigere erhvervsgrupper vil få sæde, og hvor man vil drøfte udviklingen inden for hele uddannelsesområdet. Det må derfor forekomme nærliggende, at arbejdsmarkedsrådet nu ophæves, og dermed sekretariatet nedlægges.

Såfremt man af politiske grunde måtte anse det for formålstjenligt at bevare den direkte kontaktadgang med arbejdsmarkedets parter, som bibeholdelsen af rådet - eventuelt i ændret skikkelse - åbner mulighed for, må administrationsudvalget finde det rigtigst, at funktionen som sekretariat for arbejdsmarkedsrådet varetages af en eller flere sekretærer fra arbejdsministeriet. Dette spørgsmål har været forhandlet med arbejdsministeriet, der har givet udtryk for, at ministeriet principielt er enigt med udvalget, men at praktiske hensyn taler for den nuværende ordning. Ministeriet har bl. a. henvist til, at rådets sekretariat - efter i en årrække

at have fungeret som et selvstændigt organ uden for departementet - i 1958 ved regeringsbeslutning blev indplaceret som et kontor i ministeriet, således at et uformelt og hensigtsmæssigt samarbejde mellem sekretariatet og ministeriets øvrige kontorer lettere lod sig etablere, ligesom det efter ministeriets opfattelse ikke vil være

muligt i praksis at foretage en deling mellem departementets og arbejdsmarkedsrådets (og dermed det selvstændige sekretariats) opgaver.

Udvalget mener imidlertid ikke at kunne gå ind for denne ordning og skal henstille, at spørgsmålet om arbejdsmarkedsrådets fremtidige stilling nu tages op til fornyet overvejelse.

KAPITEL VI.

De under arbejdsministeriet henhørende institutioner.

A. Indledning.

I udvalgets 1. betænkning, kap. II. D, der indeholder udvalgets foreløbige principielle betragtninger vedrørende centraladministrationens opbygning, har udvalget indstillet, at der under det fremtidige arbejde i hvert enkelt tilfælde bør søges gennemført et system, hvorefter de enkelte ministerier opbygges af eet departement og eet eller flere fagdirektorater. I forbindelse hermed har udvalget fremhævet, at cheferne for sådanne direktorater ikke bør have direkte referat til ministeren, men at på den anden side alle ikke-departementale sager bør afgøres af direktoraterne på vedkommende chefs ansvar i henhold til tjenstemandslovgivningen, og at departementet som følge deraf i almindelighed kun bør beskæftige sig med disse sager, når de ved rekurs indbringes for ministeren.

Under forudsætning af, at de i det foregående foreslåede ændringer finder sted, vil de egentlige institutioner under arbejdsministeriet fremtidigt være arbejdsdirektoratet og direktoratet for arbejdstilsynet.

Om disse direktorater gælder det, at deres forhold til vedkommende departement allerede nu principielt opfylder de i administrationsudvalgets 1. betænkning fremførte krav, idet de selvstændigt behandler de fleste under direktoraterne henhørende sager, der kun i tilfælde af rekurs indbringes for ministeren.

Forholdet mellem direktoratet og departement inden for dette område er i vidt omfang fastsat ved lov, der bestemmer fordelingen af kompetencen og adgangen til rekurs. Denne ordning har efter udvalgets opfattelse virket tilfredsstillende.

Efter den nugældende ordning er der per-

sonalefællesskab imellem en række af de under arbejds- og socialministeriet hørende institutioner, og udvalget foreslår ingen ændring heraf.

Administrationsudvalget skal derfor indstille, at der ikke sker nogen ændring af arbejdsdirektoratets og direktoratet for arbejdstilsynets placering i forhold til departementet, og det vil herefter alene være nødvendigt at tage stilling til, om der er grund til at ændre den hidtidige fordeling af sager mellem departementet og direktoraterne og mellem direktoraterne og den lokale forvaltning.

Hermed er der imidlertid ikke taget stilling til spørgsmålet om muligheden for at flytte personale fra et departement til et direktorat og omvendt. For så vidt angår spørgsmålet vedrørende flytning af tjenstemænd, der for tiden gør tjeneste i et departement, til et under departementet hørende direktorat, henvises til det som bilag optrykte responsum fra professor, dr. jur. Bent Christensen.

Spørgsmålet om forflyttelse af tjenstemænd behandles i udvalget vedrørende de fremtidige ansættelsesformer og i udvalget vedrørende centraladministrationens personalepolitik, og administrationsudvalget forudsætter, at også det foran rejste spørgsmål gøres til genstand for overvejelse i det sidstnævnte udvalg.

B. Arbejdsdirektoratet.

a. Arbejdsdirektoratet leder i henhold til § 34 i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 135 af 19. maj 1958, arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikringen.

For så vidt angår den almindelige arbejdsanvisning, og for så vidt angår de til arbejds-

direktoratet henlagte opgaver med hensyn til arbejdsanvisning og optræning af erhvervshæmede, tilsynet med den private arbejdsanvisning, erhvervsvejledningen, lærlingesager, udvandringsspørgsmål og spørgsmålet om arbejdstilladelse til udlændinge henhører direktoratet under arbejdsministeriet og undervisningsministeriet.

Med hensyn til det område, der henhører under socialministeriets 1. kontors sagområde — arbejdsløshedsforsikringen - påhviler det arbejdsdirektoratet at føre tilsyn med de statsanerkendte arbejdsløshedskasser, både for så vidt angår kassernes regnskabsmæssige og økonomiske forhold, herunder at foretage beregning og anvisning af det offentliges tilskud til kasserne, og for så vidt angår kassernes virksomhed iøvrigt, herunder kassernes kontrolpligt vedrørende medlemmerne. Af direktoratets andre væsentlige opgaver kan nævnes godkendelse af kassernes vedtægter og afgørelse af tvistigheder mellem arbejdsløshedskasserne og medlemmerne.

Endelig afgiver direktoratet indstilling til socialministeriet vedrørende sager om vejledende retningslinier for kasserne m. v. i det - begrænsede — omfang, det er foreskrevet i loven.

Endvidere er arbejdsdirektoratet overordnet instans for revalideringscentre i almindelige administrative forhold (personale, budget, statistik, lokaler etc.). Således foretages ansættelsen af revalideringskonsulenter og kontorpersonale af arbejdsdirektoratet eller med dets godkendelse. Direktoratet skal iøvrigt yde centrene fornøden vejledning og bistand vedrørende en række afgørelser om revalideringshjælp til enkeltpersoner.

Arbejdsdirektoratet varetager sekretariatsforretningerne for følgende nævn, som er nedsat i henhold til loven om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, og for hvilke arbejdsdirektøren er formand:

1° *Arbejdsnævnet*, som består af en afdeling for arbejdsanvisning (A-nævnet) og en afdeling for arbejdsløshedsforsikring (B-nævnet).

I A-nævnet sidder repræsentanter for Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark (De samvirkende Fagforbund). I B-nævnet sidder repræsentanter for arbejdsløshedskasserne og folketinget samt for arbejdsgiverne og fagforbundene.

I henhold til arbejdsløshedskøen er der tilagt arbejdsnævnet såvel afgørende (dømmen-

de) som rådgivende og administrativ myndighed. Nævnet behandler såvel principielle sager som spørgsmål om enkeltpersoners forhold til arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, herunder navnlig afgørelse af medlemmers ret til medlemskab og understøttelse i arbejdsløshedskasserne.

2° *Kursusnævnet*, som består af repræsentanter for arbejdsgiverne og arbejdsløshedskasserne samt særligt sagkyndige.

Kursusnævnet har administrativ myndighed vedrørende spørgsmål om understøttelse til oprettelse af særlige kurser for arbejdsløse og ydelse af understøttelse til arbejdsløse kursusedtagere i andre kurser i henhold til arbejdsløshedsloven.

Kursusnævnet har endvidere afgørende myndighed som ankeinstans med hensyn til ydelse af godtgørelse til kursusedtagere i henhold til lov om erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere.

3° Endelig varetager arbejdsdirektoratet sekretariatsarbejdet for det i henhold til lov om erhvervsvejledning under arbejdsministeren nedsatte *erhvervsvejledningsråd*, af hvilket arbejdsdirektøren er medlem.

Arbejdsdirektoratets kontormæssige opdeling er for tiden således:

1. kontor.

Anvisningskontorene:

- personalesager
- budgetter
- regnskabsrevision
- kurser og møder
- øvrige administrationssager.

Revalideringscentre:

- personalesager
- øvrige administrationssager.

2. kontor.

Arbejdsløshedskassernes økonomi. Lærlingesager. Sekretariatssager. Skolesager. Folke- og invalidepensionssager. Arbejdsgiverbidrag. Medlems- og understøttelsesret for medlemmer med selvstændig virksomhed eller bierhverv. Sager i henhold til uddannelsesloven.

3. kontor.

Medlems- og understøttelsesret (÷ 2. kontorsager). Godkendelse af arbejdsløshedskassernes vedtægter og kontrolforhold samt af nye arbejdsløshedskasser. Overflytningsregler samt

overenskomster med udlandet. Arbejdsløsheds-kassernes forhold under strejke og lockout m.v.

4. kontor.

Tilsyn med anvisningskontorenes og revalideringscentrenes samarbejde. Revalideringscentrenes personalespørgsmål. Ansættelse og uddannelse af arbejdskonsulenter ved anvisningskontorer. Behandling af revalideringscentrenes statistik samt indberetninger om revalideringshjælp i henhold til revalideringslovens §§ 6 og 8. Vejlednings- og informationsvirksomhed. Sager vedrørende arbejdsanvisning, ledighedskontrol og statistik.

5. kontor.

Ansættelse og uddannelse af erhvervsvej ledere og tilsyn med anvisningskontorenes erhvervsvejledning. Arbejdspsykologisk bistand og informationsvirksomhed, herunder redaktion af erhvervskartotek m.v. Deltagelse i erhvervsvej ledningsrådets og dettes sekretariats arbejde. Bistand til udvandrere og administration af stagieroverenskomster samt ekspedition af arbejdstilladelser til udlændinge. Tilsyn med privat arbejdsanvisning.

b. På foranledning af arbejdsdirektoratet, arbejdsministeriet og administrationsudvalget foretager forvaltningsnævnet for tiden en gennemgang af arbejdsdirektoratets ressort og organisation. Som det fremgår af kapitel V, er det administrationsudvalgets opfattelse, at den praktiske administration af beskæftigelseslovgivningen, i det omfang den ikke skal foretages af de enkelte fagministerier eller lokaladministrationen, bør henlægges til arbejdsdirektoratet. Administrationsudvalget har derfor ment det nødvendigt efter stedfunden drøftelse med forvaltningsnævnets sekretariat at stille forslag om en række henlæggelser af sagområder, der i dag behandles i arbejdsdirektoratet som 1. instans, til lokale myndigheder. Disse forslag skulle kunne gennemføres straks og være af et sådant omfang, at arbejdsdirektoratet skulle kunne påbegynde administrationen af beskæftigelseslovgivningen.

Det bemærkes, at forslagene kun angår en mindre del af arbejdsdirektoratets ressort og derfor langt fra er udtømmende. Der er således ikke taget stilling til spørgsmålet om arbejdsdirektoratets deltagelse i administrationen af revalideringen, som vil blive behandlet i udvalgets

betænkning vedrørende socialministeriet. En gennemførelse af de nedenfor stillede forslag nu vil ikke være hindrende for en senere gennemførelse af forvaltningsnævnets forslag.

c. 1° I henhold til arbejdsministeriets bekendtgørelse af 20. juni 1961 kan der under visse betingelser ydes *statstilskud til lærlinges rejse- og opholdskudgifter* under oplæring uden for hjemstedet.

Ansøgninger herom indgives på særlige af arbejdsdirektoratet foreskrevne blanketter til anvisningskontorerne, som på en oplysningsblanket afgiver indstilling til direktoratet. Efter afgørelsen sendes skrivelse til ansøger med notits til anvisningskontoret, som i givet fald udbetaler tilskuddet. Afgørelsen kan indankes for undervisningsministeriet. Udgifterne, for tiden ca. 750.000 kr. årligt, afholdes af undervisningsministeriet. Antallet af ansøgninger er stærkt stigende og udgjorde for 1961-62 2719 sager.

Efter administrationsudvalgets opfattelse kan bevillingen af støtte i de enkelte tilfælde ikke være en central opgave, jfr. uddelingerne af Ungdommens uddannelsesfond, og man skal foreslå, at de enkelte konkrete sager afgøres af arbejdsanvisningskontorerne i 1. instans. Forslaget kan gennemføres uden lovændring.

2° I henhold til arbejdsløshedslovens § 32, stk. 2, kan kursusnævnet bevilge *understøttelse til arbejdsløse, der ønsker at deltage i et skoleophold* af længere varighed. Efter gældende praksis bevilges der understøttelse, når arbejdsløsheden andrager over 5 %. I 1960/61 blev sådan understøttelse ydet 903 personer med i alt ca. 500.000 kr. Ordningen administreres af arbejdsdirektoratet, der i hvert enkelt tilfælde modtager ansøgningsskema med påtegning fra skole og arbejdsløshedskasse eller anvisningskontor. Udbetaling af bevilget understøttelse foretages af vedkommende kasse eller skole, som får beløbene refunderet ved indsendelse af regnskab til direktoratet.

Det er udvalgets opfattelse, at administrationen af denne ordning uden betænkelighed kan overlades til arbejdsanvisningskontorerne, eventuelt således at udbetalingen af beløbene kan ske fra skolerne. Man skal i denne forbindelse henvisse til ordningen vedrørende skoleunderstøttelser i henhold til uddannelsesloven af 18. maj 1960, som administreres af de lokale myndigheder.

Ordningen kræver formentlig lovhjemmel.

3° Ifølge arbejdsløshedsloven fører arbejdsdirektoratet *tilsyn med arbejdsløshedskasserne*, i hvilket arbejde de bistås af anvisningskontorerne. Arbejdsdirektoratet modtager således ca. 3000 indberetninger årligt fra anvisningskontorerne vedrørende de hos kasserne konstaterede overtrædelser af gældende bestemmelser. Disse vedrører navnlig betalingsfrist for kontingent, overholdelse af bestemmelser om karenstid, ubetrettet arbejdsvægring eller arbejdsophør og indtægt under ledighed. Langt de fleste af disse sager giver ikke anledning til realitetsbehandling, idet direktoratet blot tager hovedledelsernes afgørelser af de af anvisningskontorerne rejste spørgsmål til efterretning, og vel kun en tiendedel af sagerne realitetsbehandles.

Det er administrationsudvalgets opfattelse, at man vil kunne gennemføre en lettelse af arbejdsdirektoratets arbejdsbyrde uden samtidig at svække tilsynet ved at gennemføre en ordning, hvorefter arbejdsanvisningskontorenes indberetninger i første omgang kun tilstilles den pågældende arbejdsløshedskasses hovedledelse og kasseafdeling. Kun såfremt det pågældende anvisningskontor på grundlag af givne retningslinier ikke mener at kunne acceptere arbejdsløshedskassernes afgørelse, bør der ske indberetning til arbejdsdirektoratet. Undtaget fra denne ordning bør dog være visse sager, f.eks. bedragerisager, som altid må forudsættes indberettet.

Forslaget kræver ingen lovhjemmel.

4° I tilfælde af *arbejdskonflikt inden for en arbejdsløshedskasses område* skal hovedledelsen til direktoratet indberette om antallet af nydende medlemmer samt antallet af deltagere i konflikten m.m., hvorefter direktøren træffer bestemmelse om, hvorvidt og i hvilket omfang kassen kan holdes åben for udbetaling af understøttelse. I reglen vil de af direktøren truffene bestemmelser dog allerede være bragt til foranstaltning af pågældende hovedledelse.

Understøttelse må ikke udbetales til personer, som er omfattet af konflikten, og der må ikke til konfliktberørte virksomheder anvises arbejdskraft. Såfremt mere end 65 % af medlemmerne i en kasseafdeling er omfattet af konflikten, skal pågældende afdeling lukkes for udbetaling af understøttelse. Når indberetning om konfliktens ophør fremkommer, meddeler direktøren godkendelse af, at udbetaling af understøttelse kan fortsætte.

Efter udvalgets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, om alle indberetninger om kon-

flikters udbrud og ophør tilstilles de pågældende anvisningskontorer med oplysninger om de i sagens anledning af kasserne truffene foranstaltninger.

Hvis anvisningskontorerne ikke kan godkende sådanne foranstaltninger, bør det i første omgang tilkendegives vedkommende hovedledelse og i givet fald indberettes til direktoratet.

Forslaget kan gennemføres uden lovændring, men kræver forhandling med arbejdsdirektøren, Dansk arbejdsgiverforening, og LO, jfr. arbejdsløshedslovens § 17.

5° Ca. 30 foreninger o.l. har anerkendelse til at udøve pladsanvisning i henhold til lov om *privat arbejdsanvisning*. Foreningerne indsender hvert kvartal til arbejdsdirektoratet oplysninger om deres anvisningsvirksomhed.

Tilsvarende indberetter indehavere af private husgerningskontorer og kontorer for anvisning af sygehjælpere om deres anvisningsvirksomhed. De nævnte kontorer drives i henhold til personlig bevilling. Antallet af nævnte kontorer og bureauer er aftagende og andrager for tiden 13 i alt.

På grundlag af de modtagne oplysninger føres i direktoratet en samlet statistik over omfanget af den private arbejdsanvisning til offentliggørelse i direktørens årsberetning.

Det er administrationsudvalgets opfattelse, at kvartalsindberetningerne bør sendes til det pågældende anvisningskontor, ligesom behandlingen af overtrædelser, der som regel rettes, når vedkommende bliver gjort opmærksom herpå, behandles af anvisningskontorerne i 1. instans.

Forslaget kræver lovændring.

6° På en række områder fungerer arbejdsdirektoratet som mellemled mellem den lokale administration og andre myndigheder, uden at de pågældende sager giver anledning til realitetsbehandling i direktoratet. Dette gælder således f.eks. meddelelser vedrørende folke- eller invalidepensionsforhold for medlemmer af arbejdsløshedskasserne. Det er administrationsudvalgets opfattelse, at der i sådanne tilfælde så vidt muligt bør være direkte brevveksling mellem de lokale myndigheder og andre myndigheder.

C. Direktoratet for arbejdstilsynet.

a. Direktoratet for arbejdstilsynet er oprettet i henhold til lov om arbejde i fabrikker m.m. af 11. april 1901, jfr. nu lov nr. 226 af 11. juni

1954 om almindelig arbejderbeskyttelse § 47, og henhører under socialministeriet.

Direktoratet for arbejdstilsynet fører tilsyn med overholdelse af loven om almindelig arbejderbeskyttelse, loven om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed og loven om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri og de i henhold til disse love udstedte forskrifter.

Endvidere påhviler administrationen af ferieloven direktoratet.

Under direktoratet sorterer statens institut for arbejdshygiejne.

Direktoratets administrative opdeling er for tiden således:

1° Teknisk afdeling.

a°) Afdelingen for sager vedrørende dampkedler og andre trykbeholdere.

b°) Afdelingen for byggesager og sager vedrørende kemiske spørgsmål og brandfare.

c°) Afdelingen for sager vedrørende kraner, elevatorer, gaffeltrucks, sømløse stålflasker, elektriske spørgsmål m.v.

2° Social afdeling.

a°) 1. kontor: Sager vedrørende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse og lov nr. 227 af 11. juni 1954 om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed med undtagelse af de under 2. kontor henlagte sager. Sager vedrørende kredsenes personale, lokaler, inventar m.v. samt redaktion af årsberetning.

b°) 2. kontor: Sager vedrørende lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, for så vidt angår sager vedrørende virksomhedernes anmeldelsespligt og registrering m.v.

Sager vedrørende arbejdstid for voksne, børns og unge menneskers arbejde, barselhvile og det kommunale tilsyn.

Lov nr. 227 af 11. juni 1954 om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed, for så vidt angår sager vedrørende virksomhedernes anmeldepligt og registrering.

Sager vedrørende arbejdstid for voksne samt børns og unge menneskers arbejde.

Alle sager vedrørende lov nr. 228 af 11. juni 1954 om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri.

Alle sager vedrørende lov nr. 65 af 31. marts 1953 om ferie med løn. Sager vedrørende regn-

skabsvæsen m.v., personale, lokaler, inventar m.v. i selve direktoratet samt i statens institut for arbejdshygiejne og for så vidt angår arbejdslægerne.

3° Endvidere er direktoratets virksomhed opdelt i en række lokale tilsynskredse og arbejdslægekredse.

I direktoratet og i kredsene er for tiden ansat følgende personale:

Tjenestemænd:

1 direktør, 1 teknisk underdirektør, 1 overlæge og 2 kontorchefer. Endvidere 30 fabrikinspektører, 1 leder af statens institut for arbejdshygiejne, 1 fysiker ved instituttet og 16 ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer. Endelig 48 tilsynsmestre, 3 overassistenter, 1 sundhedsplejerske samt 10 i de lavere lønningsklasser.

Under medhjælpskontoen aflønnes 3 sekretærspiranter, 93 kontormedhjælpere (heraf 35 deltidsbeskæftigede), 13 arbejdslæger og 63 ingeniører.

b) Som anført i kap. IV om overflytning af en række sagområder fra socialministeriet til arbejdsministeriet foreslår udvalget de til direktoratet for arbejdstilsynet henlagte sagområder henført til arbejdsministeriet, og i overensstemmelse hermed foreslås direktoratet for arbejdstilsynet overflyttet til arbejdsministeriet.

Udvalget foreslår i øvrigt ingen ændring af direktoratets organisation. Det i kap. V stillede forslag, hvorefter de beføjelser, der er tillagt socialministeren (arbejdsministeren) i arbejderbeskyttelseslovene til at dispensere fra bestemmelserne om bedriftsfare (arbejdspladsernes indretning m.v.) og fra bestemmelserne om søn- og helligdagsfrihed, overlades direktoratet for arbejdstilsynet under rekurs til ministeren, medfører ikke forøget arbejdsbyrde af betydning for direktoratet, der efter den gældende ordning skal afgive indstilling m.v. i de pågældende sager til ministeriet.

D. Uddannelsesrådet vedrørende ikke-faglærte arbejdere.

Under arbejdsdepartementet henhører som tidligere nævnt endvidere to udvalg med faste sekretariater uden for departementet, og det ene af disse sekretariater, sekretariatet for uddannelsesrådet for ikke-faglærte arbejdere, vil blive berørt af udvalgets forslag.

Uddannelsesrådet vedrørende ikke-faglærte arbejdere, der består af en af kongen udnævnt formand samt af arbejdsgiver- og arbejderrepræsentanter, er nedsat i henhold til § 2 i lov nr. 194 af 18. maj 1960 og har til opgave at fremme lovens formål: at tilvejebringe faste rammer og økonomisk grundlag for en sådan erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere, som til enhver tid svarer til den tekniske udvikling og forholdene på arbejdsmarkedet.

Til varetagelse af det daglige arbejde i forbindelse med rådets arbejde er som nævnt etableret et sekretariat. Sekretariatet, hvis personale er medhjælpslønnet, ledes af en sekretariatschef, og beskæftiger herudover 2 heltidsbeskæftigede

og 2 deltidsbeskæftigede akademikere samt 2 heltidsbeskæftigede og 1 deltidsbeskæftiget akademiske konsulenter. Sekretariatet fører (på uddannelsesrådets vegne) undervisningsmæssigt og driftsøkonomisk tilsyn med de i henhold til fornævnte lov oprettede uddannelsesinstitutioner.

Som det fremgår af kap. V er det administrationsudvalgets opfattelse, at den løbende administration af statens arbejdsmandskursus og de arbejdstekniske ungdomsskoler fremtidig bør overgå til uddannelsesrådets sekretariat, som efter en passende udbygning må kunne varetage de omhandlede opgaver, der ligger helt på linie med de opgaver, sekretariatet hidtil har varetaget inden for uddannelseslovens rammer.

KAPITEL VII.

Resumé.

1. Udvalget har foretaget en gennemgang af de områder, der henhører under arbejds- og socialministeriernes forretningsområde, og det er udvalgets opfattelse, at de omhandlede områder for store deles vedkommende udgør en enhed, men at de på den anden side er så omfattende og komplicerede, at det ikke kan anses for fordelagtigt at samle dem hos een administrativ chef (side 13-14), hvorfor udvalget foreslår, at der oprettes en departementschefstilling såvel i arbejdsdepartementet som i socialdepartementet.

2. Udvalget har overvejet, om den nuværende fordeling af arbejdsopgaverne mellem de to ministerier er hensigtsmæssig, og udvalget har i denne forbindelse lagt vægt på, at arbejdsministeriet først og fremmest bør have til opgave at følge udviklingen på arbejdsmarkedet. Udvalget har herefter stillet forslag om, at følgende områder overføres fra socialministeriet til arbejdsministeriet:

- a. Arbejdsløshedsforsikringen (side 14).
- b. Funktionærloven (side 14).
- c. Medhjælperloven (side 15).
- d. Ferieloven (side 15).
- e. Arbejderbeskyttelseslovgivningen (side 15).

3. I forbindelse med overvejelserne om områdefordelingen mellem de departementale organer har udvalget været inde på hensigtsmæssigheden af den nuværende opdeling på det lokale plan indenfor socialforvaltningen, og udvalget henstiller, at hele dette spørgsmål tages op til nærmere overvejelse (side 16).

4. Med henblik på den fremtidige opbygning af arbejdsdepartementet har udvalget forudsat, at departementet fremtidig skal fungere som ministerens sekretariat, og at ekspeditionen af enkeltsager i videst muligt omfang henlægges til andre myndigheder. Udvalget har herefter foreslået, at der gennemføres følgende ændringer i departementets behandling af nedennævnte sagsområder:

a. Departementets behandling af sager vedrørende støtte til gennemførelse af beskæftigelsesarbejder indskrænkes til en stillingtagen til, om støtte i det enkelte tilfælde bør ydes ud fra beskæftigelsesmæssige hensyn, medens den forberedende tekniske behandling foreslås henlagt til de styrelser, der iøvrigt varetager de områder, vedkommende anlægsarbejder falder ind under, eller - hvor sådan styrelse ikke findes - til arbejdsdirektoratet (side 19).

Udvalget har samtidig påpeget (side 20), at det bør overvejes at ophæve de gældende bestemmelser om, at arbejdsnævnene på egen hånd kan yde støtte til gennemførelse af mindre kommunale beskæftigelsesarbejder, og om der kan ydes støtte til på forhånd bestemte arbejdsopgaver (udbygning af industriarealer og etablering af værkstedshuse).

- b. Indtil uddannelsen af ikke-faglærte henlægges under undervisningsministeriet, foreslås den daglige administration af statens arbejds- tekniske ungdomsskoler og statens arbejds- mandskursus henlagt til sekretariatet for ud- dannelsesrådet vedrørende uddannelsen af ikke-faglærte (side 20).
- c. Beføjelsen til at dispensere fra arbejderbe- skyttelseslovens bestemmelser om bedriftsfare og søn- og helligdagsfrihed henlægges i før- ste instans til direktoratet for arbejdstilsynet, således at ministeriet alene kommer til at fungere som appelinstans i disse sager (side 20).

5. Arbejdsdepartementet foreslås opdelt i 3 kontorer (side 20).

Under 1. kontor henlægges alle spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedets forhold.

Under 2. kontor henlægges arbejdsformidlin- gen i videste forstand.

Under 3. kontor henlægges spørgsmål ved- rørende beskæftigelsesudviklingen.

6. Udvalget henstiller, at spørgsmålet ved- rørende arbejdsmarkedsrådets fremtidige stilling nu tages op til fornyet overvejelse (side 21-22).

7. Udvalget foreslår følgende ændringer for så vidt angår administrationen i arbejdsdirekto- ratet:

- a. Sager vedrørende statstilskud til lærlinges rejse- og opholdsudgifter og sager vedrøren- de understøttelse til arbejdsløse, der ønsker at deltage i et skoleophold, henlægges til de offentlige arbejdsanvisningskontorer i 1. instans (side 24).
- b. Anvisningskontorenes indberetninger til di- rektoratet vedrørende tilsyn med arbejdsløs- heds-kasserne indskrænkes til kun at omfatte de tilfælde, hvor vedkommende anvisnings- kontor ikke mener at kunne acceptere ar- bejdsløshedskassens afgørelse, eller hvor der foreligger bedrageri (side 25).
- c. Indberetning vedrørende arbejdskonflikter bør ikke tilstilles arbejdsdirektoratet, men vedkommende arbejdsanvisningskontor. An- visningskontoret bør kun i særlige tilfælde foretage indberetning til arbejdsdirektoratet (side 25)..
- d. Indberetning vedrørende privat arbejdsanvis- ning bør fremtidig tilstilles vedkommende offentlige arbejdsanvisningskontor, der lige- ledes bør behandle overtrædelser vedrørende privat arbejdsanvisning i 1. instans (side 25).
- e. Arbejdsdirektoratets virksomhed som mel- lemled på en række områder mellem den lo- kale administration og andre myndigheder bør ophøre (side 25).

København, den 12. november 1962.

Ulrik Andersen.
(formand)

H. H. Koch.

J. Elkjær Larsen.

Poul Meyer.

A. W. Nielsen.

Erik Ib Schmidt.

J. H. Zeuthen.

O. I. Mikkelsen.

OVERSIGT OVER
CENTRALADMINISTRATIONENS
UDVIKLING SIDEN 1848

VED ARKIVAR
NIELS PETERSEN

ADMINISTRATIONSUDVALGET
1962

I. Administrationsreformen af 1848.

En reform af centraladministrationen var en af de første opgaver, det ministerium, der dannedes den 22. marts 1848, tog fat på. Inden året var omme, var den planlagte omorganisation af den øverste statsforvaltning gennemført i alle hovedtræk. Den lovgivningsmagt, der oprettedes ved grundloven af 5. juni 1849, fik ingen indflydelse på reformen.

»Martsministeriet« kunne imidlertid gøre regning på den offentlige menings støtte, og man gik ikke uforberedt til opgaven. Gennem 1840-erne var spørgsmålet blevet drøftet i ständerforsamlingerne og i pressen. Man havde kritiseret det gamle systems vidtløftige procedure og uhensigtsmæssige struktur. Navnlig var kritikken skarp med hensyn til finansforvaltningen, som var splittet på flere af hinanden uafhængige forvaltningsgrene, så det praktisk talt var umuligt at få et samlet overblik over rigets finanser.

Man krævede, hvad man i vore dage ville kalde en rationalisering af administrationen. Først og fremmest skulle de talrige kollegier og direktioner, der udgjorde toporganerne inden for statsstyrelsen, afløses af et mindre antal ministerier, hver ledet af en ansvarlig minister. Flere fremmede lande havde allerede indført dette system, f.eks. Norge.

Tilhængerne af en administrationsreform var delvis identiske med den politiske opposition, der forlangte enevælden afløst af en fri forfatning, men disse to ting var ikke nødvendigvis forbundet. Også uden for den politiske opposition beskæftigede man sig med de administrative problemer. Kristian 8. var personligt interesseret, og i hans regeringstid blev der taget enkelte skridt, der peger i retning af 1848-reformen.

Man kan skelne mellem tre faser i reformens forløb:

1. Indsættelse af en regering, der var sammensat ud fra politiske synspunkter, og på hvis medlemmer den ansvarlige ledelse af den udøvende statsmagt blev fordelt.

2. Opløsning af de bestående kollegier og

direktioner og indførelse af ministerstyre, således at der inden for det forretningsområde, der betegnedes som et ministerium, ikke fandtes nogen med ministeren sideordnet eller af ham uafhængig myndighed.

3. En rationalisering af forvaltningens struktur, således at sager, der efter tidens opfattelse hørte naturligt sammen, blev henlagt under samme minister.

Regeringen.

Under enevælden havde Danmark ingen regering i moderne forstand. Kun hos kongen samledes alle tråde fra administrationens forskellige led. Ved sin side havde kongen et gehejmestatsråd, i hvilket principielt alle vigtigere statsanliggender skulle forhandles.

Medlemmerne af dette råd kaldtes gehejmestatsministre. Disse mænds høje sociale position og deres eventuelle personlige kvalifikationer kunne give dem stor indflydelse, men stillingen var ikke nødvendigvis forbundet med ledelsen af et administrativt område. Nogle af ministre-ne havde ledende stillinger i de vigtigere forvaltningsinstitutioner, men bortset fra udenrigsministerposten var det ikke chefstillinger, men formandskaber i kollegier.

Ved siden af de store kollegier fandtes en lang række »immediate autoriteter«, der uden at være repræsenteret i gehejmestatsrådet og uden at henvende sig gennem dette kunne erhverve kgl. resolution på deres forestillinger. Der bestod ved enevældens slutning ca. 20 immediate kollegier, kommissioner og direktioner af meget forskellig størrelse og betydning, men alle formelt ligestillet over for kongen.

Om gehejmestatsrådets virksomhed er vi kun sparsomt underrettet. Der førtes ingen protokol, bortset fra de to måneder fra Frederik 7's tronbestigelse til omvæltningen i marts 1848. Der var ikke nogen leder af statsrådet, og det havde ingen eksekutiv kompetence. Udenrigspolitiske anliggender blev normalt afgjort af kongen uden om gehejmestatsrådet efter fore-

stilling fra udenrigsministeren, der ikke var medlem af noget kollegium, men chef for det ministerielt organiserede departement for udenlandske anliggender.

Gehejmestatsrådet var i bogstavelig forstand et råd. Det var ikke det retlige centrum for magt og ansvar i staten. I teorien var kongen regeringschef, i praksis kunne det resultere i mangel på enhed og handlekraft i statsstyrelsen.

Det statsråd, der samledes første gang den 22. marts 1848, havde en anden karakter. Kongen tilkendegav straks, at han betragtede statsrådets medlemmer som ansvarlige for regeringens førelse, og at han kun ville overvære møderne, når han blev indbudt til det.¹⁾

Dette statsråd havde en chef, kaldet konseilspræsident eller premierminister. Han var dog ikke sine kollegers overordnede, hans opgave som præsident var egentlig kun at lede statsrådets forhandlinger²⁾. Der blev ikke givet bestemte regler for, hvordan rådet skulle arbejde, og hvad det skulle beskæftige sig med. Kun var det hele tiden forudsat, at det bestod af de mænd, kongen havde udnævnt til ministre.

Junigrundlovens § 21, der blot konfirmerede den praksis, der havde fæstnet sig siden marts 1848, siger herom:

»Ministre i Forening udgøre Statsraadet. Forsædet føres af den, som af Kongen er udnævnt til Premierminister. Alle Lovforslag og vigtigere Regieringsforanstaltninger forelægges Statsraadet. Dets Ordning samt Ministeransvarligheden bestemmes ved Lov.«

Løftebestemmelsen blev aldrig indfriet. I virkeligheden var det et åbent spørgsmål, hvilke beføjelser statsrådet formelt havde, og hvorvidt der var tale om solidarisk ansvar for regeringsforanstaltninger, der var forhandlet i statsrådet.

Den samtidig førte statsrådsprotokol viser, at ministrene efter eget skøn forelagde vigtigere spørgsmål, om hvis afgørelse der kunne være tvivl eller afvigende meninger. Det samme gjaldt om sager, der berørte flere ministres ressort eller forholdet til kongen eller i det hele taget var af betydning for regeringens politik. Protokollen anvendte ofte udtryk som »statsrådet vedtog« og »statsrådet besluttede«. Det betød vistnok kun, at ministrene enedes om eller accepterede en bestemt løsning. Afstemninger og flertalsvedtagelser forekom, men de protokollerede reservationer har nærmest politisk karakter.

1) Statsrådets forhandlinger I, p. 116.

2) Rigsretstidende 1856, p. 550.

Det forekom ganske vist, at en sag »hjemvist« til afgørelse under vedkommende ministers ansvar. Heraf tør man næppe omvendt slutte, at ministerene betragtedes som i juridisk forstand solidarisk ansvarlige for statsrådets beslutninger. Samtiden hældede til den anskuelse, at ansvaret nøje var forbundet med ministerkontrasignaturen. Formelt havde heller ikke det nye statsråd som sådant exekutiv kompetence.

I praksis blev forholdet et ganske andet. Statsrådets medlemmer erkendte en solidarisk ansvarlighed på det politiske plan. Regeringen var sammensat af mænd med ret afvigende politiske anskuelser, men den var båret frem af et krav om handlekraftigt styre. Konseilspræsidentens vigtigste opgave blev at sørge for politisk enighed i regeringen. Det stod fra begyndelsen klart, at en minister, der kom i principiel uoverensstemmelse med sine kolleger, selv om det gjaldt spørgsmål, der lå uden for hans ressort, måtte trække sig tilbage eller acceptere det politiske medansvar for de beslutninger, der blev truffet, ligesom en regering, der var kløvet af uenighed, måtte begære sin afsked eller rekonstrueres.

Det konstitutionelle statsråd af 1848 adskilte sig ikke fra enevældens statsråd ved større formelle beføjelser, men ved at rumme hele summen af den udøvende kompetence samt ved forudsætningen om enighed mellem medlemmerne i alle vigtigere spørgsmål og handlefrihed for de enkelte medlemmer i spørgsmål af underordnet politisk betydning.

Men det adskilte sig også fra den type statsråd, der indførtes i 1852 og stadig eksisterer. Her blev kongen igen rådets præsident, og dets funktioner fik gradvis en formel karakter. Statsrådet af 1848 var identisk med det, vi forstår ved »regeringen«. Dets funktioner var væsentlig de samme, som under den senere statsretlige udvikling henvistes til de uformelle private ministermøder.

Ministerierne.

Under enevælden var administrativ kompetence principielt aldrig henlagt til nogen enkelt embedsmand. De deputerede i kollegierne drøftede og afgjorde de løbende sager i fællesskab. De embedsmænd, der ikke var deputerede, havde kun at sørge for de med kollegiets beslutninger forbundne ekspeditioner.

Mod enevældens slutning forekom dog enkelte afvigelser fra dette princip. For de uden-

rigske anliggender eksisterede helt fra Struensees tid et departement, ledet af en udenrigsminister. Rentekammeret og generaltoldkammeret blev i 1840 delt i sektioner, hvis chefer fik bemyndigelse til at afgøre en række sager på egen hånd under tilsyn af vedkommende kammeres direktør. Vigtigere sager skulle dog fremdeles afgøres kollegialt af direktøren og sektionsscheferne. En lignende ordning blev i 1843 gennemført i generalkommissariatskollegiet (landmilitærforvaltningen). Man opnåede gennem denne reform at fritage kollegierne for at forhandle og afgøre en mængde rutinesager.

Kollegierne blev ikke straks ophævet ved »martsministeriets« dannelses. Ministrene - bortset fra to ministre uden portefølje — fik ganske vist fagbenævnelser, der foregreb den senere ministerielle organisation, men i begyndelsen delte de blot kollegierne mellem sig.

Ministrene blev en kort tid mellemlid mellem kollegierne og kongen. Men inden udgangen af marts blev de første skridt mod ministerialsystemet taget. Den 5. april sluttede det ærværdige Danske kancelli sin tilværelse, foreløbig delt mellem justitsministeriet og kultusministeriet. I de følgende måneder ophævedes eller indordnedes alle immediate autoriteter, og de deputerede blev afskediget.

Det rejste spørgsmålet, hvad man skulle gøre med disse folk. Overgangen til ministerialsystemet ændrede ganske situationen for administrationens ledende embedsmænd. Hidtil havde de kun haft kongen over sig. De udfærdigede forestillinger til kongen, tog initiativ til lovgivning og havde i realiteten ledelsen inden for deres forretningsområde.

Nu var de politiske ministre skudt ind mellem dem og kongen. I statsrådet den 23. marts 1848 erklærede konseilspræsidenten på et spørgsmål om, hvilken benævnelse det var mest passende at give den embedsmand, der stod umiddelbart under ministeren, at »denne Embedsmand, hvis characteristiske Qualification det vilde være at paasee det Formelle i Expeditionerne og paasee Orden i de løbende Forretninger, og som saaledes repræsenterede det stabile Princip, medens Ministerens Person ofte forandredes, burde hedde Departementschef«.¹⁾

De kollegiemedlemmer, der forblev i administrationen, måtte finde sig i en degradering af deres kompetence. Der var heller ikke brug for dem alle. Ministerialsystemet arvede fra enevæl-

den en overflod af højere embedsmænd. Nogle blev pensionerede eller sat på ventepenge for senere at kunne anbringes som amtmænd, højesteretsassessorer o.l. Antallet af departementschefer og direktører blev alligevel stort, i alt 20 inden for de fire civile ministerier.

Det var øjensynligt tanken, at ministrene personligt skulle forestå ledelsen af ministeriernes daglige ekspeditioner. De skulle fordele sagerne mellem embedsmændene og forbeholde sig vigtige sager til egen resolution. I et notat fra 1851 om forretningernes fordeling i kultusministeriet hedder det, at »Ministeren aabner selv alle indkomne Breve«. Under en brevveksling i 1848 om det planlagte finansministerium advarer konseilspræsidenten mod at gøre enkelte ministerier for store, »at den (øverste Bestyrelse) ei skulde blive nødsaget til at laane sit Navn til Beslutninger, som toges af Departementscheferne paa dens Vegne«.²⁾

Hvordan forretningerne i praksis blev udført, har aldrig været nøjere undersøgt og fortaber sig delvis i uskrevne vedtægter, som tiden umærkeligt ændrer. Men det vides, at man helt fra begyndelsen har måttet operere med ret vidtgående fuldmagter fra ministrene til de ledende embedsmænd. I de tidligere kamerale forvaltningsgrene, nu fordelt på finans- og indenrigsministerierne, var som foran nævnt sådanne bemyndigelser allerede i brug før reformen. Disse ministerier var så omfattende og beskæftigede sig til dels med så specielle opgaver, at et direkte ministerstyre var umuligt.

I disse forvaltningsgrene foretrak man i begyndelsen at kalde den ministeren nærmest stående embedsmand for direktør. Betegnelsen indeholdt en forestilling om mere selvstændig embedsførelse, nemlig ret til på egen hånd efter generelle direktiver fra ministeren og under dennes ansvar at afgøre løbende sager. Men da der også til departementschefer blev givet bemyndigelser, der i praksis kom ud på det samme, er en sikker begrebsmæssig afgrænsning af disse to embedsstillinger ikke mulig. Der er dog næppe tvivl om, at samtiden opfattede direktørstillingen som »stærkere« end departementschefstillingen. Fra ministerialsystemets første tid kendes eksempler på politisk prægede direktørstillinger af intermistisk karakter, hvis indehavere var ministerens stedfortrædere, f. eks. i tilfælde hvor en minister bestyrede mere end ét ministerium.

1) Statsrådets forhandlinger I, p. 136.

2) A. W. Moltke til Bardenfleth 27.7.1848, justitsmin. 1. dpt. A 1586/1848.

I realiteten blev omvæltningen i 1848 mindre indgribende for embedsaristokratiet end først antaget. Det bevarede en ikke ringe faktisk indflydelse under de nye forhold. Der kom nok en del ministre »udefra«, men mange rekrutteredes fra bureaukratiet. Adskillige høje kollegieembedsmænd (A. W. Moltke, Sponneck, Bang, Bluhme m.fl.) blev ministre i årene efter 1848. Det lå i høj grad inden for en departementschefs og særlig en direktørs rækkevidde at avancere til minister.

I den første tid, inden rigsdagens krav om politisk ansvar gjorde sig gældende, mærkes en vis usikkerhed i opfattelsen af ministerstillingen. Var den udelukkende et politisk hverv, eller var den også en topstilling i embedskarrieren? Da krigsminister Tsche:ning spurgte sine kolleger i statsrådet, om det var nødvendigt, at porteføljen i hans fraværelse overtoges af en anden minister, i hvilket tilfælde han ville foreslå marineministeren, erklærede denne sig ganske vist villig, såfremt det var det rigtigste, men han kunne ikke indse, at det var nødvendigt. Når der var sager af større vigtighed, som forandre statsrådets afgørelse, sntog han det for rigtigst, at oberst v. Hansen (departementschef) refererede dem. ¹⁾ - Hvori statsrådet erklærede sig enigt!

Der er en reminiscens af »førstedeputerede« i denne opfattelse af ministerstillingen, og det bør også tilføjes, at oberst Hinsén blev Tschernings efterfølger som krigsminister.

Sagfordelingen.

Fordelingen af porteføljer ved dannelsen af martsministeriet viser, at man allerede var klar over hovedtrækkene i centraladministrationens fremtidige organisation. Af de første ministerembeder blev kun handelsministerposten midlertidig, og som sådan var den vistnok fra begyndelsen tænkt.

Inddelingsskemaet var ligesom selve ministerialsystemet hentet fra udlandet. Hele statsforvaltningen skulle opdeles i syv områder: udenrigs-, krigs-, marine-, justits-, kultus-, finans- og indenrigsministeriet.

Af disse frembød de tre første ikke større problemer, bortset fra de interne ændringer, som ministerialsystemets fuldstændige gennemførelse gjorde nødvendige. Grænserne for dis-

se ministeriers forretningsområde blev i det væsentlige som under det gamle system.

Den 25. marts ophævedes generalkommissariatskollegiet og afløstes af krigsministeriet. Den 21. april blev admiralitets- og kommissariatskollegiet afløst af marineministeriet. Udenrigsministeriet behøvede man slet ikke at lave om. I kgl. resolution af 8. august 1848 hedder det, at »det hidtilværende Departement for de udenlandske Sager herefter benævnes Udenrigsministeriet«.²⁾

Inden for civilforvaltningen var forholdene mere komplicerede. Sagerne var delt mellem et større antal institutioner på en måde, der ikke passede til kravet om en saglig opdeling af forretningerne.

Dette var særlig iøjnefaldende inden for finanserne, hvor det direkte skattevæsen hørte under rentekammeret og det indirekte under generaltoldekammeret. Budget, regnskab, anvisnings- og kassevæsen var henlagt under finansdeputationen, dog således, at hvad der vedrørte statsgælden, statsaktiverne og reservefonden var henlagt under direktionen for statsgælden og den synkende fond, der havde sit eget kassevæsen.

Næringsvæsenet var ligeså splittet. Landvæsenssager (herunder kroer og møller) hørte under rentekammerets ressort, handels- og industrisager under generaltoldekammeret og almindelig købstadsnæring (håndværk) under kancellierne.

Undervisningsvæsenet var delt mellem direktionen for universitetet og de lærde skoler samt kancellierne. Danske kancellis 1. departement havde det danske kirke- og skolevæsen som sit forretningsområde.

Dette sidste var forholdsvis simpelt at ordne. Ved at forene direktionen og kancelliets 1. departement og organisere dem efter de nye principper, fik man et ministerium for kirke- og undervisningsvæsenet. Det trådte i virksomhed den 5. april 1848, samtidig med at resten af Danske kancelli organiseredes som et foreløbigt justitsministerium.

Ordningen af de øvrige områder frembød større vanskeligheder. Den almindelige opfattelse var, at der skulle oprettes et finansministerium og et indenrigsministerium, hvortil justitsministeriet kunne afgive de sager fra danske kancelli, der ikke vedrørte justitsvæsenet. Indenrigsministeriet skulle være ministeriet for den

1) Statsrådets forhandlinger I, p. 204.

2) Departementstidenden 1848, p. 479.

almindelige statshusholdning (bortset fra det finansielle), men skulle i det hele taget have alle sådanne sager, som efter deres beskaffenhed ikke hørte hjemme i de specielle ministerier. Dette var dog ikke let at forene med det hensyn, at den enkelte minister skulle have et forretningsområde af en rimelig størrelse, og det var heller ikke altid klart, i hvilket ministerium et område »naturligt« hørte hjemme.

Under en skriftveksling¹⁾, der fandt sted mellem ministre og ledende embedsmænd i løbet af sommeren 1848 påpegedes, at f.eks. postvæsenet med lige god ret kunne placeres under finansministeriet eller indenrigsministeriet. »Det kommer an paa, hvad man her vil ansee som det Overveiende, enten Hensynet til det National-oekonomiske eller Statskassens Interesser«, skrev generalprokurør Algreen-Ussing.

En ligefrem uenighed viste sig i spørgsmålet om toldvæsenet, som konseilspræsident og finansminister A. W. Moltke ikke ønskede under sit ressort. Selv om dets resultat var en indkomst for statskassen, skrev han, var administrationen af toldvæsenet så nær forbundet med handelen, at disse anliggender tilligemed næringsvæsenet i det hele taget burde forenes i et told- og handelsministerium. De almindelige indenrigske civilsager burde henlægges under et justits- og indenrigsministerium.

Imidlertid gik både handelsminister Bluhme og justitsminister Bardenfleth stærkt ind for et egentligt indenrigsministerium, og generalprokurør Algreen-Ussing, som blev afasket en almindelig betænkning om hele spørgsmålet, anbefalede, at man fulgte den i udlandet anvendte inddeling, selv om han indrømmede, at finansministeriet derved blev lovlig stort og justitsministeriet temmelig lille.

Hvad der er foregået af mundtlige forhandlinger ved siden af skriftvekslingen, har vi ingen underretning om. Statsrådsprotokollen indeholder kun nogle korte bemærkninger om sagen. Man kan se, at statsrådet i begyndelsen af oktober udsatte spørgsmålet om oprettelse af et indenrigsministerium, og at der et par uger senere var truffet forberedelser til under finansministeren at oprette et »departement for det indre« med P. G. Bang som direktør.²⁾ Den

endelige ordning kom først efter regeringsskiftet i november. Bang blev da indenrigsminister. Moltke, der ikke havde kunnet sætte sin vilje igennem, vedblev som konseilspræsident, men ombyttede finansministeriet med udenrigsministeriet.

Bekendtgørelsen af 24. november 1848 om ministeriernes ordning fulgte Algreen-Ussings forslag, dog med den fravigelse, at man for at give justitsministeriet en passende størrelse henlagde en del sager under det, som efter deres beskaffenhed nærmest hørte til indenrigsministeriet, nemlig sundhedsvæsen, brandforsikringsvæsen og udskrivningsvæsen.

Dermed var reformen i det væsentlige gennemført, men der var et vigtigt problem, der henstod uløst, nemlig hertugdømmernes stilling under ministerstyret. Det ansås for en vigtig egenskab ved ministerialsystemet, at det delte administrationen i sagområder og ikke efter provinser. I og for sig er dette ikke nogen nødvendig konsekvens af ministerialsystemet. Ministerier for områder, der indtager en retlig særstilling er hyppigt forekommet. Men det fremgår tydeligt af de samtidige bemærkninger, at man tænkte sig administrationen af hertugdømmene (altså også Holsten og Lauenburg) inkorporeret i de nyoprettede ministerier. Der kan, skriver Algreen-Ussing, kun være Tale om »under Ministerierne at indrette særskilte Sectioner for disse Sager, forsaavidt Forholdene ikke tillade at behandle dem under Eet med de tilsvarende Sager fra de øvrige Dele af Monarchiet«.

Indtil videre var problemet dog ikke aktuelt. Efter de militære operationer i foråret 1848 var hertugdømmene med undtagelse af Als og Ærø besat af fjendtlige tropper. Under våbenstillandsperioderne var administrationen henlagt til særlige kommissioner. Ved kgl. reskript af 2.9.1849 blev Det slesvig-holsten-lauenborgske kancelli formelig ophævet, og de forretninger, der kunne blive tale om, henlagdes under premierministeren.

Den ministerielle organisation, der oprettedes i 1848, viste sig særdeles levedygtig. Vel gik den delvis i opløsning i de år, hvor man forsøgte at bygge helstaten op, men efter freden i Wien vendte man tilbage til ordningen fra 1848, som bestod i det væsentlige uændret indtil 1890'erne, og selv efter den tid har man bygget videre på rammen fra 1848.

1) Konseilspræsidiat, SJ nr. 173/1848. Finansministerens journal nr. 128/1848.

2) Statsrådets forhandlinger I, p. 495 og 517.

II. Hovedtræk af udviklingen siden 1848.

Junigrundloven.

Når administrationsreformen blev gennemført af regeringen, inden den nye lovgivningsmagt trådte i kraft og uden rådslagning med den grundlovgivende rigsforsamling (som tilfældet f.eks. var med værnepligtsreformen), tyder det på, at man anså ordningen af dette spørgsmål for et naturligt kongeligt prærogativ.

Under de interne forhandlinger i regeringen berørtes imidlertid det spørgsmål, om den ministerielle ordning på en eller inden måde burde grundlovfæstes. Algreen-Ussing gør i sin betænkning opmærksom på, at hvis man i forfatningsloven vil angive, hvilke og hvor mange ministerier der skulle oprettes (»hvilket dog ikke saaledes findes bestemt i de fleste Landes Constitutioner«), så burde i hvert fald ressortfordelingen ikke være fastlagt. Man måtte uden ændring af grundloven kunne foretage de modifikationer, som erfaringen gav anledning til.

Regeringens grundlovsforslag (§ 20) indeholdt da også blot en bestemmelse om, at statsforretningerne fordeles efter kongens bestemmelse mellem ministre, som i forening udgør statsrådet. Under forhandlingerne på rigsforsamlingen blev der fremsat forslag om mere specificerede grundlovsbestemmelser om administrationens ordning. Der kunne imidlertid ikke opnås enighed, og enden blev, at junigrundloven slet intet kom til at indeholde om den ministerielle organisation, bortset fra bestemmelserne om statsrådet.

Statsrådet.

Junigrundlovens rene ministerstatsråd kom ikke til at bestå ret længe. Formelt eksisterede det indtil 1855, da grundlovens gyldighed blev indskrænket til kongerigets særlige anliggender. Men allerede i 1852 oprettedes for det samlede monarki et gehejmestatsråd under kongens forsæde, og dette råd »opslugte« i realiteten grundlovens statsråd.

Ved grundlovsrevisionen i 1866 bortfaldt betegnelsen »geheimestatsråd« til fordel for »statsråd«, men kongens forsæde bibeholdtes.

Kongens faste tilstedeværelse i statsrådet æn-

drede forhandlingernes karakter. En stor del af møderne blev optaget af ministrenes rutinemæssige forelæggelse af sager til kgl. stadfæstelse, og det påvirkede forhandlingerne, at kongen kunne blive inddraget i meningsudvekslinger mellem ministre. Så længe regeringerne ikke havde nogen klar partifarve, havde dette vel mindre betydning. Endnu under de første ministerier efter 1866 var statsrådet stedet, hvor vigtige statsanliggender forhandlede og af gjordes.

For tiden efter 1863 har statsrådsprotokollen hidtil i meget begrænset udstrækning været tilgængelig for den historiske forskning. Selv om grundlaget er spinkelt, tør man dog vist nok slutte, at statsrådet fra 1870'erne i stadig mindre grad blev forum for ministrenes interne drøftelser, hvilket måske står i forbindelse med, at der med ministeriet Estrup i 1875 for første gang kom en udpræget partiregering til magten. Så vidt man kan skønne, bliver statsrådet nu det sted, hvor regeringen - ud over at indhente kgl. sanktion af sine beslutninger - kan afgive principielle erklæringer af betydning for ministeransvaret. Ministeriets interne forhandlinger henlægges til ministermøder. I en skrivelse fra 1877¹⁾ omtales mundtlige ministerkonferencer, der regelmæssigt afholdes under konseilspræsidentens forsæde.

Sådanne uofficielle ministerkonferencer har naturligvis altid fundet sted, men deres betydning voksede efterhånden, som statsrådets forhandlinger blev formelle. Ministermøderne er imidlertid private sammenkomster. Der føres ingen embedsprotokol. I visse perioder har der været optaget referater, men disse optegnelser er også private. En officiel protokollering af ministrenes indbyrdes forhandlinger, således som det kendes fra forfatningens første år, finder ikke sted.

Grundlovsreglen om administrationens ordning.

Spørgsmålet om kompetencen med hensyn til centraladministrationens ordning, som junigrundloven lod ubesvaret, af gjordes i monar-

1) Konseilspræsidiets j.nr. 66j/1877.

kiets fællesforfatning af 1855. Ifølge dennes § 11 bestemmer kongen ministrenes antal og forretnigernes fordeling mellem dem. Denne regel er blevet fastholdt i alle senere grundlove og findes i den nuværende grundlovs § 14.

I motiverne til forfatningsloven af 1855 henvises til »det monarchiske Princip, som i det hele er søgt gjort gjældende i denne Forfatning«. Om ministrenes antal og forretningsfordelingen hedder det, at »efter de i det følgende foreskrevne Former for Repræsentationens Udgiftsbevillingsmyndighed, vil denne ei kunne indlade sig i Afgjørelsen af de nysnævnte Gienstande ved at nægte enkelte af Ministrene Lønning«. Der hentydes til § 52, ifølge hvilken der skal være et normalbudget, der kun kan forandres ved lov, altså med regeringens samtykke. Det var ikke en konflikt om oprettelse af nye ministerier, man ventede, men en mulig aktion fra repræsentationens side for at få et bestående ministerium nedlagt.

Ved grundlovsændringen i 1866 bortfaldt normalbudgettet og dermed garantien for kongens ret til at bestemme ministrenes antal. Den finanslovpolitik, der fra 1872 fulgtes af folketingets flertal, åbnede mulighed for en konflikt om dette spørgsmål, hvis der ad bevillingsvejen blev gjort forsøg på at begrænse dette kongelige prerogativ.

Det viste sig imidlertid, at oppositionen ikke fandt det opportunt at benytte denne mulighed. Ved ministeriet Holsteins dannelse i 1870 fik konseilspræsidenten mod sædvane ikke noget fagministerium. Til gengæld blev de to militære ministerier bestyret af én minister, så antallet af ministerlønninger forblev det samme. Da krigs- og marineminister Thomsen i 1873 ikke kunne gennemføre en bevilling til et panserskib, gik han af, men kun som marineminister. Da der i folketinget var stemning for varigt at forene bestyrelsen af de to militære ministerier, gav grev Holstein-Holsteinborg afkald på gage som konseilspræsident for at komme en aktion mod udnævnelse af en særlig marineminister i forkøbet. Men folketingets finansudvalg forhøjede generøst bevillingen fra de sædvanlige 7 til 8 millioner gager.

Indtil 1890'erne var antallet af ministerier i princippet uforandret. Under fællesforfatningen havde man særlige ministerier, hvis eksistens skyldtes forholdet til hertugdømmerne, og som bortfaldt med disses afståelse. Ordningen af det islandske spørgsmål førte i 1874 til oprettelse af et ministerium for Island, som indtil

1904 altid beklædtes af justitsministeren. Først med oprettelsen af et ministerium for offentlige arbejder i 1894 begyndte den forøgelse af ministeriernes antal, der indtil nu har resulteret i mere end en fordobling.

At regeringsmagten efter århundredskiftet kom under folketingets kontrol, formindskede ikke - heller ikke de facto - den selvstændige anordningsmyndighed, der siden 1848 var forbeholdt regeringen i henseende til antallet af ministre og forretnigernes fordeling mellem dem. Denne myndighed blev fremdeles udøvet ved kgl. resolutioner, uden at det var nødvendigt at sikre parlamentarisk dækning, og har derfor med ret stor frihed kunnet benyttes også af mindretalsregeringer.

Under parlamentarismen kan et folketingsflertal naturligvis sætte sin vilje igennem i ethvert regeringsanliggende, hvis det gøres til et tillidsspørgsmål. Men ad bevillings- eller lovgivningsvejen kan der ikke gives en regering forskrifter med hensyn til ministrenes antal og forretningsområde, og der er heller ikke gjort forsøg på det.

Denne anordningsmyndighed er heller ikke begrænset af de bemyndigelser, der i lovgivningen kan være tillagt en bestemt fagminister eller -ministerium. Da landbrugsministeriet blev oprettet i 1896, overtog det uden lovændring de beføjelser, som i den bestående lovgivning var tillagt indenrigsministeriet, for så vidt det drejede sig om anliggender, der hørte til det nye ministeriums ressort.

En ejendommelig undtagelse herfra udgjorde oprindeligt hvervet som kgl. bankkommissær. Ifølge Nationalbankens oktroj af 1818 påhvilede dette hverv justitsministeren, hvilket dengang var det samme som præsidenten for Danske kancelli. Efter 1848 var man af den mening, at kongen ikke uden lovændring kunne overdrage dette hverv til en anden minister end den, der betegnede som justitsminister. Ved lov nr. 74 af 31. marts 1915 om midlertidig ændring af Nationalbankens oktroj blev det imidlertid fastsat, at konseilspræsidenten ved hver ny regerings tiltrædelse skulle nedlægge forestilling om, til hvilken minister bankkommissærhvervet skulle overdrages.

I loven af 7. april 1936 om Danmarks Nationalbank, der ophævede den gamle oktroj, bestemmer § 7, at »Ministeren for Handel, Industri og Søfart fører som kgl. Bankkommissær Tilsyn med, at Banken opfylder sine Forpligtelser ifølge denne Lov«. Herefter har bankkom-

missærhvervet, som enhver anden i lovgivningen indeholdt bemyndigelse til en fagminister, ved kgl. resolution kunnet henlægges til en anden minister. Siden 9.9.1961 varetages det af økonomiministeren.

I et enkelt tilfælde er oprettelsen af et nyt ministerium blevet påbudt ved lov - muligvis ved en uagtsomhed. I lov af 27. maj 1950 om forsvarrets ordning hedder det i § 3: »Ved sammenlægning af krigsministeriet og marineministeriet oprettes et forsvarsministerium« og i § 16: »Under forsvarsministeriet henhører følgende institutioner ...«, hvorefter der opregnes 8 institutioner, som ikke har egentlig militære funktioner (Geodætisk institut, Meteorologisk institut m.fl.). Nogle af disse institutioner har der flere gange været tale om at overføre til civile ministerier.

Disse bestemmelser udgik imidlertid ved forsvarslovens revision i 1960. I sin nuværende skikkelse forudsætter loven blot, at der består et forsvarsministerium. Rimeligvis har man i loven af 1950 villet samlet hele den dengang planlagte omorganisation af forsvaret, og heri indgik en sammenlægning af de to militære ministerier.

Regeringens særlige kompetence er begrænset til ministrenes personer og fordelingen af de egentlige ministerforretninger. Den offentlige forvaltnings organisation i øvrigt, herunder personalets størrelse og institutionernes opbygning, er spørgsmål, i hvilke lovgivningsmagten kan gribe ind med positive lovbestemmelser. Som regel har man indskrænket sig til at fastlægge rammerne gennem bevillings- og lønningslove og har overladt den mere detaljerede organisation af forvaltningen til regeringen.

Dog er der hyppigt gennemført organisationslove for underordnede institutioner og forvaltningsgrene. I nogle tilfælde har dette ført lovregler om centralmyndighedens ordning med sig, især hvor personalet i de centrale og de underordnede organer tilsammen udgør en korpsmæssig enhed. Dette er f.eks. tilfældet med postvæsenet, statsbanerne, værnene og udenrigstjenesten.

Overhovedet synes det at være et gennemgående træk, at oprettelse af nye centralmyndigheder, der afviger fra den almindelige ministerielle organisation, sker ved særlige organisationslove eller ved i lovgivningen at optage bestemmelser om administrationen af de sager, den pågældende lov omhandler.

Nogen almindelig lovgivning om principper-

ne for centraladministrationens organisation er derimod aldrig blevet gennemført, selv om rigsdagen lejlighedsvis har drøftet muligheden og enkelte gange har forsøgt et initiativ.

Indskrænkninger i ministerialsystemets første tid.

I forfatningens første halve århundrede var rigsdagens stilling til centraladministrationen overvejende bestemt af to forhold: dels omkostningerne, dels embedsmændenes indflydelse.

Enevældens administration blev bl.a. kritiseret for at være for dyr. Det var en udbredt anskuelse, at omvæltningen i 1848-49 ville bane vej for en betydelig indskrænkning af det administrative apparat. Sparekravet var stærkest på den politiske venstrefløj, men svarede i det hele godt til tidens økonomisk-liberale tendenser.

Bestræbelserne i rigsdagen for at indskrænke og billiggøre administrationen stødte imidlertid på mange hindringer. En drastisk nedskæring af antallet af embedsmænd ville ikke umiddelbart bringe statskassen synderlig lettelse, da staten ikke kunne frigøre sig fra sine pensionsforpligtelser. Den »antibureaukratiske« politik havde desuden svært ved at slå igennem over for den politisk stærke og sagligt velkvalificerede national-liberale gruppe, der værnede om embedsmændenes sociale interesser.

Ydermere kom 4 af ministerierne i helstatsadministrationens periode (1852-66) uden for rigsdagens rækkevidde. Da den første lønningslov for ministerierne blev gennemført i 1860, havde den kun gyldighed for de tre kongerigske ministerier: indenrigsministeriet, justitsministeriet og ministeriet for kirke- og undervisningsvæsenet.

Efter hertugdømmernes afståelse og forfatningsrevisionen i 1866 blev det fra alle sider anerkendt, at en indskrænkning af centraladministrationen var påkrævet, men der var naturligvis uenighed om, hvor langt man burde gå med nedskæringen. I folketinget var der stemning for at benytte lejligheden til en dyberegående reform.

I datidens debatter kredsede man ofte om den uafhængighed af folkerepresentationen og den selvstændige indflydelse, der var forbundet med de pensionsberettigede embedsstillinger. I 1866 skrev en folketingsmand, der politisk hørte til tingets mellemgruppe, at der for tiden kunne fås embedsaspiranter nok selv uden udsigt til pension. »Hvorfor ikke benytte denne Chance

til Statens Fordel? Hvorfor ikke ligeoverfor Embedsstanden anvende den gamle statsøkonomiske Læresætning om Tilbud og Efterspørgsel?«¹⁾)

I samlingen 1867/68 foreslog et flertal i folketingets lønningslovudvalg at nedsætte en parlamentarisk kommission »med det Hverv at undersøge, om og hvorledes den hele Centraladministration uden Skade for Forretningernes hensigtsmæssige og tilfredsstillende Bestridelse maatte kunne udføres med større Simpelt, Hurtighed og Sparsommelighed end hidtil, og navnlig hvilke Forandringer der i saa Henseende maatte være tilraadelige i de vedkommende Ministeriers og de dem underlagte Myndigheders Omraade, Ordning og Forretningsgang«.

Forslaget faldt i folketinget, men kun med 45 stemmer mod 45, og de antibureaukratiske grupper var stærke nok til gennem flere år at hindre gennemførelse af regeringens forslag til lønningslove. I samlingen 1869/70 vedtoges et ændringsforslag om ved indtrædende vakance at nedlægge departementschefstillingerne i de civile ministerier og erstatte dem med generalsekretærer, der skulle udpeges af hver minister for hans embedsperiode. Ifølge betænkningen kan det »undertiden ... være vanskeligt for en Minister at overvinde den Modstand, som blandt det i Ministeriet ansatte Embedspersonale og da navnlig hos vedkommende Departementschefer ... kunde befrygtes at ville møde hans Planer til Forandringer paa Lovgivningens og Forvaltningens Omraade, selv om disse Planer støttes af Folkerepresentationens Fleertal, og at det af Hensyn hertil, for at lette Overgangen til en virkelig parlamentarisk Regjering, vil være af Betydning, at der indrømmes en Minister et friere Valg af de Mænd, som han vil benytte som Mellemlid mellem sig og sit Ministeriums Embedspersonale, end det er foreneligt med fast Ansættelse i disse Stillinger«.

Subsidiært foresloges det, at sondringen mellem departementschefer og generaldirektører skulle bortfalde, »og at der umiddelbart under vedkommende Minister ansættes een eller flere Directeurer, hvis nærmeste Opgave det vil være at lede Forretningerne i vedkommende Ministerium eller Afdeling af et saadant, og til hvem Ministeren maatte kunne overlade Afgjørelsen af en ikke ringe Deel af de til Ministeriet indkommende Sager«.²⁾

Tilsyneladende går tendensen i disse to forslag i hver sin retning, men de tog utvivlsomt sigte på den mulighed, at mænd af folkelig oprindelse og uden administrativ erfaring kunne blive kaldet til ministre. Meningen var at gøre ministerstillingen selvstændig i forhold til bureaukratiet og afhængig af folkerepresentationen. Den uafsættelige departementschef, som formelt kun var ministerens sekretær, opfattede man som en major domus, der i ly af ministerens ansvar sad inde med den faktiske myndighed. Derfor måtte man enten gøre stillingen midlertidig og afhængig af ministerens nåde eller dele ministerforretningerne i de rent administrative, som det kunne overlades en direktør at ordne selvstændigt på grundlag af instrukser fra ministeren, og de mere principielle, hvor ministeren alene burde holde sig til folkerepresentationen.

Forslagene kunne ikke gennemføres. Regering og landsting gik skarpt imod, og der fandtes ikke nogen organiseret majoritet i folketinget, der kunne fastholde så vidtgående reformkrav. Resultatet blev en lov af 2. juli 1870, som intet forandrede i centraladministrationens struktur, men - sammenlignet med 1850 - medførte en ret kraftig reduktion af embedspersonalet. I finans-, indenrigs-, justits- og kultusministerierne gik det samlede antal af departementschefer ned fra 20 til 13. Kontorchefernes antal formindskedes fra 50 til 33 og fuldmægtigenes fra 99 til 63.

Centraladministrationens vækst under industrialismen.

Det første halve århundrede efter ministerialsystemets indførelse bragte ingen væsentlige ændringer af administrationens rammer. De forandringer, helstatsordningen drog med sig, forblev en parentes. Politiske konflikter hæmmede det meste af perioden en mere omfattende reformlovgivning, og i det hele taget befandt man sig i en tid, hvor alle politiske kræfter af betydning var af den anskuelse, at statsmagtens opgaver burde indskrænkes til det mindst mulige.

Mod århundredets slutning begynder denne stabilitet at rokkes. Det nye århundrede bragte ikke blot en kraftig udvidelse af centraladministrationens institutionelle rammer, men også forskellige nydannelser, der delvis faldt uden for det klassiske mønster fra 1848.

1) J. A. Dein i Lollandsposten 20.7.1866.

2) Rigsdagstidende 1869/70 B 985 ff.

Som årsager til denne nye udvikling synes to ting umiddelbart at have haft afgørende betydning. Dels fremkomsten af nye politiske bevægelser med reformkrav, hvis gennemførelse måtte pålægge det offentlige meget omfattende opgaver, eller som ligefrem havde på programmet at udvide den offentlige sektor mest muligt. Dels de to verdenskrige og andre internationale krisefænomener, som har lagt ekstraordinære opgaver over til det offentlige, uden at det har været muligt senere at gennemføre en fuldstændig afvikling af det, der oprindeligt forudsattes at være midlertidigt.

Som forklaring på den udvikling i den offentlige forvaltning, der nu har strakt sig over to generationer, er dette dog ikke tilstrækkeligt. At tempoet efter 1914 langt overgik, hvad man før havde set, bør ikke overskygge den kendsgerning, at der i perioden 1893-1913, altså inden de ovennævnte faktorer gjorde sig gældende, oprettedes tre nye ministerier, seks nye departementer og 15 nye ekspeditions- og revisionskontorer.

Først og fremmest må man tage i betragtning, at centraladministrationen stort set har været i vækst, så længe den har eksisteret. Samfundsudviklingen har gennem århundreder stillet stadig stigende krav til offentlig regulering og administrativ effektivitet. I sig selv indebærer dette fænomen ikke noget usædvanligt.

De kræfter, der gennemførte reformen af administration og forfatning i 1848-49, var ganske vist af den mening, at udviklingen skulle gå den modsatte vej. At deres bestræbelser en overgang førte til visse resultater, er dog næppe uden forbindelse med, at de fik medvind af gunstige økonomiske konjunkturer.

Strømmen vender nemlig, da konjunkturerne o. 1880 bliver mindre gunstige. Fra erhvervenes side kommer krav om beskyttelse mod udenlandsk konkurrence og andre statsindgreb til fordel for dansk erhvervsliv. Alene den tekniske udvikling på kommunikationsvæsenets område nødvendiggjorde en betydelig administrativ aktivitet fra statens side. Med en industrielle udvikling fulgte sociale problemer, som måtte løses ad lovgivningens vej. Det samme gjaldt forskelligt tyngende arvegods fra en tid, hvor mange offentlige funktioner klaredes på basis af privilegier, naturalbyrder, båndlæggelse af kapitalressourcer etc. De politiske konflikter, der opstod om disse spørgsmål, drejede sig som regel ikke om, hvorvidt reformer var påkrævede, men om hvordan de nye tilstande skulle formes.

I alle tilfælde måtte resultatet blive en udvidelse af statens aktivitet, så snart der var politisk mulighed for lovgivningsresultater.

Den sociale opdrift og det øgede tryghedsbehov, der har ledsaget industrialiseringsprocessen, bevirkede i forbindelse med den politiske valgrets stigende vægt, at der stadig oftere kaldtes på lovgivningens indgriben, og at denne gradvis fik et bredere sigte. Det mærkes f.eks. på undervisningsvæsenets og sundhedsvæsenets område. Karakteristisk er også det opsving, der fra århundredskiftet sker med hensyn til udlån, garanti eller direkte støtte fra statskassens side til forskellige af lovgivningens udpegede almennyttige formål uden for den almindelige statsdrift: husmandsbrug, grundforbedring, havneanlæg, boligbyggeri m.v. Få ting har i den grad øget statens administrative byrde som den individuelle behandling af talløse andragender om ydelser af statskassen med de deraf flydende permanente tilsyns- og forvaltningsopgaver¹).

Det er utvivlsomt en strukturel ejendommelighed ved det moderne industrialiserede samfund, at det stiller stadig voksende krav til den offentlige forvaltning. Men der vil naturligvis med hensyn til den konkrete imødekommen af disse krav være et betydeligt spillerum, hvor såvel den indre politiske og økonomiske magtfordeling som vilkår, der påtvinger sig udefra, kan gøre sig gældende.

De forandringer, der danske centraladministration har været underkastet i denne udviklingsfase, har ikke - som reformen i 1848 - fulgt noget forud planlagt mønster. I enkeltheder frembyder udviklingen et uensartet og forvirrende billede, men visse retningslinier træder dog tydeligt frem. I de følgende afsnit vil tre af disse blive nærmere behandlet.

Den første og mest iøjnefaldende består i oprettelsen af en række nye ministerier. I 1890 fandtes der stadig kun 7, i 1961 er vi nået op på 18. I og for sig er dette ikke nogen automatisk følge af centraladministrationens vækst. Finansministeriet, som allerede i 1848 var det største, er siden vokset støt. Det er ikke blevet delt og har kun sjældent afgivet dele af sit forretningsområde. Derimod er nogle af de nyere ministerier temmelig små. Oprettelsen af nye ministerier har i hvert fald ikke udelukkende sigtet mod en jævnere fordeling af det voksende antal ministerielle forretninger.

¹) Jfr. statsaktivforvaltningens hastige vækst. Oprindeligt fandtes kun eet kontor. Nye kontorer oprettes i 1909, 1933, 1935, 1938, 1941 og 1946.

En anden vigtig tendens er administrationens specialisering. Hermed tænkes ikke på den arbejdsdeling, der fremkommer ved sagernes fordeling mellem forskellige ministerier eller mellem forskellige kontorer inden for en institution, og som kan forandres ved en simpel administrativ disposition. Ved specialisering forstås her, at en institution gennem sin struktur, eventuelt fastlagt gennem positive lovbestemmelser, er indrettet på at løse en bestemt afgrænset opgave (f.eks. postbesørgelse).

Sådanne administrative organer vil ikke sjældent oparbejde en faglig og institutionel integritet, der gør dem mere selvstændige, end det er forudsat ved deres formelle placering. Direktoratet er den typiske form for det specialiserede forvaltningsorgan, og det blev løsningen på en del af de problemer, de voksende krav til centraladministrationen rejste. Men direktoratets stilling i ministerialsystemet har ofte været genstand for diskussion og optræder i praksis i flere variationer.

Det tredje punkt gælder fremvæksten af nye kollegiale organer i form af kommissioner, udvalg, nævn m.m., som varigt eller midlertidigt får overdraget administrative funktioner.

Kollegiale institutioner har altid eksisteret i

den offentlige administration. Reformen i 1848 afskaffede dem i den øverste statsadministration, men i samme periode udvikledes de stærkt inden for den kommunale forvaltning. Nævn med centrale administrative opgaver viser sig først i slutningen af det 19. århundrede, til dels som et resultat af folketingets øgede indflydelse. Ved midten af det 20. århundrede, hvor centraladministrationen omslutter et mylder af kollegiale organer af højst forskellig betydning og funktion, er nævnsinstitutionen blevet det naturlige instrument ved løsningen af administrative opgaver, der kræver koordination af forskelligartede funktioner og interesser.

Noget principielt brud med det systemskifte, der fandt sted i 1848, indebærer direktorats- og nævnsinstitutionerne vel ikke, men de repræsenterer en modifikation af de traditionelle rammer. Det var et af formålene med disse nydannelser - om end i højere grad for nævnenes end for direktoraternes vedkommende - at tilvejebringe garanti for, at administrationen inden for et specielt område forløb under hensyntagen til bestemte synspunkter, som ikke ville have samme vægt, hvis den var overladt til de ordinære forvaltningsorganer.

III. Ministeriernes antal og forretningernes fordeling siden 1848.

Ministeriernes organisation.

Den egentlige centraladministration består af ministerier, hvert organiseret i et eller flere departementer, under hvilke der sorterer et eller flere ekspeditionskontorer. »Kontoret« er administrationens mindste selvstændigt opererende enhed.

Oprindeligt var det tanken, at dette princip skulle gennemføres konsekvent. Alle statsinstitutioner uden for ministerierne skulle sortere under et ministerielt kontor og gennem dette under et departement som obligatoriske medlemmer mellem institutionerne og den minister, som havde afgørelsen.

Men i praksis er der sket mange afvigelser fra dette mønster. Visse forvaltningsgrene (postvæsen, jernbaner m.fl.) er blevet placeret uden for den departementale organisation. Den faglige ledelse (generaldirektoratet) er over for ministeren blevet ligestillet med departementerne.

I udenrigs-, krigs- og marineministerierne forsvandt departementsbegrebet efterhånden helt. I deres egenskab af centralstyrelse for stærkt specialiserede embedskorps behøvede disse ministerier en faglig enhedsledelse, især da det blev almindeligt at rekruttere ministre uden for embedsstanden. I disse ministerier blev departementscheferne afløst af - eller i hvert fald underordnet - en direktør.

Men også i de ministerier, hvor departementsbegrebet holdt sig, visser udviklingen en lignende tendens. Departementschefens placering i ministeriets organisation er i tidens løb blevet mere central. I 1850 var det almindeligt, at et ministerium bestod af flere departementer, medens adskillige departementer kun havde ét kontor. Nu er det normalt - om end ikke ligefrem reglen - at et ministerium består af et enkelt departement med flere kontorer under sig.

Dette er bl.a. et resultat af rigsdagens foran omtalte uvilje mod departementschef stillingerne. Da det efterhånden blev nødvendigt at udvide administrationens personel, var det vedblivende svært at få tilslutning til flere departementschefstillinger, medens det f.eks. var lettere at få direktorater¹⁾.

Men i øvrigt blev behøve: for nye departementer af andre grunde mindre påtrængende. Efterhånden som reformlovgivningen skaffede administrationen et stort antal specialiserede forvaltningsopgaver, blev det en tvivlsom fordel for en minister at have flere ligestillede departementschefer til rådighed. Trangen til faglig enhedsledelse gjorde sig også gældende i de ministerier, der ikke fik direktører. Der har siden 1890'erne været en tilbøjelighed til at danne departementer omkring sådanne større og klart afgrænsede sagområder, der var egnet til at blive grundlag for selvstændige ministerier.

Den øgede afstand mellem departementer og kontorer, der fremkom ved, at der blev færre af de første og flere af de sidste, har siden 1940'erne medført, at der i de større ministerier (især finansministeriet, handelsministeriet og forsvarsministeriet) har udviklet sig en melleminstans, kaldet »afdeling«.

Begrebet kendes siden 1921 fra udenrigsministeriet, hvor departementerne ved indførelsen af en direktørstilling omdannedes til afdelinger. Nogen fast betydning har ordet »afdeling« dog ikke i den administrative nomenklatur. I indenrigsministeriet har det gennem en årække været brugt som betegnelse for en del af et kontor, et midlertidigt eller foreløbigt kontor (»den midlertidige boligafdeling«). I socialministeriet findes en afdeling for internationalt socialpolitisk samarbejde, sidestillet med ministeriets almindelige kontorer.

1) Jfr. administrationskommissionen af 1923, 4. betænk. p. 568 f. ang. spørgsmålet om oprettelse af et fiskeridepartement eller et fiskeridirektorat.

Ministeriernes voksende tal.

At oprette et nyt ministerium er i og for sig en simpel forholdsregel. Det kræver blot udnævnelse af en minister samt en bestemmelse om, hvilken del af centraladministrationen han skal bestyre. Det er ikke nødvendigt, om end sædvanligt, at der tillige oprettes eller udskilles et særligt departement. Det er i praksis forekommet, at en departementschef har tjent mere end én minister samtidig. Undertiden har man indskrænket sig til at overdrage en minister uden portefølje at bestride ministerforretningerne for bestemte sagers vedkommende, uden at der er blevet oprettet et egentligt ministerium²⁾.

Nedlæggelse af et ministerium sker på tilsvarende måde ved at henlægge det pågældende forretningsområde under et andet ministerium. Det sker også, at samme minister udnævnes til at beklæde to ministerposter. I så fald anses de to ministerier fremdeles som bestående uafhængigt af hinanden, men forskellen er i praksis ikke stor. Sammenlægning af to ministerier medfører som regel kun, at de hver for sig lever videre som departementer under fælles ministerledelse. En særstilling indtager de militære ministerier. Krigsministeriet og marineministeriet blev siden 1905 ledet af en fælles forsvarsminister, men vedblev at være selvstændige ministerier.

Oprettelsen af de mange nye ministerier står naturligvis i forbindelse med centraladministrationens almindelige vækst, men faktisk er det sjældent dette, der har været den direkte anledning til et nyt ministeriums tilblivelse. Forholdet kan lige så vel være det omvendte, at oprettelsen af et nyt ministerium har fremmet administrationens vækst i en bestemt retning.

Der er ikke tilnærmelsesvis nogen kongruens mellem antallet af ministerier og antallet af kontorer. De sidste må nødvendigvis vokse nogenlunde proportionalt med den administrative arbejdsbyrde, medens et nyt ministerium som regel kun oprettes, hvis det ud fra en politisk betragtning er nødvendigt eller ønskeligt.

Siden 1924 har ændringer i ministeriernes organisation fundet sted ved næsten hvert regeringskifte og i flere tilfælde også inden for én regerings funktionsperiode. Ved disse forandringer tilstræbes som regel en koncentration af sagområder, som udviklingen har bragt i cen-

2) F. eks. Th. Stauning 1918-20.

trum af den politiske interesse, men som fra gammel tid har været spredt på flere ministerier. Oprettelse af et nyt ministerium indgår ofte som led i et politisk program, hvis virkeliggørelse indebærer nye administrative opgaver for staten.

Af de syv ministerier, som oprettedes i 1848, eksisterer tre, nemlig udenrigsministeriet, finansministeriet og justitsministeriet, endnu med samme navn og et i hovedsagen uforandret forretningsområde. Krigs- og marineministerierne er afløst af forsvarsministeriet. Af det gamle kultusministerium har udviklet sig et kirkeministerium, et undervisningsministerium og nu sidst et ministerium for kulturelle anliggender. Seks af de første ministerier er således i nutiden kun vokset til syv.

Tilbage bliver 11 nuværende ministerier. To af dem, statsministeriet og økonomiministeriet, er nærmest »selvgroede«. Resten nedstammer i første eller andet led fra det gamle indenrigsministerium. Det er inden for denne kreds af ministerier, de fleste delinger, sammenlægninger og omlægninger i nyere tid har fundet sted. De nye ministerier ejer ikke samme traditionelle integritet som de ældre og frembyder altid en vis margin for nye kombinationer.

Udenrigsministeriet.

Der skete ingen større forandring med udenrigsministeriet i 1848, bortset fra, at det overtog konsulatssagerne fra det tidligere general-toldkammer. Først i 1856 fik det en departementsinddeling svarende til de øvrige ministerier. Den holdt imidlertid ikke ret længe. I 1858 blev Peter Vedel chef for 1. departement, fra 1860 tillige for 2. departement, og i 1864 blev han udnævnt til direktør for udenrigsministeriet, en stilling han beklædte i 35 år.

Anledningen til Vedels udnævnelse var ret tilfældig og stod i forbindelse med udenrigsminister Quaades bortrejse til Londonkonferencen. Monrad skulle fungere i Quaades sted, hvilket Christian 9. ikke var begejstret for. Som modvægt mod Monrads indflydelse fik han Vedel udnævnt til direktør.

Oprettelsen af en direktørstilling havde dog allerede været på tale i 1859. Det blev dengang fremhævet, at departementsinddelingen ikke ret godt lod sig forene med »den for et Udenrigsministeriums politiske Correspondance nødvendige Eenhed«. ¹⁾

1) V. Sjøqvist. Peter Vedel I, p. 100, 105, 209 ff.

En tilsvarende erfaring gjorde man, da ministeriet ved lov nr. 122 af 27. maj 1908 på ny blev delt i to departementer. Delingen, som var blevet anbefalet af en i 1906 nedsat kommission, skyldtes et ønske om at lade økonomiske og erhvervsmæssige synspunkter få en mere selvstændig placering i ministeriet, sideordnet med den almindelige diplomatiske virksomhed. ²⁾

En ny kommission nedsat i 1919 kom til det modsatte resultat, at en adskillelse af de politiske og handelspolitiske spørgsmål ikke var praktisk. Det havde vist sig at være en ulempe at lade ministeren være alene om at koordinere de to departementers virksomhed. ³⁾ Ved lov nr. 257 af 6. maj 1921 blev det fastslået, at »Udenrigstjenestens 3 Grene: Tjenesten i Udenrigsministeriet, Tjenesten ved Gesandtskaberne og Tjenesten ved de konsulære Repræsentationer, udgør en fælles Tjeneste«. Direktørstillingen genoprettedes, og ministeriet blev delt i den politisk/handelspolitiske afdeling (med pressebureauet), retsafdelingen, oplysningsbureauet for erhvervene, administrationskontoret og arkivet.

Ved lov nr. 152 af 30. juni 1927 omordnedes ministeriet. Herefter bestod det af en økonomisk-politisk og en politisk-juridisk afdeling samt pressebureau, administrationskontor og arkiv. Denne opdeling er, trods ministeriets meget kraftige vækst, i hovedsagen stadig gældende.

Finansministeriet.

Det største af ministerierne har bestandig været finansministeriet. Mulighederne for at formindske eller dele det har af principielle grunde været begrænsede, eftersom man siden ministerialsystemets indførelse har lagt vægt på at koncentrere alle finansielle forvaltningsgrene i én hovedinstitution.

En del forretninger, der ikke i streng forstand er finansielle, er dog i tidens løb blevet udskilt fra finansministeriet, f.eks. postvæsenet (1873), domænevæsenet (1896) og Det statistiske departement (1961). De vestindiske sager faldt bort af sig selv.

Andre af ministeriets forretningsområder er blevet henlagt til specielle forvaltningsorganer, der minder om andre ministeriers generaldirek-

2) Betænkning afgivet af den af Udenrigsministeriet i Henhold til kgl. Resolution af 24.7.1906 nedsatte Kommission til Forberedelse af en Omordning af Udenrigsministeriet og Danmarks Repræsentation i Udlandet, p. 18 f.

3) Betænkning afgivet af den ved kgl. Resolution af 3.9.1919 nedsatte Kommission vedrørende Organisationen af Udenrigsministeriet og Danmarks Repræsentation i Udlandet, p. 53.

torater og direktorater, selv om man i finansministeriet har været tilbøjelig til også om disse at bruge betegnelsen »departement«. Det gælder toldvæsenet, skattevæsenet og revisionsvæsenet. Om disse henvises til de følgende afsnit.

Tilbage bliver det, der kaldes finansernes centralbestyrelse. Den var fra 1848 delt i 5 departementer, nemlig 1. for finanssager i almindelighed (med 3 kontorer: sekretariat, pensionskontor og statsbogholderi), 2. for assignationsvæsenet, mønten og skattesager (med 3 kontorer: assignationskontor, skattekontor samt stempel- og lottokontor), 3. for statsaktiverne, 4. for statsgælden og 5. for statens udenlandske betalinger. De 3 sidste departementer havde hver et kontor. Hertil kom yderligere finanshovedkassen.

Under helstatsforfatningen var finansministeriet et fællesministerium. Da de direkte skatter hørte til de særlige anliggender, blev skattekontoret flyttet til indenrigsministeriet. I 1865 blev det flyttet tilbage og forenet med toldvæsenet under et generaldirektorat for det samlede skattevæsen.

Reduktionen af departementschefer bragte for finansministeriets vedkommende antallet ned til to i 1872, nemlig 1. departement, der kom til at bestå af 4 kontorer: sekretariat, pensionskontor, statsaktivkontor og domænekontor samt 2. departement ligeledes med 4 kontorer: anvisningskontor, statsbogholderi, statsgældskontor samt kontoret for udenlandske betalinger. Denne ordning bestod praktisk talt uændret i 37 år, bortset fra, at domænekontoret i 1896 blev afgivet til landbrugsministeriet.

I 1909 gennemførtes ved lov en omordning af finansministeriets departementer. Anledningen var, at man ville ophæve »bestyrelsen for de militære underklassers pensionering og for invalideforsørgelsen«, en institution der havde bestået siden 1851 og indtog en ret selvstændig stilling, nærmest svarende til et direktorat. Da den i sin tid var oprettet ved lov, gennemførtes nedlæggelsen ved lov nr. 118 af 14.5.1909 om forandringer i ordningen af finansernes centralbestyrelse, ifølge hvis § 1 dst under invalideforsørgelsen hørende kontor skulle henlægges under et af departementerne.

Lovens § 2 bestemte yderligere, at der af dette kontor samt pensionskontoret skulle dannes tre kontorer, at statsaktivkontoret skulle deles i to, og at der skulle oprettes et nyt 3. departement. Ved bekendtgørelse af 26.5.s.a. kom 1. departement til at bestå af sekretariatet og de to

statsaktivkontorer, det nye 3. departement af de 3 pensionskontorer (nemlig: kontoret for pensions- og invalideforsørgelsen, enkeforsørgelseskontoret samt anvisnings- og bogholderikontoret for pensionsvæsenet). 2. departement forblev uændret.

I mellemkrigsårene kom det på ny til indgribende ændringer i finansstyrelsen. Den kraftige udvikling, der under 1. verdenskrig fandt sted i statens finansielle virksomhed, havde afsløret forskellige svagheder i regnskabs- og revisionsvæsenet. Hertil kom, at tjenestemandsløven af 1919 samlede alle spørgsmål om aflønning og pensionering af statens tjenestemænd i finansministeriet. Tidligere havde lønningsreglerne hørt under de respektive fagministerier.

Administrationskommissionen af 1923 og statsregnskabskommissionen af 1921, hvis opgaver på dette område var delvis sammenfaldende, fremsatte i 1925 et fælles forslag om en nyordning af finansernes centralstyrelse. Ifølge dette skulle 3. departement bortfalde. Dets opgaver var blevet formindsket, efterhånden som de før 1919 gældende pensionsordninger afvikledes. De nye pensionssager skulle forenes med lønningsagerne under et særligt kontor i 1. departement.

I 2. departement skulle finanshovedkassen, der hidtil ikke betragtedes som hørende til den egentlige centraladministration, samt statsbogholderiet forenes under en ny institution, finanshovedbogholderiet. Kontoret for udenlandske betalinger og statsgældskontorerne skulle bevares, medens anvisningskontorets funktioner skulle indskrænkes til løn og pensioner, idet man forlod det hidtidige princip at lade statens udbetalinger anvise over finansministeriet.

Dette program blev i de følgende år med mindre ændringer gennemført i flere tempi. Ved bekendtgørelse af 28.9.1928 nedlagdes 3. departement.

I løbet af 1930'erne opstod »afdelingen« som en melleminstans mellem departement og kontorer. Allerede oprettelsen af finanshovedbogholderiet (bestående af statsbogholderiet, kontokurantbogholderiet og finanshovedkassen) foregreb denne udvikling, idet finanshovedbogholderen lønningsmæssigt blev placeret mellem departementschef og kontorchef. Den hastige tilvækst af nye kontorer, især inden for statsaktivforvaltningen, banede vej for den nye trindeling. Fra 1943 var der kun ét departement tilbage, kaldet departementet for finansvæsenet.

men det var delt i fire afdelinger: budget- og statsgældsafdelingen, lønnings- og pensionsafdelingen, statsaktivforvaltningen og finanshovedboghoderiet.

Visse dele af finansdepartementets virksomhed fik efterhånden en så specialiseret og forretningsmæssig karakter, at den mindede om direktoratsfunktioner. Det gjaldt især statsaktivkontorerne, om hvilke forvaltningskommissionen af 1946 erklærede, at de »er vokset således i omfang i de sidste årtier, at de sager, som derfra skal forelægges departementschefen og ministeren, er blevet ret fåtallige i forhold til kontorerens administrative arbejde, der hovedsageligt er af juridisk og teknisk karakter«¹⁾.

Kommissionen tog spørgsmålet om en rationalisering af statens udlånsvirksomhed under nøje overvejelse. Man fandt det hensigtsmæssigt at koncentrere såvel bevilling som administration af udlånene i én institution og opstillede i den forbindelse to muligheder: enten et selvstændigt kreditinstitut med en bestyrelse sammensat af de organer, som burde have indflydelse på udlånsbevillingerne, eller et udlånsdirektorat under finansministeriet med direkte ministerreferat.

Af disse alternativer foretrak kommissionen den sidstnævnte løsning. Man anså det for tvivlsomt, om det ville være stemmende med »de almindeligt anerkendte retningslinier for dansk statsforvaltning« at henlægge sådanne opgaver til et kreditinstitut, der stod uden for de pågældende fagministres umiddelbare indflydelse og ansvar. Hertil kom, at »under den økonomiske og finansielle udvikling, som er sket i de senere år og må påregnes i fremtiden, vil spørgsmålet om skiftende ekspansion og kontraktion i statshusholdningen have en stigende betydning og netop for en stor del finde udtryk gennem statens udlån«.²⁾

Kommissionens overvejelser medførte dog ingen ændringer i statsaktivforvaltningen. Den er fremdeles en afdeling i finansdepartementet, i 1961 bestående af fem kontorer og et bogholderkontor.

Den organisatoriske placering af statens bogholderi og kassevæsen har også været genstand for overvejelser. Statsregnskabskommissionen af 1921 var inde på den tanke at samle disse funk-

tioner i et direktorat umiddelbart under finansministeren eller (som i Sverige) forene statsboghoderi og revision i en regnskabs- og revisionsanstalt. Der fremkom imidlertid ikke noget forslag, dels fordi man antog, at en sådan reform ville blive for dyr, dels på grund af modstand fra administrationens side.

Siden 2. verdenskrig har der ikke fundet væsentlige ændringer sted i den egentlige finansstyrelse, bortset fra, at lønnings- og pensionsafdelingen i 1958 ophøjedes til et departement.

Justitsministeriet.

De sager, som justitsministeriet i 1848 fik henlagt under sit forretningsområde alene for at give det en passende størrelse, er med tiden gradvis overgået til andre myndigheder.

Brandforsikringsvæsenets bestyrelse var fra 1870'erne ikke længere et centraladministrativt anliggende. I 1914 blev sager vedrørende udskrivningsvæsenet samt tilsynet med de i børneloven af 1905 omhandlede plejehjem og opdragelsesanstalter overført til indenrigsministeriet. Det samme skete i 1924 med sundhedsvæsenet. Endvidere blev de færøske sager - en arv fra det gamle islandske departement - i to omgange (1926 og 1935) afgivet til andre ministerier, for så vidt de ikke efter deres beskaffenhed hørte hjemme i justitsministeriet.

Endelig blev i 1961 teater- og biograf sager overført til det nye kulturministerium, men dette hænger sammen med en ændret opfattelse af disse sagers natur. Bevillinger til at foranstalte forlystelser har fra gammel tid været betragtet som et politianliggende. Statens filmcensur er forblevet i justitsministeriet.

Trods disse »frafald« er justitsministeriet vokset stærkt. I 1914 bestod det af to ekspeditionskontorer. I 1961 findes seks kontorer foruden kontoret for ministeriets kommitterede i lovgivningssager (siden 1958).

Justitsministeriet startede i 1848 med tre departementer. I 1885 var det reduceret til ét departement.

Heri er senere sket den ændring, at direktoratet for fængselsvæsenet, oprettet i 1910, blev ligestillet med departementet og fik overdraget den ministerielle behandling af sager vedrørende udståelse, eftergivelse og formildelse af straf samt æresoprejsning. Eftergivelse, formildelse og æresoprejsning kom dog i 1921 igen under departementet.

1) Forvaltningskommissionen af 1946, 5. betænkning p. 81.

2) Forvaltningskommissionen af 1946, 5. betænkning p. 67 ff.

De militære ministerier.

Fra enevældens tid havde de to militære etater (landetaten og søetaten) udviklet hver sin selvstændige organisation, som ikke havde anden fællesledelse end kongen. Det var derfor naturligt, at der i 1848 blev oprettet såvel et krigsministerium som et *marineministerium*.

Først da hertugdømmerne var afstået og administrative nedskæringer skulle gennemføres, kom der i folketinget krav om sammenlægning af de to militære ministerier. Kravet var ikke blot finansielt begrundet. Man var også interesseret i at begrænse det militære element i regeringen - det var dengang utænkeligt at sætte en civilperson i spidsen for et militært ministerium.

Folketingets ønske om en sammenlægning blev ikke imødekommet, mer. i praksis forekom det ikke sjældent, at de to militære ministerier blev bestyret af samme minister. En fast regel blev det i 1905, da J. C. Christensen som den første civile chef for de militære ministerier indførte betegnelsen forsvarsminister. Indtil 1950 dækkede denne titel ikke over nogen administrativ sammenlægning. Der bestod fremdeles to helt selvstændige militære ministerier, kun forbundet ved at have samme minister.

Forsvarsministerposten har kun været beklædt af civile, bortset fra 7 dage i 1920, da senere viceadmiral Henri Konow var forsvarsminister i ministeriet Liebe.

I begyndelsen var de militære ministerier ikke ordnet i departementer. Krigsministeriet havde 2 direktioner for henholdsvis hærens personel og materiel (fra 1856 sammenlagt til én) samt en afdeling for intendanturen og en for revisionsvæsenet.

Efter hærreformen af 1867 blev krigsministeriet organiseret med to departementer samt en direktør for hele ministeriet. Et sekretariatskontor blev henlagt direkte under direktørens bestyrelse. Direktørstillingen var imidlertid ikke altid besat, idet den nærmest var beregnet på de tilfælde, hvor ministeren ikke var officer af hæren. Dette blev ligefrem bestemt i lov nr. 5 af 3.1.1911 om krigsministeriets personale. Direktørens opgave var at sikre den fagmæssige enhed i krigsbestyrelsen.

Da administrationskommissionen af 1923 anskede over, at krigsministeriet havde både en direktør og to departementschefer, indvendte ministeriet, at direktøren ikke var »overdepartementschef«, men »Ministerens militærsagkyndig-

ge Substitut, der blot ikke underskriver Afgørelser af politisk Betydning«. Departementschefernes myndighedsområde var det samme, uanset om der fandtes en direktør.

Kommissionen fastholdt imidlertid, at et ministerium, der var ledet af en direktør, ikke til lige burde have departementschefer. Man anbefalede at sætte afdelingschefer i stedet. Dette blev gennemført, og ordningen bestod til ministeriets nedlæggelse i 1950.

Marineministeriets udvikling var omtrent parallel med krigsministeriets. Lov nr. 6 af 3.1.1911 om marineministeriets personale indeholdt en bestemmelse om direktørposten af ganske samme indhold som den ovennævnte.

En særegen ordning af dette ministeriums ledelse blev indført i 1932. Loven om søværnets ordning (nr. 95 af 23. marts) indebar en delvis sammenlægning af den ministerielle myndighed og den øverste kommandomyndighed. Direktørstillingen blev formelt ophævet. Chefen for søværnskommandoen skulle virke som direktør i marineministeriet og chefen for marinestaben som afdelingschef.

Under de militære ministerier har stedse været henlagt forskellige institutioner med ikke-militære opgaver. Det gjaldt især marineministeriet, der bl.a. administrerede fyr- og vagervæsenet, lodsvæsenet og (fra 1906) redningsvæsenet. Det har lejlighedsvis været overvejet at flytte disse institutioner til civile ministerier. Fællesrepræsentationen for dansk skibsfart gik i 1911 ind for en sådan omflytning, men den blev ikke gennemført.

Spørgsmålet blev på ny taget op af administrationskommissionen af 1923. Den private skibsfart var imidlertid ikke længere interesseret, hvorimod fyrvæsenets funktionærer gik ind for etatens henlæggelse til det daværende erhvervsministerium. Men da marineministeriet lagde stærk vægt på at beholde disse institutioner og bl.a. henviste til deres betydning for ordenshåndhævelsen i farvandene, afstod kommissionen fra at stille forslag om ændringer.

I forbindelse med forsvarsordningen af 1950 forenedes de to militære ministerier i et *forsvarsministerium*, organiseret med en civil departementschef og tre afdelinger for henholdsvis personel- og organisationssager, materiel- og bygningssager samt sekretariats- og økonomisager.

Det nye ministerium er altså ikke opstået ved en simpel sammenlægning af de gamle forvaltningsorganer. Man har tværtimod ophævet den

historiske dualisme i den militære centraladministration, og gennem oprettelse af en forsvarsstab og udnævnelse af en forsvarschef er der samtidig for første gang skabt en centralmyndighed i selve den militære organisation.

De kulturelle ministerier.

Ministeriet for kirke- og undervisningsvæsenet, også kaldet kultusministeriet, bestod fra begyndelsen af 3 kontorer med klart afgrænsede områder: kirkevæsenet, lavere undervisning og højere undervisning. Hertil kom i de første 10 år et sekretariatskontor, der bl.a. behandlede sager vedrørende kunstanstalterne. Fra 1859 sorterede disse sager under kontoret for højere undervisning. Under kontoret for lavere undervisning hørte desuden en række af staten ejede eller støttede anstalter for åndssvage, blinde, døve m.v.

Den departementale ordning af disse kontorer undergik i tidens løb forskellige ændringer. Fra 1848 til 1855 fandtes to departementer, et for kirkevæsenet og et for undervisningsvæsenet. Fra 1855 fandtes et særligt departement for den lavere undervisning, som derpå i 1866 fornedes med kirkedepartementet. Fra 1872 var alle kontorer slået sammen til ét departement, men i 1892 oprettedes på ny et departement for kirkevæsenet.

Disse forandringer berørte imidlertid ikke kontorordningen i nævneværdig grad. Kirkekontoret betegnedes hele perioden igennem som ministeriets første (eller gejstlige) departement.

En ministeriel adskillelse af kirkevæsen og undervisningsvæsen var derfor let at gennemføre. En tilskyndelse hertil lå i den gradvise opløsning af forbindelsen mellem kirke og skole, samt i den omstændighed, at en negativ indstilling til kirken måtte være en hindring for udnævnelse til posten som minister for undervisningsvæsenet, så længe dette administreredes sammen med kirkevæsenet.

P. Munch fortæller i sine erindringer¹⁾, at han havde ønsket denne deling foretaget, da den første regering blev dannet i 1909, »men de andre mente ikke, at det gik an nu at adskille de to Ministerier«. Det radikale venstre valgte både i 1909 og i 1913 en gejstlig kultusminister.

Da delingen gennemførtes i 1916, var anledningen den i og for sig tilfældige, at biskoppen over Lolland-Falster stift nægtede at medvirke ved udnævnelsen af pastor Arboe Rasmussen,

hvis anskuelser på forskellige punkter formentes at være i strid med folkekirkens lære. Regeringen ønskede imidlertid at gennemføre udnævnelsen, hvilket kun kunne lade sig gøre ved at stille Arboe Rasmussen umiddelbart under ministerens tilsyn. Dette hverv ville kultusminister Keiser-Nielsen ikke påtage sig, hvorfor man oprettede et *kirkeministerium* og udnævnte pastor Th. Povlsen til kirkeminister.

Året efter blev *undervisningsministeriet* delt i 2 departementer, overensstemmende med den gamle deling i lavere og højere undervisning. I 1920 oprettedes under 1. departement et kontor for sager vedrørende åndssvage, blinde, døve m.v. samt børneforsorgssager. Disse sager (særforsorgssager) overgik i 1924 til socialministeriet. I 1940 modtog ministeriet sager vedrørende statsradiofonien fra ministeriet for offentlige arbejder.

Den 100-årige deling af ministeriets forretningsområde mellem lavere og højere undervisning blev forladt i 1953, da det højere skolevæsen (men ikke de videnskabelige læreanstalter) blev flyttet til skoledepartementet (1. departement).

Efter regeringsomdannelsen i september 1961 blev undervisningsministeriet omorganiseret. 2. departements sager - med undtagelse af læreanstalterne — blev udskilt til et nyt kulturministerium. Til gengæld blev forretningsområdet udvidet med undervisningssager fra andre ministerier, især vedrørende handelsundervisningen og den tekniske undervisning. Visse undervisningssager (f. eks. landbohøjskolen og navigationsundervisningen) sorterer dog stadig under andre ministerier.

Ministeriet for kulturelle anliggender er **nok** en ætling af det gamle kultusministerium, men flere ministerier har bidraget til dets skabelse, først og fremmest statsministeriet med naturfredningssager og justitsministeriet med teater- og biografsager.

Indenrigsministeriet.

Af de 7 gamle ministerier har intet været genstand for så mange omvæltninger som indenrigsministeriet. Af de sager, der i 1848 blev henlagt til dette ministerium, er praktisk talt kun kommunalvæsenet, indfødsretssagerne og rigsdagssagerne tilbage. Næsten hver gang et nyt ministerium dannedes, var det først og fremmest indenrigsministeriet, der måtte bidrage.

1) P. Munch. Erindringer 1909-1914, p. 7.

Dette var en nødvendig følge af den opgave, ministeriet oprindelig fik. Det »naturlige« område for et indenrigsministerium plejer at være overtilsynet med den lokale udøvelse af civilmyndigheden. Dette gjaldt også det danske indenrigsministerium, men med den indskrænkning, at politivæsenet (ligesom i Norge) altid har hørt under justitsministeriet.

Men desuden blev indenrigsministeriet samlingssted for sagområder, der ikke kunne finde plads i andre ministerier og heller ikke var store nok til at danne grundlag for et særligt ministerium. Til disse sager oprettedes specielle kontorer (landvæsenskontoret, matrikulskontoret, kontoret for offentlige arbejder, det statistiske bureau, det islandske departement), som med tiden alle »udvandrede« til andre ministerier.

Indenrigsministeriets meget blandede forretningsområde og den hyppige afgivelse og modtagelse af sager har givet dets historie et præg af diskontinuitet, hvor alene det såkaldte kommunekontor repræsenterer en ubrudt tradition fra ministeriets grundlæggelse.

Den første større ændring fandt sted, da man i 1855 delte centraladministrationen i monarkiets fællesanliggender og kongerigets særlige anliggender. Finansforvaltningen for kongeriget (herunder de direkte skatter) blev i denne periode henlagt til indenrigsministeriet, en ordning der naturligvis ophørte efter hertugdømmernes afståelse.

Oprindelig var ministeriet ordnet i 3 departementer foruden det islandske departement. Fra 1866 var det indskrænket til to hver med to kontorer: i 1. departement kontoret for kommune- og næringssager samt landvæsenskontoret, i 2. departement matrikulskontoret og kontoret for offentlige arbejder.

I 1873 flyttedes general oostdirektoratet fra finansministeriet til indenrigsministeriet. Året efter nedlagdes generaldirektoratet. Post- og telegrafvæsenets ekspeditionskontor under 2. departement blev herefter eneste centralmyndighed for postvæsenet. Da matrikulskontoret samtidig flyttedes til 1. departement, blev 2. departement et departement for offentlige arbejder. I 1889 udskiltes postvæsenets styrelse på ny og henlagdes til et med departementet ligestillet generaldirektorat ¹⁾.

Den administrative byrde af reformlovgivningen kom i overvejende grad til at hvile på indenrigsministeriet. Allerede i 1880'erne var re-

geringen forberedt på at måtte udvide dets rammer. Fra erhvervsside rettedes der henvendelse til regeringen om oprettelse af et særligt departement eller direktorat for handelssager. Regeringen var imødekommende, men under den politiske konflikt afviste folketinget enhver tanke om at udvide centraladministrationens almindelige rammer.

I begyndelsen af 1894 skred regeringen af hensyn til indenrigsminister Ingerslevs svækkede helbred til en deling af indenrigsministeriet. Da det stadig ikke var lykkedes at få hjemmel til at oprette et departement for næringssager, frembød en ophøjelse af departementet for offentlige arbejder til et eget ministerium den eneste løsning, som var praktisk gennemførlig.

Men allerede samme år sluttede de moderate fløje i højre og venstre et politisk forlig. Nu blev det muligt at få det længe ønskede nye departement, men folketingets flertal fik sat igenem, at det blev et landbrugsdepartement.

Da Ingerslev, som havde fået ministeriet for offentlige arbejder, døde i 1896, blev hans ministerium nedlagt til fordel for et landbrugsministerium. Det »degraderedes« til et departement i indenrigsministeriet, dog kun for fire år senere på ny at ophøjes til ministerium.

Byerhvervenes krav om et handelsdepartement, som nu naturligvis var blevet til krav om et ministerium, blev først opfyldt i 1908 med oprettelsen af ministeriet for handel og søfart. I 1914 blev også sager vedrørende håndværk og industri overført til det nye ministerium. Herefter var praktisk talt alle sagområder, der direkte vedrørte erhvervslivet, fjernet fra indenrigsministeriet.

Dette medførte en del misstemning i industrikredse. Ved den åreladning, indenrigsministeriet havde gennemgået, fik en anden stærkt voksende gruppe af sager, nemlig den sociale lovgivning, arbejdsmarkedets forhold etc. en relativ stærkere stilling i dette ministerium. Man fandt, at indenrigsministeriet var blevet et »arbejderministerium«, medens det unge handelsministerium var »arbejdsgiverministeriet«. Der herskede en forestilling om, at handelsministeriet - til dels på grund af interne vanskeligheder - ikke nød samme anseelse som det gamle indenrigsministerium.

Da verdenskrigen nogle få måneder senere brød ud og efterhånden pålagde centraladministrationen en række nye opgaver med hensyn til befolkningens forsyning med varer og regulering af erhvervslivet, blev de ministerielle funk-

¹⁾ Om postvæsenets ordning se s. 65.

tioner i forbindelse med disse overordnede foranstaltninger først og fremmest varetaget af indenrigsministeriet, til dels også af justitsministeriet og landbrugsministeriet, men kun på ganske specielle områder af handelsministeriet.

Forklaringen er måske dels, at disse opgaver nærmest betragtedes som sociale, dels at indenrigsministeriet stadig opfattedes som rette forum for nye administrative opgaver, der ikke havde noget klart hjemsted. Noget betød det vel også, at indenrigsministerposten beklædtes af en mand, der hørte til regeringspartiets ledergruppe, medens handelsministeriet fra 1913 til 1916 blev ledet ad interim af ministeren for offentlige arbejder.

De ekstraordinære opgaver førte i løbet af krigsårene til oprettelse af nye kontorer eller kontorafdelinger, nemlig kornkontoret 1915, social- og brændselskontoret 1917 og boligafdelingen 1918. Disse udvidelser blev principielt betragtet som midlertidige. De specielle vareforsyningsopgaver bortfaldt da også efter krigen, men socialkontoret og boligafdelingen blev udgangspunkter for administrative nydannelser, der med tiden også skulle føre disse sagområder ud af indenrigsministeriet.

I 1918 blev det overdraget minister uden portefølje Th. Stauning at varetage socialkontorets ministerforretninger. Året efter oprettedes et socialdepartement med 2 kontorer: socialkontoret og kontoret for offentlig forsorg, begyndelsen til det senere socialministerium, hvis udskillelse blev definitiv i 1929.

Boligsagerne, d.v.s. administrationen af statslån og statstilskud til byggeriet blev i mellemkrigsårene forvaltet af »indenrigsministeriets midlertidige boligafdeling«. I 1938 iværksattes en ny lovgivning om statsstøtte til boligbyggeriet. Det officielle præg af midlertidighed blev herefter opgivet. Under krigen udvidedes denne lovgivning yderligere, og administrationen blev i 1943 henlagt til det nyoprettede statens bygningsdirektorat, der tillige fik overdraget bestyrelsen af statens bygningsvæsen.

I 1947 blev alle sager vedrørende boligbyggeri, byggelovgivning, huslejeforhold samt statens bygningsvæsen udskilt til et nyt ministerium for byggeri og boligvæsen.

Til gengæld for disse »tab« har indenrigsministeriet i tidens løb fået andre sagområder overdraget. I 1924 blev sundhedsvæsenet (tilligemed sundhedsstyrelsen og direktoratet for sidsygevæsenet) overflyttet fra justitsministeriet, og i slutningen af 1930'erne kom det civile luft-

værn (nu civilforsvaret) til som et nydannet forretningsområde. Disse to saggrupper udgør sammen med kommunalvæsenet, amtmandsembederne, udskrivningsvæsenet, indfødsret og folketingsvalg i hovedsagen det nuværende indenrigsministeriums ressort.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Det eneste ministerium, der er oprettet udelukkende for at skaffe en minister aflastning, er ministeriet for offentlige arbejder. Der var ikke knyttet nogen politisk interesse til netop denne opdeling af det gamle indenrigsministerium. Som tidligere nævnt var det efter omstændighederne den eneste måde, det kunne gøres på, og det blev lavet om, så snart en bedre udvej viste sig.

Ved dannelsen af det sidste højreministerium i 1900 genoprettedes ministeriet for offentlige arbejder, og denne gang var det kommet for at blive. Begrundelsen var som før, at omfang og beskaffenhed af indenrigsministeriets sager lagde for stort beslag på en enkelt mands kræfter.¹⁾

I den første venstre regering var Viggo Hørup minister for offentlige arbejder i de få måneder til han døde i 1902. En ny minister blev ikke udnævnt, men finansminister Hage påtog sig at lede ministeriet på den betingelse, at postvæsenet blev flyttet til indenrigsministeriet. Herfra vendte det først tilbage i 1916.

Ministeriet for offentlige arbejders forretningsområde hviler til dels på gamle administrative traditioner. Vej- og færgevæsen samt havne- og kanalvæsen stammer fra rentekammeret. Senere kom jernbanevæsen og telegrafvæsen til. Statsdriften inden for disse to områder blev henlagt til direktorater uden for ministeriet; den overordnede ledelse var dog forbeholdt departementet for offentlige arbejder.

I 1909 blev departementets eneste ekspeditionskontor delt i to, hvoraf det ene hovedsagelig kom til at beskæftige sig med jernbanesager.

Ved lov nr. 133 af 10. maj 1915 forenedes al centralstyrelse af statsbanerne i et generaldirektorat, hvis chef - ligesom postvæsenets chef - fik direkte referat til ministeren. Det samme skete for telegrafvæsenets vedkommende ved lov nr. 43 af 25. februar 1925. To år senere - ved lov nr. 110 af 30. maj 1927 - blev post- og telegrafvæsenet forenet i ét generaldirektorat.

Udviklingen skabte efterhånden nye opgaver

1) Konseilspræsidiets kgl. forestillinger 1891-1900 nr. 178.

på ministeriets forretningsområde: elektricitets-sager, luftfartssager, telefonsager, radiosager m. m. Statsradiofoniens anliggender blev dog i 1940 overført til undervisningsministeriet.

Størst interesse samlede sig om vejvæsenets administration. I et par generationer havde det stået i skygge af jernbanerne. Oprindeligt var de vigtigste hovedveje anlagt af staten, men ved vejloven af 21. juni 1867 blev både anlæg og vedligeholdelse af samtlige landeveje overdraget til amtsrådene. Kun et overtilsyn var forbeholdt ministeriet. Initiativet lå hos amtsrådene.

Motortrafikkens udvikling skabte fra 1920-erne behov for en hurtig og ensartet udbygning af vejnettet, hvilket forudsatte en centralmyndighed udrustet med større beføjelser og mulighed for at yde finansiell støtte. Der var dog ikke stemning for at opgive den lokale vejbestyrelse. Den er fremdeles bibeholdt i lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelse af de offentlige veje. Men ved hjælp af den i 1927 oprettede vejfond, hvortil en del af motorafgifterne blev henlagt, har ministeriet for offentlige arbejder fået indflydelse på vejnettets udvikling.

Administrationen af tilskud fra vejfonden medførte, at der i 1937 oprettedes et særligt vejkontor. Et af ministeriet i 1940 nedsat vejudvalg mente, at vejvæsenet burde have sit eget departement. Forslag herom blev også fremsat i folketinget, men gennemførtes ikke.

Forvaltningskommissionen af 1946 tiltrådte tanken om et udvidet centralstyre, men foretrak et direktorat, der kunne forene vejkontorets og overvej inspektoratets funktioner ¹⁾. Dette gennemførtes på normeringsloven for 1949/50. Kommissionens forslag om at give vejdirektøren direkte referat til ministeren (for at undgå dobbeltbehandling af sagerne) blev derimod ikke fulgt. Vejdirektøren blev underlagt departementschefen.

At ministeriet for offentlige arbejder fra 1942 til 1945 var delt, så der tillige bestod et særligt trafikministerium, var ikke begrundet i noget administrativt behov, men skyldtes udelukkende de vanskelige personspørgsmål ved dannelsen af den sidste regering under besættelsen ²⁾. Af tilsvarende grunde opretholdtes det af den første regering efter befrielsen.

Ministeriet for offentlige arbejder, hvis res-

sort er sammensat af en række klart afgrænsede sagområder med egne specialorganer (general-direktoraterne, vejdirektoratet, vandbygningsdirektoratet, luftfartsdirektoratet) frembyder utvivlsomt muligheder for deling i fremtiden. Fra motororganisationernes side er f.eks. rejst krav om oprettelse af et særligt ministerium for landevejstrafikken, et udtryk for private interesseorganisationers trang til at få en »egen« minister. Det er før sket, at denne trang har bidraget virksomt til et nyt ministeriums tilblivelse.

Landbrugsministeriet.

Så langt tilbage som i 1879 modtog indenrigsministeriet et andragende fra Foreningen af jydsk landboforeninger om, at »det danske Agerbrug maa blive repræsenteret i Regjeringen ved et eget Ministerium«, eller at der i det mindste oprettes et særligt landbrugsdepartement eller -direktorat.

Som motivering for dette ønske henvistes bl. a. til »Trykket af den truende Fremtid overfor Arbejderforholdene, overfor den stigende udenlandske Concurrence, overfor Forrykkelsen af den hele Kapitalmasse, som tidligere var anbragt i Agerbruget, overfor den sørgelige Mangel paa Oplysning i vor Landbostand, overfor den ofte manglende Støtte fra Videnskaben og Staten ...«. Det fremhævedes, at en række europæiske lande allerede havde særlige landbrugs- eller handelsministerier.

Endelig gjorde henvendelsen opmærksom på, at Det kgl. danske landhusholdningsselskab og landboforeningerne »blive virksomme og betydningsfuldere Mellemlid mellem det Hele og den Enkelte, naar de alle udmunde i et Landbrugs-Ministerium, der vil benytte dem som Led mellem sig og Landmændene, hvor nu paa flere Omraader bruges Amtmænd og Amtsraad, Autoriteter, der ikke særligt kunne siges at have Betingelserne dertil«.

Andragendet blev indsendt gennem Landhusholdningsselskabet, der i følgeskrivelsen til ministeriet erklærede, »at man ikke troer med nogen Nytte at kunne udtale sig om Sagen paa dens nærværende Standpunkt, og at dette i hvert Fald først vil kunne ske paa en hensigtsvarende Maade, naar Regjeringen har udtalt sig om, i hvilken Retning den agter at ordne Sagen«.³⁾

Der synes ikke at være sket mere. Regjeringen har ikke officielt besvaret henvendelsen, heller ikke da de jyske landboforeninger i 1884 på ny

1) Forvaltningskommissionen af 1946, 4. betænkning, p. 11 ff.

2) Bilag til beretning til folketinge: afgivet af den af tinget under 8. januar 1948 nedsatte kommission i henhold til grl. S 45, IV, p. 228: »... den Nødløsning at oprette et selvstændigt ministerium«. (Nils Svenningsen).

3) Landvæs.kt. journal (L. J.) nr. 956/1884.

indsendte det samme andragende i anledning af forhandlingerne om et handelsdirektorat.

Der gik endnu 10 år, inden det politiske forlig i 1894 muliggjorde oprettelsen af et landbrugsdepartement, i 1896 ophøjet til et *landbrugsministerium*.

Der blev ikke lagt skjul på den politiske baggrund. I forestillingen til kongen ¹⁾ henvises til »den store Betydning, som Landbruget har for vort Land«, og til at ordningen vil blive »mødt med Sympathi af den store Del af Befolkningen, der er knyttet til Landbruget«. Forliget i 1894 havde et stærkt agrarpolitisk præg.

Også landbrugsministeriet kunne starte sin tilværelse på solide administrative traditioner. Det bestod fra sin oprettelse af ét departement med tre gamle kontorer: landvæsenkontoret, matrikulskontoret og domænekontoret, det sidste hentet fra finansministeriet.

En vis rolle spillede det stadig at skaffe ministeren en passende mængde arbejde. Herom siger forestillingen, at »et Landbrugsministerium, navnlig under mindre trykkende Erhvervs-Forhold end de nuværende, vilde komme til at omfatte et forholdsvis mindre Arbejdsstof, og at Landbrugsministeren, naar han udelukkende var henvist til at varetage Landbrugets Interesser, vilde faa en Gærning af en for ensidig Beskæftenhed«. Det var for at bøde på dette, at man flyttede domænesagerne til det nye ministerium.

Denne flytning havde dog også saglige fortrin, bl.a. blev skovvæsenets anliggender nu samlet på ét sted. Hidtil havde tilsynet med de private skove og med Hedeselskabets plantningsvirksomhed samt administrationen af klitvæsenets plantager hørt under indenrigsministeriet, medens administrationen af de egentlige statsskove lå under finansministeriet.

Ved lov nr. 134 af 13. maj 1911 oprettedes et direktorat for statsskovbruget, den eneste større ændring i landbrugsministeriets organisation i perioden indtil 1. verdenskrig. Loven indebar på samme tid en specialisering og en centralisering²⁾. Statsskovene var hidtil blevet administreret direkte fra departementet med overførsterne som faglig melleminstans. Disse bortfaldt nu helt, og departementet overgav den egentlige centralbestyrelse af skovdriften til det nye direktorat, dog var visse sager, bl.a. regnskabsvæsenet, fremdeles forbeholdt departementets domænekontor.

I mellemkrigsårene fandt mere indgribende forandringer sted, først og fremmest gennem oprettelse af tre direktorater inden for ministeriet, nemlig matrikulsdirektoratet (1919), erhvervsdirektoratet (1922) og fiskeridirektoratet (1923), hvortil kom det i tilknytning til ministeriet virkende statens jordlovsudvalg.

Af disse direktorater var fra begyndelsen kun erhvervsdirektoratet ligestillet med departementet. Dets oprindelse går tilbage til de ekstraordinære opgaver, der under 1. verdenskrig påhvilede ministeriet, især med hensyn til landbrugs-eksporten. Disse sager ekspederedes først i landvæsenkontoret, men deres antal voksede så stærkt, at der fandt en faktisk deling af kontoret sted. I 1918 legaliseredes denne tilstand ved oprettelsen af »udførselskontoret«.

Ministeriets ønsker gik imidlertid ud på at få oprettet et nyt departement. Forslag herom blev fremsat i rigsdagssamlingen 1919-20. Det var tanken under det nye departement at henlægge dels udførselskontorets sager, dels forskellige af landvæsenkontorets sager, især vedrørende fiskeriet. Udvidelsen motiveredes dels med det forøgede arbejde, som de nye jordlove medførte, dels med et fra Dansk fiskeriforening modtaget andragende om oprettelse af et fiskeridepartement³⁾.

Folketinget, der lagde hovedvægten på fiskeriforeningens andragende, erklærede, at dette ikke var imødekommet gennem regeringens forslag, der gav fiskerisagerne en mindre fremtrædende placering. Udvalget anbefalede, at der i tilknytning til det allerede bestående embede som fiskeridirektør (leder af fiskerikontrollen) oprettedes et direktorat for samtlige fiskerisager.

Forslaget bortfaldt som følge af den politiske krise i foråret 1920, men i samlingen 1921-22 indførtes på normeringsloven et direktørembede direkte under ministeren. Under dette direktorat (erhvervsdirektoratet) henlagdes eksportsager samt sager vedrørende kontrol med husdyr og landbrugsprodukter. Rigsdagen opfordrede regeringen til at oprette et tilsvarende organ for fiskerierhvervet, hvilket skete det følgende år gennem oprettelse af fiskeridirektoratet. Dets chef fik dog kun »fagligt referat« til ministeren.

Matrikulsvæsenet blev i forbindelse med lønningsloven af 1919 organiseret som et direktorat, der formelt var underordnet departementet. Fra 1958 er direktøren lønningsmæssigt lige-

1) Konseilspræsidiets kgl. forestillinger 1891-1900 nr. 104.

2) Administrationskommissionen af 1923, 4. betænkning, p. 558 f.

3) Administrationskommissionen af 1923, 4. betænkning, p. 567.

stillet med departementscheferne. Såvel administrationskommissionen af 1923 som forvaltningskommissionen af 1946 beskæftigede sig med muligheden af en fuldstændig decentralisering af matrikulsvæsenet med oprettelse af lokale matrikulkontorer. En sådan løsning blev direkte anbefalet af forvaltningskommissionen, men gennemførtes ikke.

Tilbage i det gamle landbrugsdepartement blev herefter landvæsenskontoret og domænekontoret. Hertil kom i årene 1922-28 jordlovs-kontoret — ikke at forveksle med statens jordlovsudvalgs kontor. Jordlovsadministrationen var delt på den måde, at udvalgets kontor beskæftigede sig med jordkøb, udstykning, opførelse af bygninger m.v., medens den juridiske side af overdragelserne (skøder, byggelånsobligationer, deklarationer, tinglysninger m.m.) besørgedes af landbrugsministeriets jordlovs-kontor, der tillige administrerede sager vedrørende grundforbedringslån.

Jordlovskontoret blev i 1928 sammenlagt med domænekontoret, hvorfor jordlovssagerne (men ikke grundforbedrings-sagerne) fire år senere på ny udskiltes og overførtes til landvæsenskontoret.

I årene 1929-35 hørte fiskeridirektoratet til ministeriet for søfart og fiskeri. Da det vendte tilbage til landbrugsministeriet, blev dets navn ændret til ministeriet for landbrug og fiskeri.

Kriselovgivningene i 1930'erne stillede ministeriet over for nye opgaver. I 1937 oprettedes et midlertidigt gældssanerings- og rentetilskuds-kontor. Krigsforholdene gjorde ikke opgaverne færre, men de fik nu en lidt anden karakter. Det midlertidige kontor blev i 1941 til et fast »gældssanerings-, brændsels- og byggekonto-
ret«. Samtidig kom et nyt midlertidigt kontor, grundforbedringskontoret, til verden. Allerede året før var erhvervsdirektoratets ekspeditions-kontor blevet delt i to.

I 1943 skiftede gældssanerings-, brændsels- og byggekonto- ret på ny navn, denne gang til »ejendoms- og udlånskontoret samt tørvekontoret«. Til dets forretnings-cmråde hørte sager vedrørende landbrugets gæld, kontrol med tinglysning af skøder på landejendomme, lån til istandsættelse af bygninger m.v. samt brunkuls-ordningen, statens brunkulslejer og (i en særskilt afdeling) tørvesager.

Med lønningsloven af 1946 bortfaldt betegnelsen erhvervsdirektorat og erstattedes af »2. departement« eller »erhvervsdepartementet«. Samtidig oprettedes på ny et jordlovs-kontor (at-

ter ophævet ved en bestemmelse på normerings-loven for 1952—53). Grundforbedringskontoret forsvandt i 1947, dets sager kom til ejendoms- og udlånskontoret. I dette kontor trådte de sager, der vedrørte kriselovgivningen, efterhånden i baggrunden, medens udlån af statsmidler og Marshallmidler til grundforbedring, modernisering af bygninger m.v. fik større betydning. Kontoret skiftede endnu engang navn, denne gang til »grundforbedringskontoret«.

I 1960 bestod landbrugsministeriet af to departementer (samt matrikeldirektoratet). 1. departement havde tre kontorer: landvæsenskontoret, domænekontoret og grundforbedringskontoret. 2. departement (erhvervsdepartementet) bestod af to kontorer.

Stillingen som chef for 2. departement blev ledig i 1960, men besattes ikke. Den blev ophævet på normeringsloven for 1961/62, således at landbrugsministeriet nu består af ét departement, delt i to afdelinger med tilsammen fem kontorer.

Ved regeringsskiftet i 1947 blev fiskeridirektoratet ophøjet til et *fiskeriministerium* - en imødekommen af erhvervets ønske om at have »sin egen« minister. Forinden var stillingen som fiskeridirektør ved tjenestemandsløven af 1946 blevet lønmæssigt ligestillet med departementscheferne, og ved lov af 14. december 1948 om-dannedes den til en departementschefstilling.

Handelsministeriet.

I november 1883 indsendte Grosserer-societets komité et andragende til regeringen om oprettelse af et handelsdepartement eller -direktorat, hvorunder alle ministerielle sager om handel og skibsfart skulle samles.¹⁾ I den københavnske handelsverden herskede i disse år en betydelig bitterhed mod højreregeringen på grund af dens utilbøjelighed til at imødekomme handelens ønsker om indflydelse på den økonomiske politik. En del af handelens folk nærmede sig den politiske opposition (»børsoppositionen«).

Grosserer-societetets andragende blev først taget op til behandling, da indenrigsminister Skeel, hvis stilling til erhvervenes repræsentanter var meget afvisende, i maj 1884 havde afgivet sit ministerhverv på grund af sygdom. Omtrent samtidig led regeringen et stort nederlag ved folketingsvalget i juni 1884, hvor bl.a.

1) Indenrigsmin. KK 1411/1884.

flere københavnske kredse blev erobret af oppositionen.

Resultatet af regeringens overvejelser blev et forslag til finansloven for 1885/86 om oprettelse af et handelsdirektorat. Imidlertid nåede folketingets »visnepolitik« netop i samlingen 1884/85 sit højdepunkt, og forslaget blev som de fleste andre regeringsforslag stemt ned.

Derved forbedredes forholdet mellem regeringen og handelsstandens organisationer. Den nye indenrigsminister, Ingerslev (fra 1885), viste stor imødekommenhed. Da gentagne forsøg på at føre handelsdirektoratet gennem rigsdagen strandede, foreslog han i 1887 Grosserer-societetet, at man »under de forhaandenværende Forhold ... som et O vergangstid til en senere Ordning i den af Handelsstanden ønskede Retning« indskrænkede sig til at søge bevilling til en regeringskonsulent i handelssager, hvad han ikke regnede med ville støde på modstand¹⁾.

I sit svar af 27. august 1887 anerkendte Grosserer-societetets komité ministeriets velvilje over for handelsstandens ønsker, men mente ikke, at forslaget om en regeringskonsulent kunne tilfredsstille disse ønsker. »I Virkeligheden have disse jo altid haft Oprettelsen af et Handelsministerium for Øje, og naar man desuagtet har indskrænket sig til at andrage om et Handelsdirektorat, da er dette sket, dels i Betragtning af de tilstedeværende, vanskelige politiske Forhold, dels fordi man mente, at gennem en saadan Institution kunde de fornødne Kræfter uddannes og dermed Betingelserne for Oprettelsen af et eget Ministerium skaffes tilveje ... Man er altid gaaet ud fra, at et Handelsdirektorat vilde blive udrustet med mindst lige saa stor Myndighed som de under Indenrigs- og Finansministeriet allerede bestaaende Generaldirektorater«.

Man foretrak derfor »at afvente gunstigere Tider for Opfyldelsen af vore Ønsker fremfor nu ved et Kompromis, der efter vor Mening ikke vilde tilfredsstille i nogen Retning, at afskjære for længere Tid Muligheden af en hensigtssvarende Ordning«.

De gunstige tider lod vente længe på sig. Nok opretholdt regeringen forslaget om en udvidelse af indenrigsministeriets rammer, men som tidligere omtalt blev resultatet et landbrugsdepartement.

I slutningen af 1890'erne blev sagen rejst på ny, denne gang af Fællesrepræsentationen for samvirken mellem repræsentanter for den dan-

ske handelsmand (1896)²⁾ og af Fællesrepræsentationen for dansk skibsfart (1899)³⁾. Sidstnævnte organisation rettede henvendelse til regeringen om en lang række for skibsfarten vigtige spørgsmål og opnåede, at der blev nedsat en kommission. I betænkningen⁴⁾, som blev afgivet i 1903, anbefaledes det at oprette et »særligt kyndigt Regeringsdepartement for Handel og Skibsfart«. Man fremhævede det uheldige i, at skibsfartens anliggender var spredt på mange ministerier - kun krigsministeriet og kultusministeriet havde ingen søfarts-sager at administrere.

Kommissionen regnede imidlertid med, at oprettelsen af et sådant departement ville støde på vanskeligheder, og overvejede derfor »en Ordning, hvorved man paa lempeligere Vis kunde komme Skibsfartens Ønsker i Møde«, nemlig ved at sammendrage så mange skibsfartssager som muligt i samme forvaltningsorgan, selv om det kun blev til et kontor eller måske blot til en udvidelse af indenrigsministeriets kontor for kommune- og næringssager.

Da Det radikale venstre som nydannet parti skrev sit program i 1905, optog man planen om at oprette et ministerium for handel, skibsfart, håndværk og industri. Men allerede da Neergaard dannede regering i 1908, blev planen delvis til virkelighed, idet der oprettedes et *ministerium for handel og søfart*.

Denne gang var det ikke muligt at tilføje det nye ministerium en kerne af administrativ tradition ved at give det et allerede bestående departement eller kontor. Man var nødt til at oprette helt nye kontorer. Det var naturligvis først og fremmest indenrigsministeriet, der måtte afgive sager, men bidrag kom også fra landbrugsministeriet, justitsministeriet (handelsregistre, vekslar og checks, den borgerlige søret), finansministeriet (skibsregistrering og skibsmåling) og marineministeriet.

Ministeriet organiseredes med et departement og tre kontorer: sekretariatet, handelskontoret og søfartskontoret. I 1914, da indenrigsministeriet afgav sager vedrørende håndværk og industri, oprettedes desuden »styrelsen af håndværks- og industrinæringen«, der lagdes umiddelbart under departementschefens bestyrelse. Ministeriets officielle navn ændredes herefter til

2) Indenrigsmin. KK 1754/1896.

3) Indenrigsmin. KK 2004/1899.

4) Betænkning afgivet af den af Indenrigsministeriet under 14de November 1899 nedsatte Kommission til Drøftelse af forskellige Skibsfarten vedrørende Forhold, Kbh. 1903.

1) Indenrigsmin. KK 1128/1887.

det i daglig omtale benyttede *handelsministeriet*.

Da chefen for handelskontoret i 1917 udnævntes til overregistrator ved aktieselskabsregistret, sammenlagdes sekretariatet, handelskontoret og styrelsen af håndværks- og industrinæringen til ét kontor, kaldet 1. kontor. Søfartskontoret benævntes herefter 2. kontor. I 1921 oprettedes et 3. kontor, som bl.a. fik overdraget patentvæsen, statsprøveanstalten, justervæsenet, markedssager, bogføring o.s.v.

Fra 1924 til 1929 var det officielle navn »ministeriet for industri, handel og søfart« med »erhvervsministeriet« som kerter betegnelse. I 1929, da 2. kontor overgik til det nyoprettede *ministerium for søfart og fiskeri*, ændredes navnet til »ministeriet for handel og industri« (handelsministeriet).

Fra sin oprettelse var handelsministeriet belastet med interne modsætninger. Sekretariatets første chef var en embedsmænd fra indenrigsministeriet (Busck-Nielsen). Handelskontoret fik som leder en kontorchef fra Den kgl. grønlandske handel (Krenchel) og søfartskontoret en funktionær fra Dansk sejlskipsrederiforening (Krogh).

Modsætningerne synes at have forbindelse med, at cheferne for de to sidstnævnte kontorer ikke hentedes fra det ministerielle embedskorps. Sekretariatet fik overdraget en række deciderede handels- og søfartssager og stillede derved i nogen grad de to Specialkontorer i skygge. Forholdet skærpedes yderligere, da sekretariatschefen i 1910 blev departementschef, og sekretariatet derefter blev ledet af en kst. fuldmægtig, der først 7 år senere fik formelig udnævnelse som kontorchef.

Cheferne for handels- og søfartskontorerne gav på forskellig måde udtryk for utilfredshed med disse forhold, som også var kendt i interesserede kredse uden for centraladministrationen. Formentlig har man her en del af forklaringen på det mærkelige forhold, at industriens organisationer i 1908 var skuffede over, at industrisagerne blev i indenrigsministeriet, men i 1914 protesterede imod, at de blev flyttet til handelsministeriet.

Skævheden i sagfordelingen mellem kontorerne blev noget afhjulpet ved omgrupperingen i 1914, og fra 1917 var ministeriet som nævnt delt i et kontor for handel, industri og håndværk og et kontor for søfarten. Der synes omkring 1920 at have været planer om at ophøje søfartskontoret til et departement. Det skete

imidlertid ikke, men faktisk opnåede dette kontor en vidtgående departemental selvstændighed, hvilket bl.a. skyldtes, at departementschefstillingens indehavere gennem en længere periode i 1920'erne havde orlov eller måtte bestride forskellige krævende hverv uden for ministeriet¹⁾. Formelt vedblev søfartskontoret imidlertid, også medens det var en del af ministeriet for søfart og fiskeri, at være underlagt handelsministeriets departementschef.

3. kontor hed efter søfartskontorets udskillelse i 1929 2. kontor. I 1934 oprettedes et nyt 3. kontor. Det fik overdraget sager vedrørende statens støtte til industrieksporten samt ydelse af statslån til erhvervsdrivende inden for håndværk, industri og handel.

Ved regeringens rekonstruktion i 1935 ophævedes ministeriet for søfart og fiskeri, og søfartskontoret vendte tilbage til handelsministeriet. Det overvejedes på ny at give dette ret uafhængige kontor en formelt højere position, men uden resultat. Fra 1937 gik søfartskontoret ind under handelsministeriets departement som dettes 4. kontor.

Under 2. verdenskrig blev den ministerielle behandling af sager om vareforsyning, regulering af produktion og priser m.v. henlagt under handelsministeriet, hvis rammer udvidedes meget kraftigt.

I 1940 oprettedes et særligt kontor for overordentlige foranstaltninger. I 1943 blev det delt i to, i 1944 kom et tredje til. Da der tillige fra søfartskontoret var udskilt et kontor for tekniske søfartssager, bestod handelsministeriet ved krigens slutning af 8 kontorer, en fordobling siden 1939. Fra 1943 ordnedes kontorerne efterhånden i afdelinger, hvoraf der blev tre: en for de gamle handelsministerielle sager, en for søfartssagerne og en for de ekstraordinære sager samt handels- og betalingsforholdet til udlandet.

Ved kgl. resolution af 24. maj 1947 udskiltes den sidstnævnte afdeling til et særligt *forsyningsministerium*, der ved et tillæg til normsloven for 1947-48 fik sin egen departementschef. Men ved regeringsskiftet i november samme år lagdes forsyningsministeriet på ny under handelsministeriet som en særlig afdeling.

På dette tidspunkt bestod ministeriet af tre afdelinger med hver tre kontorer. Herefter fandt visse indskrænkninger sted. Da der ved lov af 28. marts 1951 oprettedes et direktorat

1) Jfr. Beretning fra Handelsministeren om Sagen »Kontorchef Arendrup«, 1930.

for statens skibstilsyn, nedlagdes 9. kontor (søfartsafdelingens tekniske kontor) eller rettere: kontoret omdannedes til et direktorat uden for ministeriet. I 1953 bortfaldt et kontor i 2. afdeling, efter at en række af krigstidens produktions- og forbrugsreguleringer var ophævet. Senere sammenlagdes 1. og 2. afdeling.

Den sidste indskrænkning blev dog af kort varighed. Fra 1958 fandtes på ny tre afdelinger, og kontorenes antal er i 1961 vokset til 11, nemlig 4 i 1. afdeling (de »gamle« handels-sager), 5 i 2. afdeling (monopolsager, handelsforbindelser med udlandet, egnsudvikling m.v.) og 2 i 3. afdeling (søfartssager). 2. afdelings 4. kontor fungerer som sekretariat for det i 1960 oprettede eksportkreditråd.

Arbejds- og socialministerierne.

Udskillelsen af de sociale anliggender fra indenrigsministeriets departement blev foretaget i 1919 (lov af 30. juni 1919 og kgl. res. af 19. juli 1919). Der oprettedes et socialdepartement med to kontorer: socialkontoret og kontoret for offentlig forsorg.

Det første var i hovedsagen en fortsættelse af indenrigsministeriets social- og brændselskontor. Det fik tillige overladt boligsagerne. Til kontoret for offentlig forsorg henlagdes sager vedrørende det offentlige fattigvæsen, hjælpe-kasserne, alderdomsunderstøttelse m.v. Året efter (kgl. res. af 22. december 1920) oprettedes desuden en afdeling for internationalt social-politisk samarbejde.

Et *socialministerium* blev første gang oprettet under forretningsministeriet Friis i 1920 og eksisterede en måned (5. april- 5. maj). Det etableredes på ny i 1924 ved det første ministerium Staunings tiltræden, men hele socialdepartementet fulgte ikke med til det nye ministerium. Kontoret for offentlig forsorg (tillige med boligsagerne) forblev i indenrigsministeriet som dettes 3. ekspeditionskontor.

Derimod fik socialministeriet børne- og særfororgssagerne fra undervisningsministeriet. Disse kom til at udgøre ministeriets 2. kontor. Fra justitsministeriet overførtes samtidig sinds-sygevæsenet, der året efter blev organiseret i et direktorat, ligestillet med departementet (jfr. s. 69).

Ved regeringsskiftet i 1926 nedlagdes socialministeriet, som vel dengang blev anset for et særlig socialdemokratisk fænomen. At man er-

stattede det med et *sundhedsministerium*, var med til at markere den politiske kursændring.

Viktor Rubow, der fik overdraget sundhedsministeriet, havde planer om at reorganisere ledelsen af sundhedsvæsenet og give det faglige element en mere fremtrædende placering. Egentlige forvaltningsreformer nåede dog ikke at blive gennemført. Ministeriets organisation havde endnu ved regeringens fald i 1929 en foreløbig karakter.

Sundhedsministeriet bestod af to kontorer, hvoraf det første forenede indenrigsministeriets sundhedssager med en del af socialkontorets, idet sager, der særlig vedrørte arbejdsforhold uden at have berøring med sundhedsvæsenet, overgik til indenrigsministeriets afdeling for arbejdssager; i nogle tilfælde var det kun ministerforretningerne, der flyttedes, medens de departementale forretninger udførtes i sundhedsministeriet. - Sundhedsministeriets 2. kontor var identisk med socialministeriets 2. kontor.

Med det andet ministerium Stauning vendte socialministeriet i 1929 tilbage i udvidet skikkelse, idet kontoret for offentlig forsorg blev et nyt 3. kontor. Boligsagerne forblev dog i indenrigsministeriet.

Ved socialreformens ikrafttræden i oktober 1933 omorganiseredes ministeriet og fik **fire** ekspeditionskontorer, nemlig:

1. kontor. Folkeforsikring og arbejdsforhold.
2. kontor. Offentlig forsorg.
3. kontor. Særforsorg.

4. kontor. Statens mellemværende med kommunerne i henhold til den sociale lovgivning.

Ved lov nr. 104 af 30. marts 1935 oprettedes en stilling som direktør for den sociale særforsorg med den opgave under ansvar over for ministeren at føre tilsyn med de under ministeriet hørende særforsorgsanstalter. Under særforsorgsdirektøren henlagdes 3. kontor, der i 1949 deltes i et særforsorgs- og et børneforsorgs-kontor.

Med lov nr. 108 af 1. maj 1937 indledtes en ny lovgivning til bekæmpelse af arbejdsløsheden. Administrationen af denne lovgivning førte til oprettelse af en særlig afdeling i socialministeriet, beskæftigelsesafdelingen, der året efter fik lovhjæmmel (nr. 169 af 13. april 1938) under navn af beskæftigelsescentralen.

Hermed var grunden lagt til en deling af socialministeriet. Ved dannelsen af samlingsregeringen i juli 1940 ændredes ministeriets navn til arbejds- og socialministeriet. De endnu samme år gennemførte beskæftigelseslove bragte en

udvidelse af beskæftigelsescentralen, der nu kom til at bestå af tre kontorer: planlægningskontoret, ungdomskontoret og beskæftigelseskontoret.

Samtidig havde der i ministeriets 1. kontor udviklet sig to afdelinger, en for arbejdsforhold og en for socialforsikringsager. Med hjemmel i normeringsloven for 1941-42 ophøjedes de til to selvstændige kontorer.

Ved regeringsomdannelsen i 1942 oprettedes et arbejdsministerium, som fik overdraget 1. kontor B (»arbejdskontoref«) samt beskæftigelsescentralen med dens tre kontorer.

Da de danske myndigheder den 5. maj 1945 overtog forsørgelsen af de tyske flygtninge og allierede »displaced persons«, blev disse sager henlagt under socialministeriets 2. kontor, bortset fra indkvarteringssagerne, der sorterede under indenrigsministeriet. Men ved skrivelse af 6. september 1945 fra arbejds- og socialministeriet samt indenrigsministeriet oprettedes en særlig flygtningeadministration med fhv. minister Johs. Kjærbøl som chef. Flygtningechefen fik direkte referat til de to ministre.

Ved regeringsskiftet i 1947 henlagdes flygtningeadministrationen til det nyoprettede ministerium for byggeri og boligvæsen, for hvilket flygtningechefen var blevet udnævnt til minister. Samtidig nedlagdes det i 1945 oprettede midlertidige ministerium for særlige anliggender. Dets forretninger blev henlagt til socialministeriets 1. kontor.

Socialministeriet har i efterkrigsårene - foruden det foran nævnte børneforsorgskontor — fået en tilvækst af tre nye kontorer. Pr. 1. april 1946 oprettedes en kontorchef stilling for ministeriets sekretariatssager, som hidtil havde været forvaltet af 2. kontor. I 1950 udskiltes sager vedrørende arbejderbeskyttelse og ferie samt medhjælper- og funktionærlovgivningen af 1. kontor til et nyoprettet 5. kontor. Endelig er der med henblik på administration af lov nr. 170 af 29. april 1960 oprettet et revalideringskontor.

Ved lov nr. 192 af 7. juni 1958 oprettedes uden for socialministeriet et direktorat for børne- og ungdomsforsorgen. Ministeriets børneforsorgskontor er herefter ikke længere underlagt direktøren for den sociale særforborg.

Det i 1942 opståede *arbejdsministerium* fik en omskiftelig tilværelse. Ved regeringsdannelsen i maj 1945 sammenlagdes det med socialministeriet, men opretholdtes som selvstændigt departement. Ved regeringsskiftet i 1947 ophøjedes det på ny til ministerium. Betegnelsen

»beskæftigelsescentralen« bortfaldt, dens kontorer blev til ministeriets 2., 3. og 4. ekspeditionskontorer.

Ved kgl. res. af 23. november 1949 sammenlagdes arbejdsministeriet med ministeriet for byggeri og boligvæsen under betegnelsen »arbejds- og boligministeriet«, men der bestod fremdeles et arbejdsdepartement, nu indskrænket til 3 kontorer. Ved regeringsskiftet i 1950 genoprettedes et arbejds- og socialministerium med to departementer, og i 1951 sammenlagdes de to departementer helt. Arbejdsdepartementets tre kontorer indskrænkedes yderligere til to (planlægningskontoret og beskæftigelseskontoret), der indordnedes under arbejds- og socialministeriets departement som dettes 6. og 7. kontorer.

Ved kgl. res. af 26. oktober 1953 genopstod arbejdsdepartementet med to kontorer og forenedes med Det økonomiske sekretariat til et økonomi- og arbejdsministerium. Denne forbindelse opløstes ved regeringsomdannelsen i maj 1957. Siden har der eksisteret et særligt arbejdsministerium, i 1960 med fire kontorer. Det har imidlertid stadig personalefællesskab med socialministeriet, hvis sekretariat ligeledes er fælles for begge ministerier.

Boligministeriet.

Ved dette ministeriums oprettelse i 1947 må der have hersket nogen usikkerhed om afgrænsningen af det nye forretningsområde. Ifølge bekendtgørelsen af 13. november 1947 »oprettes et Ministerium for Byggeri og Sundhedsvæsen, idet det senere ved kgl. Resolution bestemmes, hvilke Omraader der vil være at henhøre til dette Ministerium«.

Inden ministeriet blev organiseret, opgav man at fjerne sundhedssagerne fra indenrigsministeriet. Ved kgl. res. af 23. november 1947 ændredes ministeriets betegnelse til »ministeriet for byggeri og boligvæsen«.

Grundstammen i dets forretningsområde blev statens bygningsdirektorat, oprettet pr. 1. april 1943 med hjemmel i lov nr. 294 af 6. juli 1942 om statens bygningsvæsen. Til denne institution skulle ifølge loven ikke blot henlægges statens bygningsvæsen, herunder forvaltningen af de kgl. slotte og haver, men også den almindelige byggelovgivning (inkl. boligtilsyn, sanerings- og byplanlovgivningen) samt statens støtte til boligbyggeriet. Direktoratet afløste hermed de to sekundære forvaltningsorganer i indenrigsmi-

nisteriet: ejendomsafdelingen og boligafdelingen.

Administrativt var således en kombineret forvaltning af boligbyggeri, byggelovgivning og statens bygningsvæsen gennemført inden krigens afslutning, men krisen i boligbyggeriet fremkaldte et politisk krav om et selvstændigt ministeransvar for denne forvaltningsgren.

Ud over statens bygningsdirektorat blev kun mindre saggrupper flyttet til boligministeriet. Vigtigst var husleje- og boliganvisningssager samt (fra handelsministeriet) produktion og fordeling af byggematerialer.

Ved ministeriets organisation vedblev bygningsdirektoratet at bestå sideordnet med det nyoprettede departement, til hvilket det måtte afgive en del af sit område. Departementet fik fire kontorer. 1. kontor havde - foruden ministeriets sekretariatsforretninger - sager vedrørende husleje, boliganvisning, vedtægter og regnskaber for boligselskaber m.v. 2. kontor administrerede byplan- og boligtilsynslovgivningen og dermed beslægtede områder. 3. kontor beskæftigede sig med den almindelige planlægning af byggeriet. 4. kontor fik den midlertidige opgave at administrere reglerne for fordeling af byggematerialer, herunder den såkaldte »barakrealisation«.

Bygningsdirektoratet fik to kontorer. 1. kontor overtog administrationen af de kgl. slotte og haver, statsbyggesager samt den almindelige bygningslovgivning. I 2. kontor foregik administrationen af lånebevillinger til boligbyggeriet.

Da stillingen som bygningsdirektør blev ledig i 1952, ophævedes statens bygningsdirektorat (lov nr. 117 af 31. marts 1952). Dets 1. kontor blev til boligdepartementets 4. kontor (det oprindelige 4. kontor var bortfaldet). Dog gik sager om byggelovgivningen til 2. kontor. Direktoratets 2. kontor, hvis forretninger var vokset hastigt i takt med statslånsbyggeriet, blev delt i to, der som departementets 5. og 6. kontorer blev sat under ledelse af en afdelingschef.

I princippet har boligministeriet bevaret denne opbygning, men rammerne er i færd med at sprænges. Allerede i 1950 udskiltes statsbyggesagerne som en særlig administreret saggruppe, der i 1957 fik sit eget ekspeditionskontor (statsbyggkontoret). En lignende spaltning er under udvikling i 2. kontor mellem på den ene side bygge- og boligtilsynssagerne og på den anden side byplansagerne.

Boligministeriet har nu i realiteten 9 kontorer,

hvortil kommer to arkitektafdelinger for henholdsvis statslånsager og statsbyggesager.

Som tidligere nævnt blev boligministeriet i 1949 sammenlagt med arbejdsministeriet. Ved regeringsskiftet i 1950 oprettedes et indenrigs- og boligministerium, der dog kun var fælles om ministeren. Denne ordning blev opretholdt af den følgende regering indtil dens rekonstruktion i 1955, hvorefter der på ny oprettedes et særligt boligministerium, som dog indtil 1960 måtte dele minister med et andet ministerium.

Statsministeriet.

Til de ministerier, der er opstået i dette århundrede, hører også *statsministeriet*. Det er ikke fremkommet ved deling af et ældre ministerium, men er vokset op omkring en ministerfunktion, med hvilken der oprindeligt ikke var forbundet noget egentligt forretningsområde.

Regeringschefens titel var 1848-55 premierminister, 1855-1918 konseilspræsident og siden 1918 statsminister. Indtil 1930'erne var der kun få administrative pligter forbundet med hvervet som regeringschef. Hovedopgaven var den politiske ledelse af regeringen.

Hertil var knyttet den formelle ekspedition i sager af statsretlig natur, f.eks. forfatningssager, indkaldelse og hjemsendelse af rigsdagen, udnævnelse og afskedigelse af ministre samt forretningernes fordeling mellem ministrene. Desuden hørte under konseilspræsidenten forskellige mindre sager, som ikke kunne henføres under noget specielt ministerium, f.eks. spørgsmål om embedsmænds rang og retsstilling.

I praksis talte man gennem hele perioden om »konseilspræsidiets«, men formelt eksisterede ingen sådan institution. Ved lov af 19. december 1913 oprettedes et embede som departementschef i konseilspræsidiets, hvis indehaver tillige skulle fungere som statsrådssekretær. Først da grundlagdes det nuværende statsministerium, men begyndelsen var uhyre beskedet. Pr. 1. april 1914 bestod personalet af 1 departementschef, 1 kontorassistent og 1 bud.

I de følgende år udvidedes ministeriets forretningsområde forholdsvis stærkt, bl.a. fordi sager vedrørende forholdet til Island (bortset fra udenrigske sager) samt sager vedrørende de sønderjyske landsdele, for så vidt de ikke hørte under et fagministerium, behandledes i konseilspræsidiets, under hvilket også den danske repræsentation i Reykjavik sorterede.

Administrationskommissionen af 1923¹⁾ ønskede en yderligere udvidelse af statsministeriets forretningsområde, så at »det muliggøres Departementet at bevare et Kontorapparat af den nuværende passende Størrelse og af den fornødne Dygtighed« - personalet var nu forøget med en fuldmægtig og en sekretær. Kommissionen foreslog — og fik gennemført — at sager vedrørende udgivelsen af Statstidende, statshåndbogen samt forholdet til pressen i almindelighed henlagdes til statsministeriet. Det samme gjaldt sager om flagføring, hvis ressortforhold hidtil havde været noget uklart.

Til gengæld afgav statsministeriet til finansministeriet sager vedrørende statstjenestemænds almindelige retsstilling.

Et mindretal i administrationskommissionen havde frarådet udvidelsen af ministeriets forretninger. »Principielt bør Statsministeriet være Statsministerens Sekretariat, og ikke noget egentligt administrerende Ministerium, idet man i modsat Fald vilde vanskeliggøre det for Statsministeren tillige at overtage en Fagministerportefeuille«.

Det havde hidtil været reglen, at konseilspræsidenten/statsministeren tillige bestyrede et fagministerium, om end der forekom undtagelser. P. Munch fortæller i sine erindringer²⁾, at han allerede i 1909 gik ind for, at konseilspræsidenten alene skulle hellige sig regeringens førelse.

Dette skete imidlertid først fra 1935. På dette tidspunkt havde statsministeriet overtaget færøske og grønlandske sager samt naturfredning o.l. Selv om det senere er forekommet, at en statsminister tillige har ledet et andet ministerium, er der ingen tvivl om, at det nu er dette, man betragter som undtagelsen.

Endnu nogle forretningsområder er i de senere år blevet henlagt til statsministeriet. Ved lov nr. 342 af 23. december 1959 oprettedes et sekretariat for civilt beredskab, der står direkte under statsministeren, og ved regeringsomdannelsen i foråret 1960 blev atomenergikommissionen flyttet fra finansministeriets til statsministeriets forretningsområde.

En indskrænkning af ministeriets forretningsområde fandt imidlertid sted i september 1961, da bl.a. naturfredningssagerne blev overført til ministeriet for kulturelle anliggender. Ved statsministerskiftet i september 1962 blev atom-

energikommissionen henlagt til undervisningsministeriet og sekretariatet for civilt beredskab til indenrigsministeriet.

Økonomiministeriet.

Dette ministeriums udvikling minder lidt om statsministeriets. Det stammer fra et ministerhverv, der ikke gik ud på at administrere et fagområde, men at samordne fagministrenes virksomhed under hensyn til regeringens økonomiske politik.

Som en forløber kan man betragte regeringens beskæftigelsesudvalg, et udvalg af ministre, der blev nedsat i juni 1940 med det formål at koordinere de enkelte ministeriers beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Til udvalget var knyttet et beskæftigelsesråd, bestående af ledende embedsmænd, samt et generalsekretariat.

Efter regeringsskiftet i november 1947 forsvandt denne ordning. Et regeringsudvalg bibeholdtes under betegnelsen »regeringens økonomiudvalg«. Vilh. Buhl udnævntes til minister uden portefølje »med den Opgave at forestaa Samordningen af Retningslinierne for den økonomiske Politik«. Til denne ministerpost knyttes et økonomisk sekretariat, der blev et regeringsinstitut for økonomisk-politisk undersøgelse og rådgivning.

Under ministeriet Erik Eriksen borfaldt den særlige ministerpost. Den blev optaget på ny ved dannelsen af det andet ministerium Hedtoft i september 1953, idet senere statsminister J. O. Krag udnævntes til »minister uden portefuile med særligt henblik på udenrigshandelen og samordning af den økonomiske politik«. Pr. 1. november samme år deltes arbejds- og socialministeriet. De beskæftigelsesmæssige anliggender overførtes til minister Krag, hvis embede herefter betegnedes som økonomi- og arbejdsminister.

Ved koalitionsregeringens etablering i maj 1957 oprettedes et økonomiministerium, hvortil det økonomiske sekretariat blev henlagt. I normeringslovens forstand havde det nye ministerium endnu ingen selvstændig eksistens. Dets personale, siden 1958 ledet af en departementschef, var ansat under finansministeriet.

Men ved kgl. res. af 7. september 1961 blev det statistiske departement samt sager vedrørende Danmarks Nationalbank henlagt fra finansministeriet til økonomiministeriet, som nu blev et »rigtigt« ministerium med forretningsområde og egen rubrik på normeringsloven.

¹⁾ Administrationskommissionen af 1923, 3. betænkning, p. 214 ff.
²⁾ P. Munch. Erindringer 1909-914, p. 7.

Ministerier for særlige landsdele.

Det stred mod reformprincipperne fra 1848 at oprette ministerier for bestemte provinser. De internationale aftaler, ved hvilke det danske monarki genoprettedes efter treårskrigen, gjorde det imidlertid nødvendigt at indrette særlige *ministerier for hertugdømmerne*.

Men selv om denne nødvendighed ikke havde foreligget, havde det næppe været let at realisere planerne om en fuldstændig integration af de forskellige rigsdeles administration. Under enevælden var kancelliforvaltningen helt adskilt for henholdsvis kongeriget og hertugdømmerne. Kamrene var ganske vist fælles, men der var en række særlige kontorer for hertugdømmerne. Centraladministrationen beskæftigede en stab af tysksprogede embedsmænd, uddannet i hertugdømmenes specielle retsforhold.

Problemet med hertugdømmenes forvaltning faldt bort i 1864. Da Danmark i 1920 stod over for den væsentlig lettere opgave at skulle indlemme den dansktalende del af Slesvig i kongeriget, var man i stand til at gennemføre en næsten fuldstændig administrativ integration af den nye landsdel. Ingen centraladministrative institutioner fik sønderjyske anliggender som specielt forretningsområde. Det i 1919 oprettede *ministerium for sønderjyske anliggender* havde kun til opgave at forberede den lovgivning, som skulle sikre den administrative indlemmelse, og det var nedlagt, inden genforeningen fandt sted.

Derimod har der ved administrationen af andre provinser uden for det egentlige Danmark været en tilbøjelighed til at oprette forvaltningsorganer med lokalt afgrænset forretningsområde. Om man har oprettet et ministerium eller et mere underordnet organ, har været bestemt dels af politiske forhold, dels af de pågældende forretningers omfang.

Ved oprettelsen af et islandsk departement (kgl. res. af 10. november 1848) søgte man at forene ministerialsystemets principper med den praktiske fordel ved en koncentration af så specielle anliggender i et enkelt forvaltningsorgan. Departementet kom til at sortere under indenrigsministeriet, men »saaledes at de Sager, der efter deres Natur hørte under et andet Ministerium, ligesom hidtil skulde foredrages for vedkommende Minister af Departementets Chef«. Ministeransvaret for islandske anliggender var altså fordelt ressortmæssigt mellem regeringens medlemmer.

Også de færøske og grønlandske sager var henlagt til islandsk departement, men da dette i 1855 blev flyttet til justitsministeriet, forblev de grønlandske sager under indenrigsministeriet (i begyndelsen under kontoret for offentlige arbejder).

Den besværlige ordning med referat for forskellige ministre bortfaldt efterhånden. Den ministerielle myndighed samledes hos justitsministeren, bortset fra kirke- og skolesager, som stadig skulle forelægges kultusministeren til afgørelse.

Efter udstedelsen af den islandske forfatningslov af 5. januar 1874 ophøjedes departementet til et *ministerium for Island*. Indtil 1904 beklædtes ministerposten af den danske justitsminister. Derefter blev ministeriet flyttet til Reykjavik og var ikke længere en del af den danske centraladministration.

Da man oprettede ministeriet for Island, forblev de færøske sager under justitsministeriet. Man overvejede at fordele dem mellem ministerierne, men foretrak at beholde dem samlet, »da de færøske Sager i flere Henseender frembyde ganske særegne Ejendommeligheder«¹⁾. Dog blev kirke- og skolesager nu helt overført til kultusministeriets bestyrelse, bl.a. fordi disse sager »frembyde færre Ejendommeligheder«.

Man havde herefter den situation, at islandske sager blev administreret af et særlig ministerium, færøske sager af justitsministeriet og grønlandske sager af indenrigsministeriet. For fuldstændighedens skyld kan nævnes, at de vestindiske øer blev administreret af en særlig centralbestyrelse under finansministeriet.

Heraf var efter 1. verdenskrig kun de færøske og grønlandske sager tilbage. Under den dansk-islandske forbundslov af 1918 fandtes visse fællesanliggender, først og fremmest forholdet til udlandet, som det danske udenrigsministerium varetog på den islandske regerings vegne. Andre mellemværender mellem Danmark og Island sorterede under statsministeriet.

Justitsministeriets funktion som særligt ministerium for Færøerne afvikledes i løbet af mellemkrigsårene. I 1926 blev sager vedrørende landbrug og fiskeri henlagt til landbrugsministeriet og andre næringssager til handelsministeriet. I 1935 gennemførtes en fuldstændig fordeling af de færøske sager mellem fagministerierne. Tilbage blev imidlertid nogle anliggender, som var specielle for Færøerne og ikke naturligt

1) Konseilspræsidiets kgl. forestillinger 1874-81 nr. 5.

hørte under et fagministerium, f.eks. forholdet til lagtinget. Sådanne færøske sager kom til statsministeriet.

Indførelsen af det færøske hjemmestyre i 1948 medførte ingen principielle ændringer i denne ordning, men selve den omstændighed, at en lang række specielle anliggender nu afgøres endeligt af de færøske myndigheder, medens alle generelle spørgsmål vedrørende hjemmestyret samt rigsombudsmandsembetet sorterer under statsministeriet, har gjort dette ministerium til det vigtigste centraladministrative forum for færøske anliggender.

Grønland blev indtil 1908 administreret af Den kgl. grønlandske handel under indenrigsministeriet. Kirke- og skolevæsenet var dog underlagt kultusministeren. Nogen lovgivning om grønlandske anliggender fandt ikke sted. Rigsdagen gjorde sin indflydelse gældende via finansloven.

Den første egentlige lov om grønlandske forhold kom i 1905 og vedrørte kirke- og skolevæsenet. I 1908 vedtoges en lov (nr. 139 af 27. maj) om styrelse af kolonierne i Grønland, hvorefter administrationen skulle adskilles fra handelen og underlægges en direktør med direkte referat til indenrigsministeren.

Det mødte imidlertid så mange vanskeligheder at gennemføre en deling af den hidtidige grønlandske forvaltning, at der allerede i 1912 vedtoges en ny lov (nr. 161 af 8. juni) om fællesstyrer af de grønlandske anliggender. I dennes § 1 bestemtes, at »Styrelsen af Kolonierne i Grønland saavel i Henseende til de Sager, der høre under Indenrigsministeriet (samtlige Anliggender med Undtagelse af Kirke- og Skole-sager), som i Henseende til Kirke- og Skolevæsenet, der ... hører under Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, henlægges under de nævnte Ministerier til en Direktør«. De sager, direktøren ikke selv var bemyndiget til at afgøre, forelagde han direkte for vedkommende minister. Den kgl. grønlandske handel skulle ledes af en handelschef, der underordnedes direktøren for styrelsen.

Denne lov afløstes i 1925 (nr. 134 af 18. april) af lov om Grønlands styrelse, som dog ikke medførte væsentlige ændringer: med hensyn til centralmyndigheden. Ved kgl. res. af 30. april 1929 overførtes Grønlands styrelse til ministeriet for søfart og fiskeri, for hvilket statsminister Stauning blev minister. Da statsministeren i 1933 (kgl. res. af 25¹. maj) blev fritaget for posten som søfartsminister, beholdt han le-

delsen af de grønlandske anliggender, som nu henlagdes under statsministeriet.

Efter 2. verdenskrig overvejede Grønlandskommissionen af 1948 »den alternative mulighed enten fortsat at bibeholde en centralledelse i København ... eller at at lade de respektive ministerier direkte træffe afgørelse i sådanne sager, der hjemsendes fra Grønland, og som under normale forhold ville henhøre under vedkommende ministeriums forretningsområde«.

Kommissionen anbefalede stærkt at bibeholde et centralorgan for grønlandske anliggender i København. Bl.a. påpegede man, at dette var en absolut forudsætning for, at »de forslag, som er fremsat i de forskellige af grønlandskommissionen afgivne betænkningsafsnit, effektivt kan blive ført ud i livet, ikke mindst med henblik på fremskaffelsen af de hertil fornødne bevilgninger«. Delte man de grønlandske anliggender mellem fagministerierne, mistede man desuden den fordel, at disse sager blev administreret af en embedsmand, der på baggrund af tidligere embedsgerning i Grønland kunne gøre sig til talsmand for berettigede grønlandske interesser.

Derimod fandt kommissionen det rimeligt at imødekomme grønlandske ønsker om at omdanne styrelsen til et departement. Reelt ville det ikke medføre større ændringer. Centralorganet ville med sine mange teknisk-administrative funktioner »for væsentlige dele af sit område nærmest svare til, hvad man i dansk sprogbrug forstår ved et direktorat«¹⁾. For den grønlandske befolkning ville ændringen imidlertid have psykologisk betydning, fordi man derved tilkendegav, at Grønland ikke fremtidig i den hidtil kendte forstand skulle styres fra København.

I lov om tillæg til normeringsloven for 1950-51 ændredes Grønlands styrelse til statsministeriets 2. departement, og betegnelserne direktør og vicedirektør afløstes af departementschef og afdelingschef. I 1950 opløstes den lovbundne enhedsforvaltning af Grønland ved gennemførelsen af særlige love for de forskellige forvaltningsgrene (sundhedsvæsen, kommunalvæsen, kirke, skole m.v.). Dermed er en fordeling af de grønlandske sager på ressortministerierne blevet lettere at gennemføre, men foreløbig er resultatet blevet det modsatte, idet kirke- og skolesager nu også kom under statsministeriets grønlandsdepartement.

Ved kgl. res. af 7. september 1955 ophøjedes

¹⁾ Grønlandskommissionens betænkning 2, p. 24 f, Kbh. 1950.

departementet til et særligt *ministerium for Grønland*. Under åbningsdebatten i folketinget den 19. oktober s.a. udtrykte den grønlandske folketingsmand A. Lyng sin glæde over dette skridt, men tilføjede: »Vi forstår det således, at det er en overgangsordning, fordi integreringen af Grønland som en landsdel må have den endelige konsekvens, at de forskellige institutioner i Grønland kommer under de respektive ministerier«¹⁾.

Minister Kjærbøl svarede (20.10.), at det ville være uheldigt at foretage en sådan opdeling, inden opbygningen af Grønland var skredet videre frem. Det var en forudsætning for fasthed og overblik i administrationen, at den var samlet i ét ministerium²⁾.

Medens enheden i centraladministrationen af de færøske anliggender i mellemkrigsårene blev opløst på regeringens initiativ under en vis modstand fra færøsk side, synes rollerne byttet om med hensyn til Grønland. Årsagen må delvis søges i den principielt forskellige form, hvorunder de to områders stilling inden for det danske rige har udviklet sig. Færøerne var fra gammel tid formelt fuldstændig en del af Danmark. Den færøske politik tilstræbte at skaffe øerne autonomi og begrænse rigsdagens og centraladministrationens beføjelser i færøske anliggender. Under disse omstændigheder frembød det en fordel at have behandlingen af færøske sager koncentreret på ét sted i centraladministrationen.

Grønland var derimod indtil begyndelsen af dette århundrede kun indirekte underlagt den danske lovgivningsmagt og opnåede først i 1953 en retlig ligestilling med de øvrige dele af riget. I grønlandsk politik er det ligestillingen og ikke særstillingen, der hidtil har været målet. Et ministerium for Grønland må under denne synsvinkel betragtes som et overgangsfænomen.

Midlertidige ministerier.

Nye ministerier oprettes gerne for sagområder, som offentlighedens og lovgivningsmagts interesse er særlig koncentreret om. Det kan også være tilfældet med opgaver af rent midlertidig karakter. Eksempler herpå er *ministeriet for sønderjyske anliggender* 1919-20 og *ministeriet for særlige anliggender* 1945-47.

De opgaver, der henlagdes til disse ministerier, kunne rent praktisk udmærket være løst af

de bestående ministerier, men ved at oprette nye markerede man de pågældende områders betydning og fik mulighed for i regeringen at optage personer med særlig tilknytning til opgaverne.

Ved en regeringsdannelse står man nu og da i den situation at ønske bestemte personligheder indtræden uden at behøve at overdrage dem ledelsen af et forretningsområde. Allerede ved den første regeringsdannelse i 1848 benyttede man den fremgangsmåde at udnævne *ministre uden portefølje*.

Sådanne ministre har intet konkret ansvarlighedsområde og har ingen kgl. resolutioner at kontrassegnere. De er medlemmer af statsrådet og deler regeringsmedlemmernes kollektive ansvar. Deres reelle funktion kan dels være en kontrol eller garanti med hensyn til regeringens almindelige politik, dels løsningen af bestemte opgaver uden for den egentlige administration, for hvilke de menes at have særlige forudsætninger.

Ministre uden portefølje er ikke noget normalt træk i dansk statsskik. Fra 1865 til 1940 har det kun været benyttet under 1. verdenskrig. Efter 2. verdenskrig har det været noget hyppigere anvendt, og der har været en tendens til i udnævnelsen at give en betegnelse af de opgaver, den pågældende minister skal beskæftige sig med. Som foran vist har koordinationen af den økonomiske politik været overdraget ministre uden portefølje. I 1947 udnævntes en kvindelig minister uden portefølje »med særligt Henblik paa Hjemmenes, Husførelsens og Børnenes Interesser inden for sociale og forsyningsmæssige Omraader og paa selverhvervende Kvinders Interesser«.

Interesser bag ministeriernes ordning.

Siden reformen i 1848 har man vist nok meget sjældent gjort sig principielle overvejelser med hensyn til, hvor mange ministerier der burde være, og hvordan opgaverne burde fordeles mellem dem. Nye ministerier er blevet oprettet og bestående ministeriers ressort ændret under hensyn til vekslende politiske og administrative tilskyndelser, men uden at man principielt har beskæftiget sig med, under hvilke omstændigheder sådanne forandringer er påkrævede. Et forsøg synes dog gjort i forbindelse med den omlægning af ministeriernes forretningsområde, der fandt sted pr. 1. april 1914.

1) Folketingsstidende 1955/56 F 185.

2) do. F 226.

I konseilpræsidiets arkiv³⁾ findes et maskinskrevet manuskript til en tale, beregnet på at holdes i et af rigsdagens ting som svar på kritik af den stedfundne omlægning. Talen synes ikke at være blevet holdt, og det kan heller ikke med sikkerhed siges, hvem der har udarbejdet den. Der er imidlertid ingen tvivl om, at den er et udtryk for overvejelser, der har fundet sted i regeringskredsen.

Der gøres først rede for den rent administrative baggrund for omlægningen: Det havde ikke været muligt i forbindelse med oprettelsen af de nye ministerier med det samme at finde en rigtig afgrænsning af deres forretningsområde. Det var nødvendigt at foretage ændringer på grundlag af de praktiske erfaringer. Man tilstræbte at gøre de ministerier, der berørtes af ændringerne, hver for sig mere homogene. »Den saglige Dygtighed, hvorover de raader, vil blive forøget ved ikke at skulle tvinges til at arbejde paa ganske uensartede Felter«.

Talen imødegår derefter den kritik, der var rejst fra industriens side i anledning af, at sager vedrørende håndværk og industri var flyttet fra indenrigsministeriet til ministeriet for handel og søfart, erhverv hvis interesser på så mange punkter var modsat industriens. Herom siger talen, at denne kritik hviler på en ganske falsk opfattelse af en ministers stilling. »Der hersker øjensynligt i visse Kredse Forestillinger om, at en Minister er en Slags Forretningsfører for de Virksomheder, der er underlagt hans Ministerium, at det skulle være hans særlige Pligt i Kraft af hans Stilling at være 2 et Talerør for de herskende Mener hos de Kredse af Samfundet, hvis Virksomhed er hans Tilsyn eller Afgørelser undergivet; ... Saadan Forestillinger er jo aldeles fantastiske. Det er en Ministers Opgave inden for den særlige Gren af Administrationen, der er tilfaldet ham, at administrere saaledes, at de Anskuelse om, hvad der er til bedste for det hele Samfunds lykkelige Fremgang, der er de herskende indenfor det politiske Parti, der har hævet ham til Ministerstillingen, gøres gældende og kommer til deres Ret«.

Det indrømmes imidlertid, at der kan være problemer forbundet med at forene industriens og handelens sager under én ministers administration. »Det er vanskeligt nok at afgøre, om ikke dansk Industri og Haandværks Erhvervs-virksomhed er en saa betydende Faktor i dansk Samfundsliv, at det meget vel saa godt som

Landbruget kunde kræve sit eget særlige Ministerium. Men et Krav derom er endnu ikke blevet rejst, og det kan vel heller ikke siges, at Tanken om endnu et nyt Ministeriums Oprettelse i politiske Kredse vilde blive mødt med megen Sympathi«. Regeringen har imidlertid søgt at sikre industri og håndværk en så selvstændig stilling i administrationen som muligt ved at oprette en styrelse af håndværks- og industrinæringen, »og den har derved villet tilkendegive, at disse Sager havde Krav paa en ganske særlig Hensyntagen fra Handelsministerens Side«.

Talen slutter med denne erklæring:

»Jeg maa da formene, at den Stilling, der ved disse Forandringer er indrømmet dansk Haandværk og Industri indenfor Administrationen, er den efter Omstændighederne bedste, der kunde gives disse saa betydningsfulde Virksomheder. Det maa overlades til dem selv at arbejde sig frem til en endnu betydningsfuldere Plads, det er af disse Erhvervsgrenes egen Virksomhed det afhænger, om deres særlige Interesser efter alles Mening kan siges at kræve endnu mere Indflydelse indenfor Centraladministrationen, i hvis Organisation Samfundets Faktorer vil afspejle sig efter den Betydning, Samfundet til ethvert Tidspunkt tillægger dem«.

Udviklingen siden 1914 har bekræftet, at det ikke så meget er den forretningsmæssige nødvendighed som politiske overvejelser, der bestemmer antallet af ministerier. Organiserede grupper af befolkningen vil med en vis vægt kunne rejse krav om at få et »eget« ministerium. Ved at oprette et nyt ministerium eller ved at koncentrere sager, der angår et bestemt samfundsområde i et enkelt af de bestående ministerier, kan en regering markere, at den vil skænke dette område sin særlige opmærksomhed.

Men er et ministerium først skabt og blevet forsynet med egen institutionsramme, kan det være temmelig svært at få taget livet af det igen, selv om en ny regering måtte have den bedste vilje til det. Det er let nok at »nedlægge« et ministerium ved at slå det sammen med et andet under en fælles minister, men som regel vil det være nødvendigt at bevare den administrative ramme til løsning af opgaver, der er taget op og ikke uden videre kan afvikles.

Et nedlagt ministerium lever ofte videre som selvstændig del af et andet ministerium. Det står rede til at genfødes, når de politiske forudsætninger er til stede.

3) 3.B . 1. Ministeriernes forretningsområde.

IV. De faglige centralmyndigheder.

Forhold til ministerierne.

Ved udtryket faglig centralmyndighed forstås i denne forbindelse sådanne centrale forvaltningsorganer, som i henhold til lovbestemmelser eller blot i kraft af deres faktiske organisation og personelle opbygning er indrettet på at løse bestemte fagligt afgrænsede administrative eller tilsynsmæssige opgaver.

Den typiske betegnelse for den faglige centralmyndighed er i vore dage »direktorat«. Jævnside hermed bruges betegnelser som »generaldirektorat«, »tilsyn«, »inspektorat«, »kontrol« m.v., udtryk som vel repræsenterer forskellige nuancer, men ikke med en sådan utvetydighed, at betegnelserne hver for sig lader sig klart definere.

Man kan dele nutidens direktorater i to grupper efter deres forhold til den øverste centralmyndighed. Et mindre antal - men blandt disse de største (generaldirektoraterne) — er ministerumiddelbare. Deres chefer er departementschefer for direktoratets forretningsområde.

Flertallet af direktoraterne står uden for ministerierne. Dette indebærer, at direktoratets sagsbehandling ikke kan afsluttes med en ministeriel afgørelse. En sådan kan kun opnås ved sagens skriftlige oversendelse eller indankning til det ministerielle kontor, hvorunder direktoratets forretningsområde sorterer ¹⁾.

Der findes endnu en tredje gruppe af direktorater, som er placeret inden for ministerierne, men hvis ledere er underordnet en departementschef. De er som regel opstået ved, at en del af et ministeriums funktioner er henlagt under en mere selvstændig forvaltning. Ud over betegnelsen »direktorat« frembyder denne gruppe ikke klare fællestræk. Den repræsenterer en udvidet trindeling af det ministerielle apparat, mindende om den siden 1940'erne udviklede tendens til at samle ministerielle kontorer i afdelinger. Direktoratet af denne type (fiskeridirektoratet, statens bygningsdirektorat, vejdirektoratet m.v.) er omtalt i det foregående afsnit.

I dette århundrede har spørgsmålet om direktoraternes placering inden for eller uden for ministerierne lejlighedsvis givet anledning til

principielle og praktiske overvejelser. Det har været den fremherskende opfattelse, at ministerierne bør rumme den juridiske sagkundskab, der forbereder lovene, giver anvisning på deres udførelse og træffer afgørelse, hvor der er tvivl om forståelsen af de generelle regler. Arbejdet »i marken«, d.v.s. den tekniske og faglige udførelse af de ministerielle anordninger, bør derimod henlægges til organer, som institutionelt er afsondret fra ministerierne.

Men denne retningslinje er blevet fraveget i flere tilfælde. I forbindelsen til den ansvarlige minister mente man at kunne overspringe det departementale led. Forventning om besparelser og større hurtighed i administrationen samt tilbøjelighed til at give den faglige sagkundskab (i modsætning til den juridiske) en mere fremtrædende stilling var en væsentlig faktor. En sådan ordning blev dog stedse betragtet som en undtagelse, der kun kunne komme i betragtning på forvaltningsområder af en vis størrelse.

I nyere tid har man i almindelighed antaget generaldirektoraternes ligestilling med departementerne for givet, og ved afgørelsen af andre direktoraters stilling har man i nogen grad beholdt sig til, hvorvidt de i henseende til størrelse og organisation kunne sammenlignes med de bestående generaldirektorater.

Da ministerialsystemet indførtes i 1848, var problemet mere enkelt. Antallet af specielle forvaltningsorganer var meget begrænset. Af nutidens mange civile direktorater uden for ministerierne fandtes dengang ingen. Man hjalp sig i visse tilfælde med lokale faglige melleminstanser (f. eks. overførstere). Institutioner (anstalter), der var underlagt statens bestyrelse eller tilsyn, stod normalt i direkte forbindelse med et ministerielt kontor. Dog fandtes en overinspektør for straffeanstalterne, en bygningsdirektør og en overdirektør for de kgl. lysthaver, men det var reminiscenser fra enevælden, som afvikledes i den nærmest følgende tid.

Endnu ved århundredskiftet fandtes kun enkelte institutioner, om hvilke man brugte udtrykket »direktorat«. Derimod var som følge af reformlovgivningen antallet af tilsynsmyndigheder vokset stærkt. I den følgende tid tog disse myndigheder, til dels i takt med den øgede

¹⁾ Betænk. om åndssvageforsorgen (nr. 204), Kbh. 1958. p. 26, bruger udtrykket »direktorater af 2. klasse«.

kompetence, lovgivningen gradvis tillagde dem, navn af direktorater. Til en række af disse institutioner knyttedes et nævn, råd eller udvalg, der som regel kun var rådgivende. Dog blev det i ikke få tilfælde nævnet, der fik overdraget myndigheden, medens kontorapparatet kun blev ekspederende. I nærværende afsnit vil som helhed kun rent direktoratsordnede institutioner blive genstand for omtale, medens de kollegialt ledede organer, til hvilke der knytter sig visse fælles problemer, bliver behandlet i et særligt afsnit (s. 83 ff).

De ældste direktorater.

Som tidligere nævnt var det i 1848 tanken, at de 7 ministerier skulle være de eneste centralmyndigheder, hvorigennem alle andre statsmyndigheder og -institutioner skulle ledes af ministeren eller umiddelbart på hans vegne.

Der viste sig imidlertid at være områder, hvor dette af praktiske grunde ikke let lod sig gennemføre, eller hvor andre hensyn begrundede en undtagelse. Det gjaldt først og fremmest de store etater, postvæsenet og toldvæsenet. Her ansås en departemental forvaltning ikke for mulig. Det samme gjaldt koloniernes centralbestyrelse og revisionsvæsenet.

Hertil kom nogle mindre forhenværende immediate autoriteter, som man af personlige hensyn placerede direkte under ministeren, en degradation der kunne være bitter nok for enevældens ledende embedsmænd. En af disse institutioner var tabelkommisjonen, senere det statistiske bureau, som gennem mere end 100 år har fastholdt sin ministerumiddelbare stilling, selv om det først i 1916 erhvervede departementsnavnet.

Post- og toldvæsenet organiseredes i generaldirektorater, revisionsvæsenet i generaldecisorater. Koloniernes centralbestyrelse blev et selvstændigt direktorat, omend ledelsen fra 1870 var overdraget en departementschef i finansministeriet som særligt hverv. De specielle problemer, der knytter sig til revisionsvæsenets ordning, vil blive omtalt i det følgende afsnit.

Ved ordet »direktorat« forstod man ikke som i nutiden primært en forvaltningsinstitution med personale, kontororganisation etc. Ludvig Meyers i 1853 udgivne fremmedordbog forklarer ordet »Directorat« således: »en Directors Værdighed, Embede, Bolig«. Direktoratet var embedsfunktionen som direktør. Generalprokurør Algreen-Ussing daterede i 1848 sit responsum til justitsministeren »Generalprocuratet i

Danmark«. Men med udnævnelsen af generaldirektører med et omfattende kompetenceområde, er »direktorat« hurtigt blevet den almindelige betegnelse for faglige forvaltningsorganer, der ledes af en direktør.

Ved den kgl. resolution af 3. december 1848, hvorved finansministeriet organiseredes, beskikkedes en generalpostdirektør. Det blev grev Danneskiold-Samsøe, som allerede i forvejen bar denne titel. Under det gamle system betød det, at han var formand i et kollegium, der hed generalpostdirektionen.

Han fik bemyndigelse til at afgøre alle sager »faget vedrørende« med undtagelse af en række udtrykkeligt undtagne anliggender, især sådanne som krævede kgl. resolution. Besvælinger over generaldirektørens afgørelser skulle indsendes til finansministeriet.

Da generalpostdirektørens beføjelser havde hjemmel i en kgl. resolution, handlede han ikke på ministerens vegne. Dette havde ikke kun formel betydning, især når man tager datidens fortolkning af ministeransvaret i betragtning. Selv om generalpostdirektøren havde større beføjelser end en departementschef, var han ikke sin ministers departementschef. Han måtte skriftligt indsende sine forestillinger til ministeren, der lod dem behandle i det departement, der havde finansministeriets sekretariatsforretninger.

I samme kgl. resolution blev det tilkendegivet, at toldvæsenets styrelse skulle ordnes på samme måde, men indtil videre skulle posten som generaldirektør lades ubesat. Grev Sponneck, der netop var blevet finansminister og under det gamle system havde ledet general-toldkammerets sektion for kongerigets toldvæsen, ønskede at forbeholde sig generaldirektørstillingen, når han gik af som minister. Som minister beholdt han det umiddelbare ansvar for toldvæsenet og lod de daglige forretninger bestyre af kommitterede.

Da Sponneck fratrådte ved ministeriet Ørstedes afgang i 1854, udnævntes han til general-tolldirektør, og den kgl. forestilling benytter nu det udtryk, at der »organiseres et general-tolldirektorat«. Det bliver på ny fastslået, at dets stilling i forhold til ministeren skal være den samme som postvæsenets.

Datidens generaldirektorater havde altså en anden stilling end nutidens. De var i virkeligheden ikke ministerumiddelbare. Deres selvstændighed beroede på, at ministerens kompetence ved kgl. resolution var indskrænket til et bestemt afgrænset område.

Generaldirektoraternes senere udvikling.

Sådanne selvstændige faglige centralorganer var imidlertid ikke dengang i folketingets yndest. Man var af den opfattelse, at en specialisering af de ledende embedsmænds funktioner vanskeliggjorde en tilpasning af centraladministrationens organisation til en talmæssigt mere indskrænket embedsstab.

Ved lønningsloven af 1870 blev det ved normeringen af departementschefer forudsat, at post-, jernbane- og telegrafvæsenet, når de dengang bevilgede jernbaneanlæg var fuldført, skulle forenes under et ministerielt departement, hvis chef mod et særligt honorar tillige skulle fungere som generaldirektør for *postvæsenet*. Da denne ordning trådte i kraft i 1874, ophørte postvæsenets uafhængige stilling. Generaldirektoratets kontorer blev flyttet til ministerialbygningen og blev en del af indenrigsministeriets 2. departement. Gennem anvancesselskab med ministeriets øvrige kontorer udviskedes postledelsens faglige præg. En del af generaldirektoratets forretninger blev overladt til faglige melleminstanser: overpostmesteren i København samt to postinspektorer.

Ordnningen viste sig hurtigt utilfredsstillende. Departementschefen kunne ikke overkomme ledelsen af de hastigt voksende trafiketater. For at aflaste departementet blev en række afgørelser lagt ud til melleminstanser, men det gik ud over ensartetheden. Resultatet blev, at man i 1883 måtte oprette en ny centralmyndighed for postvæsenet, foreløbig som en afdeling i ministeriet under ledelse af en kommitteret.

Nogle år senere søgte regeringen denne ordning stabiliseret. Der fremsattes lovforslag om oprettelse af et postdepartement i indenrigsministeriet. Men i folketinget var indstillingen nu helt anderledes. Man befandt sig under de provisoriske finanslove. Oppositionen var ikke uvillig til at bevilge penge til civile formål, blot ikke til en udvidelse af den egentlige ministerielle administration. Nu var det netop et generaldirektorat, folketinget foretrak.

Postvæsenet må nærmest betragtes som en industri, hedder det i en udvalgsbetænkning af 23. februar 1889 ¹⁾. De mænd, der skal lede postvæsenet, må derfor have en anden »For-

dannelse« og være i langt nærmere berøring med det store publikum end ministeriets jurister. Man frarådede derfor postdepartementet og anbefalede at udskille postvæsenet fra ministeriet som en selvstændig institution, hvis leder burde have »en saa omfattende Ret til Afgjørelse af forekommende Spørgsmaal denne Industri vedrørende, som overhovedet kan forenes med det Ansvar, Ministeren har——«.

Resultatet blev lov nr. 80 af 12. april 1889 om lønninger for postbestyrelsen m.v., hvis § 1 bestemmer, at post- og befordringsvæsenet ledes af en generaldirektør, der står direkte under indenrigsministeren. Det betød, at generaldirektøren tillige blev departementschef. Udtrykkeligt blev dette først fastslået, da loven blev revideret i 1916 (lov nr. 167 af 17. maj), idet § 1, stk. 2, siger, at generaldirektøren *som departementschef* står umiddelbart under vedkommande minister. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår imidlertid, at generaldirektøren »i samme Omfang som hidtil og paa samme Maade som Generaldirektøren for Statsbanerne tillige (skal) fungere som Departementschef og saaledes direkte forelægge Ministeren de Postvæsenet vedrørende Sager«.

Det nye generaldirektorat adskiller sig således fra det gamle derved, at det institutionelt er forenet med ministeriet. Det i 1874 indførte ministerstyre er bibeholdt. Ministeren bestemmer, hvilke sager der skal forbeholdes hans afgørelse, og hvilke generaldirektøren selv kan afgøre.

Jernbane- og telegrafvæsen fik i tidens løb en styrelsesordning af samme karakter som postvæsenet.

De først danske *jernbaner* var private baner. Statens overtagelse af de senere statsbaner fandt for Jylland-Fyns vedkommende sted i 1867 og for de sjællandske baner i 1880. Da det på grund af de politiske forhold ikke var muligt straks at gennemføre en lov om enhedsstyrelse af statsbanerne, etableredes ved kgl. resolution af 17. april 1885 en foreløbig ordning, hvorved driften af statens jernbaner med tilhørende færger m.v. blev underlagt en fælles centralforvaltning ledet af en generaldirektør. Den første organisationslov for statsbanerne udkom i 1892.

Der var endnu ikke tale om at give jernbanernes generaldirektør en ligeså fremtrædende stilling i centraladministrationen som postvæsenets chef. Loven indeholdt intet om banernes forhold til ministeriet. Det ordnedes administrativt, og reglen var, at alle vigtigere sager skulle fore-

¹⁾ Rigsdagstidende 1888/89 B 871 ff.

lægges ministeriet for offentlige arbejder til afgørelse ¹⁾).

Ved en ny styrelseslov af 1903 reduceredes generaldirektørens myndighed yderligere. Han blev formand for en kollegial generaldirektion på 5 medlemmer.

Et i 1911 nedsat Statsbaneudvalg fandt imidlertid denne ordning uhensigtsmæssig. Det anbefalede ikke blot at lægge ledelsen i en enkelt mands hånd, men tillige at gøre ham til departementschef for statsbanerne. Den i 1889 for postvæsenet indførte ordning skulle være forbillede. Departementet for offentlige arbejder skulle herefter intet have med statsbanerne at gøre. Dette gennemførtes ved lov af 10. maj 1915.

Om *telegrafvæsenets* ledelse fandtes der indtil 1925 ingen lov. Den løbende administration blev varetaget af en telegrafdirektør uden for ministeriet. Den overordnede myndighed udøvedes af vedkommende departementschef i indenrigsministeriet/ministeriet: for offentlige arbejder, der mod et særligt honorar fungerede som etatens generaldirektør.

I 1923 omdannedes telegr af direktoratet til et generaldirektorat, og i 1925 gennemførtes en lov, hvis § 1 fik samme indhold som de tilsvarende love om postvæsenet og statsbanerne. At generaldirektoraterne for post- og telegrafvæsenet i 1927 forenedes i et fælles generaldirektorat, indebar ingen principielle forandringer i forholdet til ministeren for offentlige arbejder.

For *toldvæsenets* vedkommende fik udviklingen et andet forløb, om end resultatet i hovedsagen blev det samme. Da kongerigets direkte *skattevæsen* i 1865 fra indenrigsministeriet førtes tilbage til finansministeriet, blev det henlagt under generaltolldirektøren. Der skete derved ingen anden forandring, end at det bestående generaltolldirektorat nu blev til et generaldirektorat for det samlede skattevæsen.

Ved kgl. resolution af 29. marts 1902 blev generaldirektoratet i forbindelse med embedsledighed delt, idet der oprettedes et skattedepartement for det direkte skattevæsen, medens toldvæsenet skulle forblive under et generaldirektorat. Det var hensigten ved en senere omordning af finansernes centralbestyrelse at spare en departementschef, hvorefter man uden at søge ny bevilling kunne besætte posten som chef for skattedepartementet. Indtil videre skulle den nye generaldirektør for toldvæsenet (Marcus

Rubin) tillige bestyre skattedepartementet. Dette provisorium fik en lang levetid. Først i 1954 udnævntes en særlig chef for skattedepartementet.

Ved samme kgl. resolution af 29. marts 1902 ophævedes den særlige myndighed til at træffe afgørelser på egen hånd, som i 1854 var blevet tillagt generaltolldirektøren. Det hedder herom i finansminister Hages forestilling, »at det ikke er stemmende med det Ministeren paahvilende Ansvar ogsaa over for Generaldirektørens Afgørelser, at der er forbeholdt Generaldirektøren et Omraade, hvor han uafhængig af Finansministerens Bestemmelse kan træffe Afgørelse, og der ses heller ikke at være nogen Grund til, at Generaldirektørerne ligeoverfor den ansvarlige Minister ere stillede anderledes end andre Departementschefer. Det bør være forbeholdt Ministeren efter de til enhver Tid foreliggende Omstændigheder at drage Grænserne for det Omraade, paa hvilket Generaldirektøren kan træffe Afgørelse paa egen Haand——Den paagældende Embedsmands Forretningsforhold til Finansministeren vil da blive som enhver anden Departementschef«²⁾).

Der synes i begyndelsen at have hersket nogen uklarhed med hensyn til, hvad denne ændring i generaldirektørens stilling indebar. Da Rubin i sin egenskab af chef for skattedepartementet gav byfogeden i Løgstør en tilrettevisning, ytrede stiftamtmanden i Ålborg tvivl om, hvorvidt generaldirektøren kunne foretage dette på egen hånd uden ministerens underskrift eller hjemmel i en bemyndigelse fra denne. Det fremgår af sagen, at der i forbindelse med Rubins udnævnelse havde fundet en mundtlig forhandling sted mellem denne og finansministeren, og at det her var blevet fastslået, at generaldirektørens beføjelser udadtil ikke skulle indskrænkes. Ganske enkelte spørgsmål, f.eks. tildeling af klasselotterikollektioner, skulle overføres til ministeren. I øvrigt skulle alt være som før, bortset fra, at generaldirektørens beføjelser ikke længere havde hjemmel i en kgl. resolution, men i en ministeriel bemyndigelse, som finansministeren når som helst kunne udvide eller indskrænke³⁾.

En skrivelse af 27. april 1904 fra finansministeriet til generaldirektoratet og skattedepartementet, hvis indhold blev meddelt offentligheden, fastslog, at »den særlige Myndighed« var bevaret »uforandret i Omfang«, og at der kun

1) De danske Statsbaner 1847-1947, p. 186. - Betænkning af Statsbaneudvalget af 1911, Kbh. 1913, p. 13-17.

2) Finansministeriets kgl. forestillinger 1902 nr. 29.

3) Finansmin. sekr. j.nr. 941/1904 (personale).

var tale om en ændring af hjemmelen for denne myndighed.

Den nye kompetenceregulering bragte formelt oppebørselsvæsenet i samme stilling til ministeren som postvæsenet siden 1889. Om forholdet også reelt blev det samme, kan kun en detaljeret undersøgelse af forretningsgangen vise. Man var ikke længere så tilbøjelig til at sammenligne disse etater som i 1848 og 1854. Dengang drøftede man for begges vedkommende, om de skulle betragtes som udbyttegivende aktiver for statskassen (ligesom domænerne) eller som indretninger, staten opretholdt på grund af deres betydning for erhvervslivet.

Skattelovene af 1903 og toldloven af 1908 og de udvidelser - ikke mindst med hensyn til forbrugsafgifter - der fandt sted før og under 1. verdenskrig, ændrede opfattelsen af oppebørselsvæsenets placering i centraladministrationen. Det kom til udtryk, da generaltolddirektoratet i 1919 skiftede navn til departementet for told- og forbrugsafgifter. I forestillingen til kongen blev det fremhævet, at medens postvæsen og jernbanevæsen var erhvervsvirksomheder, som staten vel havde overtaget, men som ikke efter deres natur var statshverv, så var administrationen af told- og afgiftslovene med tilhørende tilsynshverv egentlige statshverv. Man burde derfor give generaltolddirektoratet »en Benævnelse, der udelukker Misforstaaelse og paa en mere tydelig Maade tilkendegiver dets Stilling blandt de egentlige ministerielle Departementer og i nøje Samhørighed med Skattedepartementet«!).

Til en sådan navneforandring kan naturligvis tænkes andre motiver end de anførte, som i hvert fald ikke har gyldighed for den 3 år tidligere foretagne ændring af statens statistiske bureau til det statistiske departement. Den embedsmand, der ledede skattedepartementet og departementet for told- og forbrugsafgifter, kaldtes vedblivende generaldirektør, og da embedet deltes i 1954, fik skattedepartementet en departementschef, medens tolddepartementet beholdt generaldirektøren.

Der synes ikke i vore dage at være nogen principiel forskel på et departements og et generaldirektorats forhold til ministeren. Der ske heller ikke nogen reel forandring af generaltolddirektoratets stilling i 1919. Det var kun »benævnelsen«, der ændredes. Udtrykket generaldirektør er i dansk forvaltningstradition ind-

til fornylig kun benyttet om en embedsmand, der leder et korpsmæssigt organiseret civilt forvaltningsapparat af en vis størrelse. Selv om man i visse tilfælde ikke har opretholdt et formeligt generaldirektorat, har man alligevel anerkendt tilstedeværelsen af en funktion som generaldirektør. Vedkommende departementschef har da fået et ekstra honorar for at fungere som generaldirektør. Denne funktion har relevans »nedad« og siger i og for sig intet om forholdet til ministeren.

Enkelte andre direktoratschefer er i tidens løb ved lov blevet stillet umiddelbart under ministeren. Det gælder direktøren for fængselsvæsenet (se s. 69), direktøren for sindssygevæsenet (nu statshospitalet) (se s. 69) og direktøren for den sociale særforplejning (se s. 74). En tilsvarende stilling var tiltænkt chefen for et direktorat for statens samlede hospitalsvæsen (inkl. rigshospitalet), som blev foreslået af forvaltningskommissionen af 1946²⁾, men ikke gennemført. I disse tilfælde har man ikke benyttet betegnelsen »generaldirektør«, hovedsagelig fordi »man ikke har skønnet, at det administrative område var stort nok til at svare til de tre eksisterende generaldirektorater«³⁾.

Men de tre ministerumiddelbare direktorater adskiller sig også fra generaldirektoraterne derved, at styrelserne ikke er i samme grad centraliseret. Deres forvaltningsområde er et antal i det daglige ret selvstændigt virkende institutioner. Der er imidlertid en anden forvaltningsgren, hvis udvikling i nyere tid frembyder objektive lighedspunkter med de etater, der er organiseret under generaldirektorater. Det er *politiet*.

Indtil 1938 fandtes intet enhedspoliti. Ordenspolitiet var kommunalt. Til løsningen af særlige opgaver (f.eks. tilsynet med udlændinge, kriminalpoliti uden for København) fandtes et statspoliti. Den eksekutive politimyndighed udøvedes direkte under justitsministeriet af Københavns politidirektør og politimestrene.

Ved lov nr. 166 af 18. maj 1937 oprettedes et for hele riget fælles politikorps under en rigspolitichef. Denne blev dog hverken af navn eller gavn generaldirektør for politivæsenet, idet politimestrene fremdeles på meget væsentlige områder stod direkte under justitsministeriet.

2) Forvaltningskommissionen af 1946, 3. betænkning, p. 21 ff.

3) Forvaltningskommissionen af 1946, 4. betænkning, p. 148.

1) Finansministeriets kgl. forestillinger 1919 nr. 78.

Forvaltningskommissionen af 1946¹⁾ beskæftigede sig indgående med spørgsmålet om en yderligere centralisering af politistyrelsen, og dens flertal anbefalede at »samle justitsministeriets og rigspolitichefens funktioner i en fælles styrelse direkte under justitsministeren, det vil sige ved at organisere politiets øverste ledelse som et departement eller et direktorat (generaldirektorat), hvis chef har direkte referat til ministeren«. Af de nævnte alternativer foretrak man (general) direktoratet.

Man tilsigtede ved en sådan ordning at afskaffe dobbeltbehandlingen i en række sager og få politiets økonomi forenet i et samlet budget, og på det eksekutive område ville den uklarhed i kompetencefordelingen, som 1937-loven gav anledning til, bortfalde.

Betænkningen tilføjer, at »en ordning af den her omhandlede karakter svarer efter flertallets opfattelse godt til den administrative opbygning, som har fundet sted inden for dansk administration på områder, hvor tilsvarende forudsætninger har været til stede«.

Forudsætningerne er dog ikke helt identiske. Medens hensigtsmæssigheden af en centraliseret ledelse af trafiketaterne ikke i nævneværdig grad har været anfægtet i den sidste menneskealder, har spørgsmålet om politiets organisation været genstand for politisk uenighed. Denne uenighed drejer sig bl.a. om ønskeligheden af en indskrænkning i de lokale politimyndigheders selvstændighed, hvad der måtte blive resultatet, hvis der indrettedes et fagligt generaldirektorat for politiet.

Direktorater m.v. under departementerne.

Under det nuværende **forsvarsministerium** findes et antal institutioner med civile opgaver. Kun tre af disse — alle hidrørende fra det gamle marineministerium — kan betegnes som direktoratsordnede, nemlig fyr- og vagervæsenet, lodsvæsenet og redningsvæsenet.

Oprindeligt blev *fyr- og vagervæsenet* ledet af en inspektør, men ved en lønningslov for fyrvæsenet af 27. april 1894 normeredes stillingen som fyrdirektør. For *lodsvæsenets* vedkomme-
de var landet delt i to overlodsdistrikter. En centralmyndighed oprettedes ved lov af 8. juni 1912, ifølge hvilken lodsvæsenet bestyres af en af kongen udnævnt lodsdirektør. *Redningsvæse-*

net kom først i 1906 til marineministeriet. Det var indtil 1928 delt i Det nørrejske redningsvæsen og Bornholms og Møns redningsvæsen, men har siden da været underlagt en fælles bestyrer.

Disse direktorater er formelt aldrig blevet oprettet som sådanne. Der er kun oprettet *stillinger* som direktør for lodsvæsenet, fyrvæsenet etc., og statshåndbogen kender dem heller ikke som direktorater. Et lignende forhold findes under andre ministerier. Nogen praktisk forskel synes det dog ikke at medføre, om loven henlægger en beføjelse til en direktør eller et direktorat.

For **finansministeriets** vedkommende udgør de større faglige forvaltningsorganer formelt dele af selve ministeriet. De er omtalt andetsteds i dette afsnit.

Uden for ministeriets rammer befinder sig to vigtige institutioner: *ligningsrådet* med *statens lignings direktør* og *at* samt *landsskatteretten*, begge rådende over et betydeligt kontorapparat. De vil, ligesom deres forgængere *over skyldrådet* og *landsoverskatteradet*, blive omtalt i rækken af institutioner, der er under kollegial ledelse.

Endvidere findes under finansministeriet et antal institutioner, hvis placering og indre opbygning kan minde om et direktorat, men som utvivlsomt falder uden for begrebet faglig centralmyndighed. Det gælder Den kgl. mønt, statsanstalten for livsforsikring, Det kgl. københavnske klasselotteri og Det kgl. assistenshus. Det drejer sig her om enkeltinstitutioner uden overordnede beføjelser.

På **justitsministeriets** område møder man anklagemyndigheden, politiet, statens biltilsyn, overformyndieret og fængelsvæsenet. Af disse er politiet omtalt ovenfor og forbigås her.

Anklagemyndigheden som centralinstitution blev oprettet ved retsplejeloven af 1916. Indtil da traf amtmanden afgørelse om påtale i straffesager ved underretten samt om påankning af afsagte domme. Retsplejereformen henlagde denne beføjelse til overanklagere — tre i hver landsretskreds — med en rigsanklager som højeste anklagemyndighed og tilsynsmyndighed for de lokale anklagemyndigheder. Da loven trådte i kraft, optoges de nuværende betegnelser: rigsadvokat og statsadvokater.

Statens biltilsyn er som centralmyndighed ganske ny. Den oprettedes ved en bekendtgørelse af 27. oktober 1960 som fagligt organ for justitsministeriet i motorsager og overordnet in-

¹⁾ Forvaltningskommissionen af 1946, 4. betænkning, p. 144 ff.

stans for de til politikredsene knyttede lokale motorsagkyndige.

Indtil 1870 fandtes i hver retskreds et *overformynderi*, hvis midler forvaltedes af retsbetjentene. Ved lov af 26. maj 1868 samledes al forvaltning af umyndiges midler i overformynderiet i København. Ved udlån af overformynderiets midler medvirker lokale lånebestyrelser beskikket for hver amtsrådsreds. Til overformynderiet er ligeledes henlagt den i 1931 ophævede lenskontrols tilsyn med pengefideikomiser.

Ved forvaltningsreformen i 1848 blev overbestyrelsen af *fængselsvæsenet* henlagt til en uden for ministerierne placeret overinspektør, et embede som i en årrække blev beklædt af C. N. David. Ved en lov af 1861 om lønninger for de uden for ministerierne ansatte kongerigske embedsmænd nedlagdes denne stilling som fast embede, men der bevilgedes et rådighedsbeløb, som ministeren efter eget skøn kunne anvende til fængselsvæsenets bestyrelse. Herefter afløstes overinspektionen af et fængselskontor i justitsministeriet, hvis ledelse blev overdraget en tjenstgørende fængselsinspektør som ekstraherv.

Ved kgl. resolution af 18. juli 1884 genoprettedes stillingen som overinspektør uden for ministeriet, men som honorarlønnet hverv. Begrundelsen var bl.a. den, at man ønskede hvervet overdraget »en anset Mand i en betydelig Livsstilling«, der var »istand til paa en fyldestgørende Maade at repræsentere Danmark ved internationale Sammenkomster vedrørende Fængselsvæsenet«. Stillingen som kontorchef i justitsministeriet medførte i så henseende for stor afhængighed. Den nye overinspektør blev professor Goos.

Stillingen var stadig et bierhverv, en ordning som med de voksende forretninger efterhånden blev uholdbar. Da der i 1910 var udsigt **til**, at arrestvæsenet inden længe skulle underlægges staten (det skete dog først i 1938), gennemførtes en lov (nr. 100 af 18. april) om oprettelse af et direktorat for fængselsvæsenet. Direktoratet blev ligestillet med justitsministeriets departement, som man ønskede at aflaste for en del af dets forretninger. Loven indeholdt en hjemmel for ministeren til at flytte sager mellem departement og direktorat.

Under **indenrigsministeriet** sorterer to faglige forvaltningsområder: sundhedsvæsenet og civilforsvaret. På *sundhedsvæsenets* område findes

to centralmyndigheder: sundhedsstyrelsen, der fra sin forgænger, Det kgl. sundhetskollegium, har arvet visse kollegiale træk (se s. 84), samt direktoratet for statshospitalerne (sindssygehospitalerne). Uden for disse centralstyrelser befinder sig statens øvrige hospitaler, af hvilke dog rigshospitalet og militærhospitalet sorterer under undervisningsministeriet. Overtilsynet med de ikke-statslige sygehuse er henlagt til indenrigsministeriets departement.

Siden 1884 har sindssygehospitalerne uden for København været statsanstalter, men i begyndelsen uden faglig centralledelse. Institutionerne sorterede direkte under et kontor i justitsministeriet. En kommission om sundhedsvæsenet foreslog i 1920, at der oprettedes et *direktorat for statens sindssygeværn*, hvilket skete ved lov nr. 262 af 6. maj 1921.

Lovens § 10 viser, at man sigtede videre, idet den åbnede mulighed for, at »andre under Justitsministeriet hørende Helbredelses- eller Plejeinstitutioner, der ejes af Staten, eller hvis Drift er underkastet Statskontrol, inddrages under denne Lovs Bestemmelser«. Bestemmelsen blev dog ikke udnyttet.

Loven af 1921 placerede direktøren for sindssygeværnet umiddelbart under ministeren, men administrationskommissionen af 1923 konstaterede ¹⁾, at dette blev administreret: på en sådan måde, at der ikke var tale om ministerreferat i gængs forstand, idet en række vigtige sager ifølge instruksens skulle forelægges ministeren skriftligt. Kommissionen henstillede, at der blev givet direktoratet en stilling svarende til fængselsdirektoratet. Dette skete i en ny instruks af 27. august 1925, i hvis § 10 det bl. a. hedder: »Bortset fra Sager, som efter Forholdets Natur eller ifølge særlig Bestemmelse bliver at forelægge Ministeren, træffer Direktøren selv Bestemmelse om, hvorvidt han på egen Haand vil afgøre en Sag, eller han vil forelægge den for Ministeren. Forelæggelse af Sager for Ministeren sker ved direkte mundtligt Referat«. Kun forslag til love og anordninger skulle indgives skriftligt til departementet.

Tanken om at inddrage flere af statens hospitaler under direktoratsledelse blev genoptaget af forvaltningskommissionen af 1946 ²⁾, der foreslog at oprette et hospitalsdirektorat sidestillet med indenrigsministeriets departement. Un-

¹⁾ Administrationskommissionen af 1923, 3. betænkning, p. ³⁴₃₅
²⁾ Forvaltningskommissionen af 1946, 3. betænkning, p. 23 ff.

der dette skulle inddrages ikke blot de under sindssygeværnet og indenrigsministeriet hørende hospitaler, men også rigshospitalet og militærhospitalet. Socialministeriets særfororgsinstitutioner ville man derimod principielt ikke inddrage, idet disse ikke udelukkende er helbredelsesanstalter, men i lige så høj grad forsorgsinstitutioner.

Forvaltningskommissionen forslag blev imidlertid ikke gennemført, og ved lov nr. 180 af 30. april 1960 om styrelsen af statens hospitaler for sindslidende er den i 1921-loven indeholdte hjemmel for at drage andre helbredelsesanstalter ind under denne administration bortfaldet.

Begyndelsen til det danske *civilforsvar* blev gjort, da indenrigsministeriet i 1933 nedsatte en kommission til at undersøge, »hvorvidt eller i hvilket Omfang der kan træffes Foranstaltninger, der kan bidrage til, at den civile Befolkning kan undgå Følgerne af Angreb med kemiske Krigsmidler, Brandbomber, Sprængbomber o. lign.«

Et særligt forvaltningsorgan under navn af statens civile luftværn oprettedes i henhold til lov nr. 180 af 29. april 1938. Denne lov vedblev med en række ændringer og tilføjelser at være grundlaget for det civile luftværn gennem 2. verdenskrig, indtil den i 1949 afløstes af lov om civilforsvaret (nr. 152 af 1. april).

Denne lovs § 1 gør det til civilforsvarets opgave at træffe alle foranstaltninger til at forebygge og afbøde følger af krigshandlinger i det omfang, disse foranstaltninger ikke henhører under de militære værn. I § 2 bestemmes, at disse opgaver varetages under indenrigsministeriet, der udøver sine beføjelser gennem chefen for civilforsvarsstyrelsen.

Bestemmelserne er udarbejdet af indenrigsministeriets luftværnsudvalg af 1946¹⁾. I betænkningen erklærer udvalget det for nødvendigt fremdeles at opretholde et organ, som kan organisere, lede og føre tilsyn med civilforsvaret i fred, og som kan føre kommando i krig.

Ved siden af civilforsvarsstyrelsen oprettedes et civilforsvarsråd sammensat af repræsentanter for en række implicerede myndigheder (værne, politiet, brandværnet, kommunerne etc.). Rådet har ikke besluttende myndighed.

Under **boligministeriet** skrives kun ganske få specielle centralmyndighed sr. Til gengæld er

ministeriet i nogen grad selv organiseret med henblik på løsningen af de tekniske opgaver inden for dets ressort.

Til det i 1943 oprettede statens bygningsdirektorat knyttedes to arkitektafdelinger for henholdsvis byggeri med offentlig støtte og statsbyggeri. Disse afdelinger består fremdeles som tekniske specialorganer, der er til rådighed for ministeriets behandling af sager på de pågældende områder.

Inden for byplanlovgivningen er forholdet tilsvarende. Siden byplanloven af 1938 er det blevet en pligt for kommunerne at udarbejde byplaner og indsende dem til godkendelse i ministeriet. Til at varetage den tekniske behandling af byplansagerne oprettedes en stilling som ministeriets *kommitterede i byplansager*. Denne funktion har gradvis udviklet sig til et selvstændigt kontor, der tillige får forelagt en række konkrete sager inden for bygningslovgivningen²⁾. Institutionen må dog vedblivende betragtes som et rådgivende organ for ministeriet og ikke som en faglig instans mellem dette og de lokale byudviklingsudvalg.

På et enkelt af boligministeriets sagområder, nemlig forvaltningen af de *kgl. bygninger og haver*, findes en gammel administrativ organisation. Disse sager blev ved reformen i 1848 udskilt af hofstaten. Til at forestå den tekniske bestyrelse af de civile ministeriers bygningsvæsen udnævntes i 1849 en bygningsdirektør, under hvem der sorterede 5 kgl. bygningsinspektører. De kgl. haver blev administreret af en overdirektør.

Begge disse embeder blev nedlagt, så snart de blev ledige: bygningsdirektoratet i 1856 og overdirektoratet for de kgl. haver i 1859. Siden 1856 har de kgl. bygningsinspektører sorteret direkte under ministeriet. Der blev gjort flere forgæves forsøg på at oprette en ny styrelse for statens bygningsvæsen, der efterhånden kom i opløsning, idet flere ministerier uden om bygningsinspektørerne engagerede private tilsynsførende arkitekter. I samlingen 1929-30 fremsattes et forslag til lov om statens bygningsvæsen, ifølge hvilket der under indenrigsministeriet skulle oprettes et statens bygningskontor.

Ved lov nr. 52 af 14. marts 1931 om statens bygningsvæsen skabtes statens bygningsråd, men kun med rådgivende beføjelser. Bygningskontoret kunne ikke gennemføres. Statens bygningsvæsen blev herefter administreret af indenrigs-

1) Betænkning vedr. Civilforsvarets Organisation afgivet af Indenrigsministeriets Luftværnsudvalg af 1946, Kbh. 1948, p. 51.

2) Bygge- og boligforholdene 1946-1956, udg. af boligministeriet, Kbh. 1957, p. 105.

ministeriets ejendomsafdeling og fra 1943 af statens bygningsdirektorat, som blev en afdeling af indenrigs- og senere boligministeriet.

De kgl. haver sorterede i enevældens tid under overhofmarskallen. Da haverne i 1849 blev erklæret for statsejendom, vedblev overhofmarskal Levetzau at bestyre disse som overdirektør. Ved lov af 12. marts 1852 om statshaverne blev det bestemt, at der skulle ansættes en gartner ved de offentlige lysthaver. Ved Levetzaus død gik hans funktioner over til ministeriet, medens ledelsen af selve havedriften påhvilede gartneren. Af dette gartnerembede har det nuværende *inspektorat for de offentlige lysthaver* gradvis udviklet sig.

På den sociale lovgivnings område har faglige centralmyndigheder udviklet sig meget tidligt, i de fleste tilfælde inden **socialministeriets** oprettelse.

Ældst er *arbejdstilsynet*, tidligere kaldet arbejds- og fabriktilsynet, hvis områder er arbejderbeskyttelsen ¹⁾). Dets tilblivelse skyldtes lov af 23. maj 1873 om børns og unge menneskers arbejde i fabrikker og fabrikmæssig drevne værksteder samt det offentliges tilsyn med disse. Ifølge denne lovs § 12 skal der »til at føre Tilsyn med, at de foranstaaende Bestemmelser efterleves, og til aarlig at undersøge Arbejdsvirkomheden paa de det Offentliges Tilsyn undergivne Arbejdssteder og de Forhold, der dermed staa i Forbindelse, ansættes af Indenrigsministeren tvende Arbejdsinspektører«.

Den overordnede ledelse af arbejdstilsynet var henlagt til indenrigsministeriets 2. departement. Tilsynets opgaver udgjorde kun en del af det område, der senere blev inddraget under arbejderbeskyttelseslovgivningen. Kontrollen med dampkedler og med sundhedsforholdene på arbejdspladserne var dengang politimæssige opgaver.

Ved maskinbeskyttelsesloven af 1889 udvidedes inspektørernes funktion betydeligt. Under betegnelsen fabrikinspektører fik de overdraget tilsynet med lovens overholdelse for alle maskiner undtagen sådanne, der blev drevet med vand, vind eller dyrisk kraft, for hvilke der oprettedes et kommunalt maskintilsyn. Ligeledes blev politimestrenes tilsyn med dampkedler på landjorden overført til fabrikinspektørerne.

Det næste skridt blev taget ved lov nr. 71 af 11. april 1901 om arbejde i fabrikker og der-

med ligestillede virksomheder samt det offentliges tilsyn dermed. Ved denne lov blev sundhedsforholdene på arbejdspladserne inddraget under fabrikinspektionen, og der oprettedes en faglig centralmyndighed, direktoratet for arbejds- og fabriktilsynet, hvortil knyttes et arbejdsråd (se s. 92).

Dermed var rammerne for den nuværende administration af tilsynslovgivningen skabt. Centralmyndigheden skiftede i 1954 navn til direktoratet for arbejdstilsynet.

Næst i rækken kommer *sygekassevæsenet*. En af indenrigsministeriet i 1875 nedsat kommission til undersøgelse af arbejderforholdene anbefalede, at staten påtog sig at støtte private sygekasser, mod at disse i et vist omfang underkastede sig statens tilsyn. De politiske forhold gjorde det indtil videre umuligt at nå et resultat, men da der i slutningen af 1880'erne kom forligsbestræbelser i gang, blev sociale lovforslag et foretrukket emne. Fra 1888 blev rigsdagen konstant præsenteret for et forslag til lov om anerkendte sygekasser, men først i 1892 blev loven vedtaget.

Ifølge lov af 12. april 1892 om anerkendte sygekasser kan indenrigsministeren meddele en sygekasse anerkendelse i henhold til lovens bestemmelser. Der skulle ansættes en sygekasseinspektør, til hvem der knyttes et af sygekasserne valgt nævn (se s. 89). Sygekasseinspektøren foretog indstilling til ministeren om meddelelse eller bortfald af statsanerkendelse samt førte tilsyn med, at kasserne i deres virksomhed overholdt lovens forskrifter. Han skulle desuden være til rådighed med vejledning, herunder bistand ved oprettelse af nye kasser.

Senere lovændringer udvidede sygekasseinspektoratets opgaver. I 1905 fik det overdraget tilsynet med begravelleskasser, fra 1915 kunne der oprettes statskontrollerede »fortsættelsessygekasser«. Samtidig udviklede inspektoratet sig til at være en slags administrativ domstol i tvistigheder mellem sygekasserne og deres medlemmer ²⁾).

Ved lov af 6. maj 1921 oprettedes en invalideforsikring, der knyttes til medlemskab af sygekasserne. Afgørelsen af, om der i det enkelte tilfælde forelå invaliditet i lovens forstand blev henlagt til en kollegial invalideforsikringsret (se s. 97). Selve forsikringen administreres i begyndelsen af direktionen for invalideforsikringsfonden, for hvilken sygekasseinspek-

1) Arbejds- og Fabriktilsynet gennem 75 Aar, Kbh. 1948.

²⁾ Fra Laugssygekasser til Folkeforsikring, udg. af Sygekassenævnet, Kbh. 1942, p. 198.

tøren var forretningsfører. Ved en lovændring af 16. juli 1927 ophævedes direktionen. Fondens bestyrelse henlagdes under sygekasseinspektoratet, der i samme lov skiftede navn til direktoratet for sygekassevæsenet.

Reformerne i 1933 indførte på væsentlige punkter ændringer i denne lovgivning, bl.a. blev invalideforsikring gennem sygekasserne gjort obligatorisk for alle. Men med hensyn til den centrale forvaltning skete ingen principielle ændringer.

En lov af 1898 om arbejderes forsikring mod ulykkestilfælde blev administreret af et kollegialt organ, *arbejderforsikringsrådet*, hvorom henvises til s. 62.

I 1905 skabtes en centralstyrelse for *børnefor sorgen*, delt mellem et kollegialt og et direktoratsordnet organ. Indtil da fandtes ingen speciel børneforsorg. Ved lov nr. 72 af 14. april 1905 om behandling af forbryderske og forsømte børn og unge mennesker oprettedes i hver kommune et eller flere værgeråd, der traf beslutning om »Anvendelsen af de i denne Lov hjemlede Optragelses- og Forbedringsmidler«. Som ankeinstans for de lokale værgeråd indsat-tes et *overvær geråd*, bestående af tre personer: formanden, som skulle være den nede for om- talte overinspektør for opdragelsesanstalterne, samt to medlemmer, udnævnt af henholdsvis justitsministeriet (til hvis ressort børneloven hørte) og kultusministeriet. Visse beslutninger, f. eks. om anbringelse af et barn uden for hjem- met, skulle i alle tilfælde forelægges over- værgerådet til godkendelse.

Samtidig oprettedes en *overinspektion for opdragelsesanstalterne* med den opgave at vare- tage overtilsynet med samtlige offentlige og pri- vate statsanerkendte børnehjem og opdragelses- anstalter samt overvåge de lokale værgeråds virksomhed. Overinspektøren var i sin egenskab af overværgerådets formand chef for dettes kontor.

Denne ordning viste sig efter få års forløb utilfredsstillende, bl. a. var det vanskeligt for én mand at overkomme ledelsen af både over- værgerådet og overinspektionen. Selve værge- rådsinstitutionens organisation og myndighed var genstand for kritik, som med hensyn til, hvad der har interesse i denne forbindelse, gik ud på at begrænse overværgerådets beføjelser og udvide det med folkevalgte repræsentanter.

Hertil kom, at børneforsorgen ikke var sam- let under ét ministerium, idet tilsynet med bør- nehjem m.v. sorterede under undervisningsmini-

steriet. Et i 1918 nedsat udvalg ¹⁾ til revision af børneloven og plejebørnsloven beskæftigede sig med dette spørgsmål. Flertallet ønskede dog intet forandret heri, bl.a. under hensyn til, at særfororgsinstitutioner i almindelighed sortere- de under undervisningsministeriet. Man var dog indstillet på, hvis der engang blev oprettet et særligt socialministerium, at lade værgerådsfor- sorgen gå ind under dette. Dette blev fulgt ved socialministeriets oprettelse i 1924.

På de øvrige punkter blev lovgivningen for- andret ved værgerådsloven af 1922. De lokale værgeråd fik udvidet kompetence, især med hensyn til børns fjernelse fra hjemmet. Over- værgerådets karakter af et rent appelnavn for- stærkedes. Overinspektøren for opdragelses- hjemmene blev menigt medlem af rådet, der suppleredes med to af rigsdagen valgte med- lemmer. Formanden skulle udnævnes af kongen og opfylde betingelserne for at kunne blive landsdommer. Dog bevarede overværgerådet retten til initiativ i fjernelsessager, hvor et vær- geråd vægrede sig ved indgriben.

Ved socialreformen (lov om offentlig for- sorg) ophævedes værgerådene, og det stedlige børneværn indarbejdedes i den kommunale so- cialforvaltning. Overværgerådet skiftede navn til *landsnævnet for børneforsorg*. Dets sammen- sætning forblev i hovedsagen uændret, men det fik overdraget en række administrative opgaver, f.eks. revision af børneværnsregnskaberne. Li- geledes blev landsnævnet sagkyndig høringsin- stans for visse myndigheder (socialministerium, anklagemyndighed, fængselsdirektorat). Siden loven af 7. maj 1937 om børn født uden for ægteskab har nævnet administreret den såkaldte bidragsfond (der nu er under afvikling).

Overinspektionen, fra 1933 kaldet *overin- spektionen for børneforsorgen*, havde til opgave at udføre de besluttede forsorgsforanstaltninger samt føre tilsyn med offentlige og anerkendte børneinstitutioner. Den var faglig mellemin- stans mellem institutionerne og socialministeri- et, hvis afgørelser blev truffet på grundlag af overinspektionens indstillinger.

Lov nr. 192 af 7. juni 1958 om børne- og ungdomsforsorgen har fuldstændig ændret disse rammer. Reformen blev forberedt i et af social- ministeriet i 1953 nedsat udvalg. Den umiddel- bare anledning var den i grundloven af 1953 § 71 indeholdte regel om frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, men det blev tillige over-

1) Betænkning fra Udvalget til Revision af Børneloven og Plejebørnsloven, Kbh. 1920, p. 51 f.

draget udvalget at undersøge hele spørgsmålet om børneforsorgens centraladministration.

Resultatet blev en væsentlig indskrænkning af landsnævnets administrative virksomhed, som henlagdes dels til amterne, dels til overinspektionen. Landsnævnet blev ankeinstans for det stedlige børne- og ungdomsværns beslutninger, og dets kendelser i fjernelsessager var ikke længere endelige.

Endvidere ændredes forretningsfordelingen mellem socialministeriet og overinspektionen. Man havde i udvalget overvejet muligheden af at oprette et børneforsorgsdirektorat i socialministeriet, hvis chef skulle have referat til ministeren.¹⁾ Tanken blev imidlertid forkastet, dels fordi den stred mod den almindelige opbygning af den danske centraladministration, dels fordi det ville udelukke muligheden af indankning af direktoratets afgørelser for ministeriet, hvilket »ville stride mod det sædvanlige inden for den sociale forsorg gældende princip om adgang til anke til højere myndighed«.

Man blev stående ved den løsning i videst muligt omfang at henlægge afgørelsen til overinspektionen i analogi med de regler, som gælder for andre af socialministeriets direktorater.

Den nye lov ophøjede overinspektionen til et *direktorat for børne- og ungdomsforsorgen*. De ministerielle forretninger blev samtidig flyttet fra særforsorgsdirektøren til socialministeriets departement.

I 1907 vedtoges en lov om statsanerkendte *arbejdsløshedskasser*. Den byggede på samme principper som sygekasse-loven af 1892, idet den omfattede »Foreninger af Personer——som have sluttet sig sammen for ved bestemte Bidrag at sikre hverandre gensidig Hjælp i Tilfælde af Arbejdsløshed——«. En sådan forening skulle have »Ret til at faa offentlig Anerkendelse og den dermed forbundne Støtte af det Offentlige, naar den fyldestgør de i denne Lov indeholdte Forskrifter, og dette efter Indstilling fra Arbejdsløshedsinspektøren godkendes af Indenrigsministeren«.

Tilsynet med kasserne blev overdraget en arbejdsløshedsinspektør, men man sigtede mod at forene denne funktion med sygekasseinspektionen i et direktorat for begge disse tilsyn. Foreløbig ønskede man imidlertid, at den daværende sygekasseinspektør, læge Th. Sørensen, overtog det nye embede alene, for med sine erfaringer fra sygekasse væsenet at forestå opbygningen af

dette nye socialforsikringssystem. Sammenlægningen af de to embeder kunne foretages ved kgl. resolution, når Th. Sørensen gik af.

Sammenlægningen blev imidlertid ikke gennemført. Tværtimod orienteredes tilsynet med arbejdsløshedskasserne mod et andet tilsynsområde, *arbejdsanvisningen*. Ved lov nr. 110 af 29. april 1913 tilvejebragtes kommunale arbejdsanvisningskontorer under tilsyn af arbejdsanvisningsdirektøren. Loven foreskrev et vist samarbejde mellem arbejdsanvisningskontorerne og de anerkendte arbejdsløshedskasser. Ved lov nr. 529 af 22. december 1921 om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring forenedes de to områder under ledelse af et *arbejdsdirektorat* bestående af et kontor for hvert af områderne. Til direktoratet knyttedes et arbejdsnavn med tilsvarende afdelinger samt en afdeling for ekstraordinær arbejdsløshed.

Arbejdsdirektoratet har siden fået sit virkefelt udvidet med erhvervsvejledning, læringsager, uddannelse af ikke-faglærte arbejdere m.v. Ved lov nr. 105 af 25. marts 1959 blev statens udvandringskontor gjort til et kontor under arbejdsdirektoratet.

En særstilling inden for den sociale administration indtager *åndssvageforsorgen*. Den **har** — som megen anden social virksomhed — udviklet sig på privat basis i løbet af det 19. århundrede. Den første almindelige lov om åndssvageanstalterne blev vedtaget i 1902. Åndssvageanstalterne var på dette tidspunkt samlet i to selvejende stiftelser: den sjællandske (fra 1929 Østifternes) og den Kellerske (i Jylland). Der fastsattes regler for statstilskud, ministerielt tilsyn m.v. Anstalterne sorterede under ministeriet for kirke- og undervisningsvæsenet.

Ved forsorgsloven af 1933 blev åndssvageforsorgen som en del af særforsorgsområdet principielt gjort til en statsopgave. Man bibeholdt dog ordningen med selvejende institutioner under ministeriets tilsyn. Et af socialministeriet i 1954 nedsat udvalg tog spørgsmålet om åndssvageforsorgens fremtidige ordning op til undersøgelse.

I udvalget var to synspunkter repræsenteret. Det ene ønskede anstalterne gjort til statsanstalter underlagt et direktorat, men med bibeholdelse af lokale tilsynsråd. Det andet synspunkt påpegede, at anstalterne kun var formelt selvejende, og at deres bestyrelser var statsmyndigheder, ligesom den øverste myndighed i administrative spørgsmål lå hos socialministeren. Den bestående ordning — som man i det væsentlige ønskede

¹⁾ Betænkning vedrørende børneforsorgens administration m. v., II del, nr. 191, Kbh. 1958, p. 28 f og 40 f.

bibeholdt - betragtede man som en decentraliseret administration af åndssvageforsorgen ¹⁾).

Dette synspunkt gennemførtes i den 1959 udkomne lov. Dog ophævedes den hidtidige geografiske dualisme. Der oprettedes en central kollegial styrelse, stadig betegnet som en selvstående institution, men under navn af »statens åndssvageforsorg«.

Tilbage er endnu et direktoratsområde: særfororgsinstitutionerne. De kom i 1935 under bestyrelse af *direktøren for den sociale særfororg*, der - i analogi med sindssygevesenets ordning - er direkte underlagt ministeren. Særfororgsdirektøren er tillige deaartementschef for de særfororgsforretninger, der ikke vedrører anstaltens administration - fra 1958 dog ikke længere for børnefororgens vedkommende.

Der består ikke noget særfororgsdirektorat som institutionel enhed, men socialministerets særfororgskontor sorterer under direktørembedet.

Medens socialministeriets faglige centralmyndigheder næsten alle er administrerende direktorater, er det en anden forvaltningstype, der dominerer under **handelsministeriet** og de øvrige erhvervsministerier, nemlig tilsyns-, registrerings- og bevillingsmyndigheder med visse bestemt afgrænsede opgaver over for det private erhvervsliv.

Den ældste af disse myndigheder er *sparekassetilsynet*, oprettet ved lov nr. 64 af 28. maj 1880, ifølge hvis § 1 der skal ansættes en af kongen udnævnt sparekasseinspektør, lønnet som en kontorchef i indenrigsministeriet, og - føjes der til - »i sit Embede staar han umiddelbart under Indenrigsministeren«.

Regeringens forslag gik ud på at oprette en »centralkontrol« inden for ministeriets rammer ²⁾, men folketinget ville ikke gå med til at oprette et nyt kontor i selve ministeriet - det ville »gaa ud over det ved Loven skabte Behov«. Den nye embedsmand burde ganske vist ikke stilles ringere end en kontorchef. Overtilsynet med sparekasserne »antages imidlertid at være af en saa afsluttet og selvstændig Beskaffenhed, at det vil være bedst stemmende hermed at stille ham under Benævnelsen Sparekasseinspektør noget uden for det almindelige ministerielle Bureaukati« ³⁾. Han burde fremtræde med et

mere personligt ansvar end en almindelig kontorchef. Folketingsudvalget ændrede derefter bestemmelsen til den ordlyd, den fik i loven.

Meningen var uden tvivl den, at sparekasseinspektøren skulle have en vidtgående selvstændighed, og i de tilfælde, hvor en overordnet afgørelse var påkrævet, burde det være ministeren alene, der traf den, uden at andre embedsinstanser indblandes.

Sådan gik det imidlertid ikke. Loven selv indeholdt bestemmelser, som i praksis måtte føre til et andet resultat. § 7 bestemmer: Om samtlige Sparekassers Virksomhed og Tilstand afgiver Sparekasseinspektøren en aarlig Indberetning til Indenrigsministeren, der bestemmer, i hvilket Omfang samme bliver at offentliggøre i Ministerialtidenden.

Hvis ordet »afgiver« skal forstås bogstaveligt, bliver udtrykket »indenrigsministeren« identisk med »indenrigsministeriet«, jfr. bek. af 31. januar 1881, hvor der henvises til, at sparekassernes regnskab ifølge loven skal aflægges efter »et af Indenrigsministeren nærmere udført Schema. I Kraft af den Indenrigsministeriet saaledes tilagte Myndighed har Ministeriet fastsat——«. Sparekassedirektoratet blev i realiteten underordnet indenrigsministeriet.

Lovens bestemmelse om sparekasseinspektørens stilling bibeholdtes ved senere ændringer. Efter bankkrisen og Alberti-affæren 1907-08 var der stemning for at skærpe tilsynslovgivningen og udstrække den til også at omfatte banker. Der nedsattes i 1910 en kommission, der skulle udarbejde lovforslag. I den 1912 afgivne betænkning findes to lovudkast, et om sparekasser og et om banker. Ifølge disse skulle der nu også være en *bankinspektør*, men medens sparekasseinspektøren stadig skulle »staa umiddelbart under Indenrigsministeren«, var der ikke sagt noget om bankinspektørens stilling.

Det trak længe ud med disse loves gennemførelse. Lovforslag fremsattes første gang i samlingen 1912/13 og derefter alle tre følgende år. Så indtrådte en pause. 1919 blev de på ny fremsat og gennemførtes endnu samme år (nr. 539 og 541 af 4. oktober). Men denne gang var den særlige bestemmelse om sparekasseinspektøren ikke med.

Ved lovforslagenes behandling i folketinget spurgte et medlem, hvorfor denne tilføjelse var udeladt. Handelsminister Hage svarede, at han ikke holdt af at bruge udtryk, hvis mening han ikke forstod, og han forstod ikke, hvad der mentes med, at sparekasseinspektøren hører di-

1) Betænkning om åndssvageforsorgen, afgivet af det af socialministeriet den 30. april 1954 nedsatte udvalg til behandling af åndssvageforsorgens problemer, nr. 204, Kbh. 1958.

2) Rigsdagstidende 1879/80 A 1097 f.

3) Rigsdagstidende 1879/80 B 464.

rekte under handelsministeren. Hvis man tænker sig, at sparekasseinspektøren skal stå i nærmere rapport til ministeren og have lettere adgang til ham end andre tjenestemænd, er det »fuldstændig forfejlet«. Sparekasseinspektøren er ikke anderledes stillet end enhver anden tjenestemand, som hører under ministeren 1).

Den omhandlede bestemmelse forsvandt, men i lovens § 19 blev det fastslået, at sparekasseinspektørens afgørelser kan indankes for handelsministeren.

Det nye bankinspektørembede fik en stilling ganske svarende til sparekasseinspektørens. Under forhandlingerne i rigsdagen nævntes muligheden af at forene de to embeder 2). Når tanken ikke vandt tilslutning, hænger det formentlig sammen med, at denne lovgivning utrykkelig tog sigte på en skarp sontring mellem bank- og sparekassevirksomhed.

Bank- og sparekasselovene har senere været genstand for revision, men principielle ændringer i tilsynsmyndighedernes stilling har det ikke medført.

En beslægtet, men mindre omfattende tilsynsmyndighed er *fondsbørstilsynet*, oprettet ved lov nr. 540 af 4. oktober 1919. Tilsynet udøvedes af en børskommissær, et embede, der, så længe det eksisterede, beklædtes af Jul. Schovelin. Ved lovens revision i 1930 ophævedes embedet. Tilsynet med fondsbørsen har siden været overdraget bankinspektøren.

I 1917 kom den første lov om aktieselskaber (nr. 468 af 29. september). Den indeholdt bestemmelser om obligatorisk registrering af samtlige aktieselskaber. De beføjelser, der blev tillagt chefen for *aktieselskabsregistret*, overregistratoren, var ikke særlig vidtgående, men begrænsede sig til kontrol med, at lovens betingelser for registrering var opfyldt, at årlige regnskaber blev indsendt etc. Dispensationer og andre i loven hjemlede beføjelser var henlagt til handelsministeren. I øvrigt bestemtes det, at ministeren kunne pålægge overregistrator at varetage andre under ministeriet hørende sager. Denne mulighed er vist nok aldrig benyttet, og bestemmelsen forsvandt ved lovens revision i 1930.

For skibsfartens vedkommende findes såvel en registrerings- som en tilsynsmyndighed. Oprindelsen til begge disse går tilbage til to love af 13. marts 1867 om henholdsvis skibes måling

og skibes registrering. Disse forretninger blev overdraget toldvæsenet. Landet deltes i registreringsdistrikter med toldkamre som registreringskontorer. Kun i København oprettedes et særligt »hovedskibsregistrerings- og målingskontor«. Det havde - foruden de lokale målings- og registreringsforretninger - den særlige opgave at føre et hovedregister over samtlige i Danmark registrerede skibe samt at udstede nationalitets- og registreringscertifikater.

Ved lov nr. 57 af 1. april 1892 om danske skibes registrering blev hovedkontorets forretninger betydeligt udvidet og kom i øvrigt under justitsministeriets tilsyn. Målingsforretningerne og den lokale skibsregistrering bevarede dog sin tilknytning til toldvæsenet. Ved handelsministeriets oprettelse blev sager om skibes måling og registrering samlet under dette ministerium.

Alt dette vedrørte imidlertid ikke tilsynet med skibes sødygtighed m.v., for hvilket reglerne indtil 1920 fandtes spredt i flere love, især lov om tilsyn med dampskibe (1903), lov om tilsyn med sejlskibe (1909) og lov om fastsættelse af lastelinier (1909) 3). Tilsynet udførtes af lokale synsmænd efter tilkaldelse. Det var politiets opgave at kontrollere, at skibe ikke unddrog sig det lovpligtige syn. Nogen faglig centralmyndighed fandtes ikke. Handelsministeriets søfartskontor rådede ikke over den fornødne sagkundskab til at sikre reglernes overholdelse og ensartethed i tilsynets afgørelser.

Disse mangler blev afhjulpet ved lov nr. 145 af 29. marts 1920 om tilsyn med skibe. Den samlede de vigtigste tilsynsregler i én lov og skabte et inspektionssystem, *statens skibstilsyn*, til dels i analogi med fabrikinspektionen. Ledelsen blev overdraget en overskibsinspektør med lokale skibsinspektører og skibssynsmænd. Skibstilsynet fik bemyndigelse til at tilbageholde skibe, der fandtes usødygtige. Afgørelsen kunne indankes for handelsministeriet. Yderligere prøvelse kunne foretages af et nævn, kaldet overskibssynet, men det har aldrig været i funktion. 4).

I 1927 flyttedes skibsmålingen fra registreringskontoret til statens skibstilsyn. Ved lov nr. 117 af 28. marts 1951 omdannedes overskibsinspektoratet til et direktorat for statens skibstilsyn, hvorved en række sager, der tidligere afgjordes i ministeriet, nu henlagdes under direktoratet.

1) Rigsdagstidende 1918/19 F 7646 f.

2) Rigsdagstidende 1918/19 F 7642.

3) Rigsdagstidende 1919/20 A 3515, 3553 ff.

4) Bent Christensen. Nævn og råd, p. 66.

Da den økonomiske krise ramte Danmark i begyndelsen af 1930'erne, oprettedes den såkaldte *valutacentral* med hjemmel i de bemyndigelser, der blev givet handelsministeren i lov nr. 8 af 30. januar 1932 om foranstaltninger til værn for den danske valuta. Loven gjaldt kun i to måneder. Den afløstes af en ny lov af 31. marts gældende i andre to måneder. Ved lov nr. 164 af 30. maj 1932 opretholdtes de valutaregulerende foranstaltninger til udgangen af oktober 1932, men i § 7 blev det bestemt, at valutacentralen »vil være at begrænse i sit hidtidige Omfang eller at ophæve« indenfor lovens gyldighedsperiode.

Spørgsmålet om denne lovgivnings forlængelse gav anledning til folketingsvalget i 1932, og da regeringen bevarede flertallet, opretholdtes den i lov nr. 300 af 6. december 1932. Afviklingsbestemmelserne var nu bortfaldet, og loven fik gyldighed for et helt år. Om administrationen af de valutaregulerende foranstaltninger hedder det, at de varetages af »Nationalbankens Valutakontor«.

Dette var det officielle, msn noget misvisende navn for den institution, man almindelig kaldte valutacentralen. Nationalbanken var på dette tidspunkt endnu en privat institution, og valutacentralen kan i sin oprindelige form betragtes som en statskontrol med bankens valuta-handel. Valutaloven indeholte en bemyndigelse for ministeren til - efter samråd med et rigsdagsudvalg — at fritage Nationalbanken for at indløse sine sedler med gule. Til gengæld for denne fritagelse måtte banken forpligte sig til at handle i overensstemmelse med den kgl. bankkommissær (handelsministeren) med hensyn til handel med fremmed valuta. I samme lov bemyndigedes ministeren til at træffe importregulerende foranstaltninger.

Loven forlængedes flere gange, først for ét år ad gangen, i 1935 med to år. I lov nr. 342 af 22. december 1937, hvorved loven forlængedes til udgangen af 1939, hedder det i § 9, at administrationen varetages af valutacentralen. »Minister for Handel, Industri og Søfart træffer efter Samråd med Danmarks Nationalbank Bestemmelse om Valutacentralens Ledelse«. Da loven forelagdes i folketinget, udtalte handelsminister Kjærbo, at »da Valutakontoret ikke er nogen Afdeling af Nationalbanken, saaledes som den hidtidige Betegnelse: — kunde tyde paa, er det efter Aftale med Banken fundet naturligt at ændre Navnet, saaledes at Kontoret

fremtidig i Overensstemmelse med den faktiske Sprogbrug benævnes »Valutacentralen«¹⁾.

Under den tyske besættelse trådte spørgsmålet om betalingsbalancen med udlandet i baggrunden. Valutaloven, der i december 1939 var forlænget til udgangen af 1940, afløstes af lov nr. 406 af 3. august 1940 om erhvervsøkonomiske foranstaltninger, vareforsyning m.v. I dennes § 9 bemyndigedes ministeren til at »oprette de administrative Organer, der er nødvendige for Administrationen af de i Henhold til denne Lov besluttede Foranstaltninger«. Ved bekendtgørelse af 10. august 1940 afløstes valutacentralen af et *direktorat for vareforsyning*, hvis afgørelser kunne indbringes for et i henhold til vareforsyningsloven nedsat ankenævn.

Dette direktorat kom til at bestå i 20 år som organ for statens kriseregulering af produktion og omsætning. Det bevarede hele tiden i sin personalemæssige struktur en interimistisk karakter, der muliggjorde, at det efter omstændighederne relativt let kunne udvides og indskrænkes. Efterhånden som de kvantitative restriktioner for udenrigshandelen afvikledes, blev direktoratets opgaver meget begrænsede. Ved bekendtgørelse af 29. februar 1960 omdannedes direktoratet til *handelsministeriets licenskontor*.

Der findes under handelsministeriet et antal centralmyndigheder, der fører tilsyn med specielle former for undervisning.

Ældst af disse er *navigationdirektoratet*. Der har siden 18. århundrede været en navigationsdirektør, der førte tilsyn med uddannelsen af navigatører, men først ved lov nr. 107 af 24. juli 1880 om styrmandseksamen blev det et embede med kgl. udnævnelse. Siden 1869 har styrmandseksaminerne været afholdt af en eksamenskommission med navigationsdirektøren som formand.

Ved lov nr. 106 af 23. marts 1949 om sømandsuddannelse skabtes hjemmel for, at staten kunne oprette skoler for uddannelse af dæksmandskab. Driften af disse skoler er henlagt under navigationsdirektøren.

I henhold til lov nr. 116 af 12. april 1911 om eksaminer for skibsmaskinister m.m. oprettedes en stilling som direktør for *maskinistundervisningen*. Direktøren er formand for eksamenskommissionen. En eksamen for skibsmaskinister havde bestået siden 1874. Den afholdtes af en kommission, beskikket af ministeren.

Da staten i slutningen af det 19. århundrede

1) Rigsdagstidende 1936/37 F 1374.

kom ind på at støtte skoler for uddannelse af unge handelsmænd og håndværkere, oprettedes sagkyndige tilsyn med denne undervisning. Der beskikkedes 2 undervisningsinspektører, som ved at rejse rundt til skolerne skulle sikre en vis standard.

Efter århundredskiftet tog skolerne et sådant opsving, at den gamle tilsynsordning ikke slog til. Ikke blot voksede antallet af skoler, men fagspecialiseringen gjorde det umuligt for en enkelt mand at føre tilsyn med undervisningens standard.

Lov nr. 231 af 28. juli 1916 om tilsyn med den tekniske undervisning for håndværkere og industridrivende gav hjemmel for ansættelse af konsulenter, og der blev oprettet et skoleråd med repræsentanter for de interesserede organisationer. Tilsynet blev underlagt en direktør.

En ganske tilsvarende lov gennemførtes i 1920 (nr. 361 af 23. juni) for *handelsundervisningens* vedkommende.

Tilsynene med den tekniske undervisning og handelsundervisningen er som andet steds omtalt i 1961 flyttet til undervisningsministeriets ressort.

Under handelsministeriet befinder sig tre vigtigere forvaltningsorganer med kollegial ledelse, nemlig *patentdirektoratet* (se s. 92), *forsikringsrådet* (se s. 93), og *monopoltilsynet* (se s. 99).

Forvaltningen af statens skove samt tilsynet med de private skove er et af de ældste faglige områder under **landbrugsministeriet**. Ved enevældens slutning bestod et overforstmerestembede, der sorterede under rentekammeret og havde overinspektionen over samtlige kgl. skove og jagter i kongeriget og hertugdømmerne. I øvrigt administreredes skovene ved overførstere og under disse ved skovridere.

Ved omvæltningen i 1848 var overforstmerestembedet vakant og blev ikke siden besat. En lov af 25. februar 1851 om statsskovenes bestyrelse inddelte disse i 4 overførstredistrikter og 22 skovriderdistrikter. Centralstyrelsen af skovene blev henlagt under finansministeriets domænedirektorat (senere domænekontoret).

Denne ordning bestod, indtil der ved lov nr. 134 af 13. maj 1911 oprettedes et *direktorat for statsskovbruget*, hvorefter overførsterinspektorerne blev nedlagt (se s. 51).

Statens tilsyn med de private skove hører ikke under direktoratet. Ved kundgørelse af 11. juni 1852 blev landet inddelt i tilsynsdistrikter, og

for hvert distrikt beskikkedes en statsskovrider eller anden kgl. forstbetjent som tilsynsførende. Denne ordning er siden bibeholdt, men da der ved lov nr. 164 af 11. maj 1935 for første gang blev lovgivet om dette forhold, oprettedes et skovnævn som faglig overinstans ved tilsynet med de private skove.

Ved lov af 29. marts 1867 oprettedes et embede som *klitinspektør* til at forestå statens tilsyn med sandflugtens dæmpning i Hjørring, Thisted, Ringkøbing og Ribe amter. I den øvrige del af landet blev tilsynet overdraget vedkommende amtsråd under indenrigsministeriets overtilsyn.

Ved indlemmelsen af de sønderjyske landsdele blev Tønder amt lagt til klitinspektørens embedsdistrikt. Tjenestemandsløven af 1946 ophøjede klitilsynet til et direktorat. Institutionen indtager den for et direktorat usædvanlige stilling at have domicil i provinsen. Den falder heller ikke fuldstændigt ind under begrebet faglig centralmyndighed, da dens kompetence er begrænset til en del af landet, omend i denne forbindelse den vigtigste del.

Den omfattende lovgivning, der skal sikre de danske landbrugsprodukters kvalitet, har fremkaldt en række overordnede kontrolorganer. Det betydeligste er *veterinærdirektoratet*, der har udviklet sig i forbindelse med Det veterinære sundhedsråd (se s. 86). Et andet af disse organer er *statskontrollen med mejeriprodukter*, *æg m.m.*

I 1880erne fremkaldte margarinenes udbredelse et krav om beskyttelse af smørfabrikationen. De første love fra 1881 og 1885, hvis formål var at hindre forveksling af smør og margarine ved at stille bestemte krav til margarinenes emballage, ansås ikke for tilstrækkelige.

Spørgsmålet gav i 1887 anledning til en voldsom politisk konflikt (»smørkrigen«, »rent land«), i hvilken et storpolitisk forsøg på at splitte regeringspartiet spillede en fremtrædende rolle. Regeringen opnåede imidlertid forlig med den moderate del af oppositionen, og den 5. april 1888 stadfæstedes en lov om fabrikation og forhandling af margarine, der betød en væsentlig skærpelse af reglerne for margarinefremstilling. Der oprettedes en kontrolmyndighed, bestående af 3 tilsynsførende, der fik adgang til på enhver fabrik, lager eller udsalg af smør eller margarine »efter gangbar Pris at udtage Prøver«.

Løven udvidedes efterhånden til at omfatte en mere udstrakt kvalitetskontrol med mejeri -

produkter, der bragtes i handel her i landet eller eksporteredes herfra. Margarineloven af 1. april 1925 bestemte, at en af inspektørerne skulle lede margarinekontrollen som fungerende overinspektør. Ved tjenestemandsløven af 1931 normeredes en stilling som overinspektør for statskontrollen med smør og æg m.m., ved normeringsloven for 1947-48 ophæjet til en direktørstilling.

Blandt de mindre tilsynsorganer kan nævnes *statens plantetilsyn*, oprettet i 1914 med henblik på bekæmpelse af smitsomme plantesygdomme. Det har senere desuden fået overdraget eksportkontrollen med frugt og grøntsager. Under hovedkontoret i København sorterer to jyske inspektorater.

Statens foderstofkontrol er blot et af flere statskontrollaboratorier, der sorterer under landbrugsministeriet, og hvis hovedopgave er videnskabelige forsøg og afprøvning. Om foderstofkontrollen gælder imidlertid, at den i 1939 fik overdraget tilsynet med overholdelse af lovgivningen om handel med foderstoffer.

Endelig har en betydelig administration udviklet sig omkring det i 1919 oprettede *statens jordlovsudvalg*, hvis hovedopgave er at lede den af staten foranstaltede udstykning af landbrugsjord. (Se s. 95).

Under **ministeriet for offentlige arbejder** befinder sig - foruden de foran omtalte institutioner, der udgør dele af selve ministeriet (statsbaner, postvæsen og vejvæsen) - to større faglige centralmyndigheder: *vandbygningsvæsenet* og *luftfartsvæsenet*.

Det første går tilbage til enevælden, men var da delt i et havne- og kanalinspektør- og et vandbygningsinspektørembede under general-toldkammeret. Efter 1848 kom disse embeder under indenrigsministeriet, og det blev bestemt, at de skulle sammenlægges, når et af dem blev vakant.

Dette skete i 1868, og ved en lønningslov af 1871 blev stillingen normeret som direktør for vandbygningsvæsenet. Nogen principielle forandringer har egentlig ikke fundet sted siden da. Vandbygningsdirektoratet er en af de institutioner, hvis formelle eksistens alene beror på normeringen af dets personale. Dets opgaver er naturligvis vokset meget stærkt. De består dels i den overordnede administration af statens havne, kanaler, kystsikringsanlæg m.v., dels i fagligt tilsyn med tilsvarende kommunale og private anlæg.

På lignende måde har *luftfartsvæsenet* udviklet sig. Den første luftfartslov gennemførtes i 1919, men hverken den eller senere love indeholder noget om, hvordan tilsynet med reglerne overholdelse skal organiseres. I begyndelsen administreredes ved hjælp af en sagkyndig kommission - i 1926 deltes opgaverne mellem luftfartsrådet og luftfartstilsynet, der fik overdraget ledelsen af sikkerhedstjenesten.

I 1937 udnævntes en kommitteret i luftfarts-sager, der på normeringsloven for 1938-39 blev direktør for luftfartsvæsenet. Luftfartstilsynet blev henlagt under direktoratet. Luftfartsrådet bortfaldt i 1940.

Lovgivningen fastsætter ikke, hvilken kompetence luftfartsmyndighederne skal være i besiddelse af. Bemyndigelserne i loven er givet til ministeren for offentlige arbejder, der inden for de rammer, bevillings- og normeringslove sætter, kan bestemme, hvorledes forretningerne skal fordeles.

En række funktioner, der falder inden for ministeriet for offentlige arbejders område, udføres af ikke-statslige virksomheder på grundlag af koncessioner. Tilsynet med, at koncessionerne udnyttes i overensstemmelse med de betingelser, hvorunder de er givet, påhviler normalt ministeriet selv med assistance af tekniske konsulenter, men hvor omstændighederne taler for det, vil der være en tilbøjelighed til at oprette selvstændige faglige tilsyn. Et af dem, *elektricitetsrådet*, er kollegialt ordnet (se s. 93).

To love af henholdsvis 30. juni 1919 og 13. marts 1922 om koncessioner på anlæg og drift af telefon indeholdt enslydende bestemmelser om, at der skal forbeholdes staten adgang til at føre indgående tilsyn såvel med koncessionshavernes anlæg og disses drift som med den forretningsmæssige ledelse af virksomheden efter derom af ministeren for offentlige arbejder fastsatte regler. Der oprettedes til dette formål et »tilsyn med de koncessionerede telefonselskaber« (*telefontilsynet*).

Også ved udfærdigelse af koncessioner til private jernbaner har staten forpligtet koncessionshaverne til at underkaste sig offentligt tilsyn. Dette blev oprindelig udført af de kgl. kommissarier ved anlæg af jernbaner, men udskiltes ved lov nr. 35 af 5. marts 1909 af disse embeder og henlagdes under ministeriet, der oprettede et særligt tilsynsorgan, ledet af en ingeniør. Ved tjenestemandsløven af 1919 normeredes tilsynets chef som direktør for *tilsynet med private banerne*.

På det gamle **kultusministeriums** forretningsområde er faglige centralmyndigheder svagt udviklet. De enkelte institutioner sorterer som regel direkte under ministeriet, ikke sjældent med et vidtgående selvstyre (universiteterne).

På *det kirkelige område* findes ingen anden centralmyndighed end ministeriet. Junigrundlovens § 80, der bestemmer, at folkekirkens forfatning skal ordnes ved lov, opfattedes som en løfteparagraf, og der har været tilløb til at oprette et centralt kirkeligt selvstyre, bl.a. i det ved lov af 1903 nedsatte kirkelige udvalg, der udarbejdede et lovforslag herom. Det decentraliserede menighedsselvstyre, der har udviklet sig siden århundredskiftet, har imidlertid virket i modsat retning, og man har i nyere tid været tilbøjelig til at betragte grundlovens kirkeparagraf ikke som en decideret løfteparagraf, men som en bestemmelse om, hvordan folkekirkens anliggender betingelsesvis skal ordnes.

Inden for *undervisningsvæsenet* har tilsynsordningen været bestemt ved den strukturelle sondring mellem højere og lavere skolevæsen. Der oprettedes i 1848 en stilling som undervisningsinspektør for den lærde skole, hvis første indehaver var J. N. Madvig. Fra 1875-1906 var den organiseret som en kollegial inspektion. Under denne inspektion hørte oprindeligt også de kommunale og private realskoler, men disse blev i 1886 udskilt under en særlig inspektør, efter skolereformen af 1903 kaldet undervisningsinspektøren for mellem- og realskolerne. Dette embede er nu atter bortfaldet ifølge cirkulære fra undervisningsministeriet af 23. juli 1959. Dets funktioner er henlagt til statskonsulenten for folkeskolen og seminarierne.

Den lavere undervisning har gennem hele perioden været underkastet lokale tilsynsmyndigheder bistået af enkelte faginspektører. Med hjemmel i folkeskoleloven af 1899 oprettedes en stilling som konsulent for ministeriet i folkeskolesager. Deraf har det nuværende af en statskonsulent ledede faglige tilsyn med folkeskolen og seminarierne udviklet sig.

I forbindelse med den 1942 gennemførte lovgivning om ungdomsskoler for den ufaglærte ungdom oprettedes en stilling som statskonsulent for ungdomsundervisningen.

Direktorat kontra departement

Skal man sammenfatte de faglige centralmyndigheders mere end århundredlange udvik-

ling under ministerialsystemet, må det fastslås, at kontinuiteten fra den situation, der forelå i 1848, er spinkel.

De ældre generaldirektorater mindede meget om de »stærkeste« af nutidens almindelige direktorater med deres i lovgivningen hjemlede selvstændige beføjelser. De mindre faglige centralmyndigheder havde en analog, om end knap så fremtrædende placering. At deres bemyndigelser hvilede på kgl. resolutioner og ikke som i nutiden på lovbestemmelser, indebærer ingen væsentlig forskel. På den lovgivende magts grænseområde var der adskillige anliggender, der reguleredes ved anordninger, indtil rigsdagen eventuelt tog dem under behandling.

Men systemet var under afvikling. Udviklingen løb ikke i lige linje fra datidens til nutidens direktorater. Folkerepresentationens indflydelse førte til indskrænkning og forenkling. Specialisering af administrationen var man imod den stillede sig i vejen for den sammenlægning af funktioner, som indtil 1870'erne var et gennemgående træk i rigsdagsflertallets holdning i administrative spørgsmål.

Men fra det øjeblik, der iværksættes en reformpolitik, der gav staten nye opgaver, var det slut med at indskrænke det administrative apparat. Regeringen foretrak at tilpasse sig den nye situation gennem en udbygning af den bestående ministerielle administration. Man ville bevare den koncentrerede bureaukratiske ledelse af den offentlige forvaltning, som var et vigtigt led i den konservative statsopfattelse.

For de forhandlingsvenlige dele af oppositionen var de administrative konsekvenser af reformpolitikken gerne en pinlig omstændighed - et angrebspunkt for modstandere af kompromis med regeringen. Den »antibureaukratiske« holdning var nærmest blevet skærpet under forfatningskampen. Oprettelse af faglige specialorganer blev under disse forhold en politisk fremkommelig vej. Den lod sig forsvare med gode saglige argumenter, og regeringen kunne ikke godt lade sine reformforslag strande på dette spørgsmål, selv om dens dispositionsfrihed med hensyn til forvaltningens organisation derved blev indskrænket.

Gang på gang mærker man folketingets bestræbelser for at komme uden om det odieuse juridiske bureaukrati. Sparekasseinspektøren blev flyttet uden for ministeriet, men »direkte under ministeren«. Nogle år senere foreslår regeringen et postdepartement, men må acceptere det

politisk mulige: et generaldirektorat uden for departementet. Da indenrigsminister Ingerslev må opgive handelsdepartementet, skønner han, at en handelskonsulent måske kan gennemføres.

Den relative velvilje over for faglige centralmyndigheder i modsætning til departementerne, som grundlagdes i disse år, vedblev - om end i afdæmpet form - at gøre sig gældende efter parlamentarismens indførelse. Den øverste statsledelse bestod nu af mænd, der repræsenterede folketingets flertal, og deres principielle indstilling til direktorater og nævn var en anden end deres forgængeres. En kraftig udvikling af centraladministrationens faglige sektor var i det hele taget en uomgængelig nødvendighed. Men de nye magthavere arvede ligefuldt problemet om departementernes voksende arbejdsbyrde. Derfor vedblev der at være en modsætning mellem på den ene side den udøvende magts ønske om størst muligt spillerum ved administrationens opbygning og på den anden side folkerepræsentationens tilbøjelighed til at binde nye forvaltningsorganer til bestemte opgaver.

Under disse omstændigheder kunne det blive en udvej at kombinere de to institutionstyper ved at oprette direktorater for specielle områder ligestillet med departementerne og med bemyndigelse for ministeren til efter omstændighederne at udvide direktoratets forretningsområde, som det f. eks. skete ved fængselsdirektoratets oprettelse i 1910.

Sådanne løsninger var så meget mere attraktive, som de tilsyneladende indebar en besparelse og en forenkling af forretningsgangen. Traditionelle ønsker om at finde veje uden om det ministerielle bureaukrati kunne på den måde imødekommes. En vis konkurrence fra de faglige centralmyndigheders side har virket i samme retning.

Erfaringen viste imidlertid, at det ikke var nok at skrive i en lov, at en bestemt embedsmand skulle stå direkte under ministeren. Trods sin politiske rekruttering er ministeren et led i det ministerielle bureaukrati. Hans afgørelser betegner afslutningen af en proces, der forløber inden for en organiseret administrativ enhed. Denne proces har vist nok i tidens løb ændret sig betydeligt, men det er et gennemgående træk, at den i det væsentlige forløber mundtligt med det skriftlige materiale som forhandlingsgrundlag. Normalt vil det skriftlige nedslag af sagsbehandlingen aftage, efterhånden som sagen bevæger sig »opad«. En direktoratschef, der skriftligt fremstiller sine ytringer om en sag

for ministeren, kan ikke opnå dennes afgørelse uden en kontormæssig proces inden for det organ, ministeren står i spidsen for. Skal direktoratet være ministerumiddelbart, må ministeren være det sidste led i dets organiske opbygning. Med andre ord: ministerreferatet skal være mundtligt.

Dette sætter på den anden side en grænse for, hvor langt man kan gå ad denne vej, hvis man ikke vil følge udviklingen op med oprettelse af nye ministerier. Både administrationskommissionen af 1923 og forvaltningskommissionen af 1946 vedkendte sig i forståelse heraf den opfattelse, at direktorater normalt *ikke* skulle være ministerumiddelbare, men fremhævelsen af dette skete gerne i forbindelser, hvor disse kommissioner ikke desto mindre anbefalede oprettelsen af et nyt ministerumiddelbart direktorat, fordi man fandt betingelserne analoge med dem, der havde ført til oprettelse af de tilsvarende bestående organer.

Måske skal man forstå nogle ytringer i de nyeste betænkninger om administrative problemer som en mere principiel afstandtagen fra den ministerumiddelbare faglige centralmyndighed. I de foran omtalte betænkninger om børneforsorgen og åndssvageforsorgen fremhæves betydningen af, at et direktorats afgørelse kan indankes for højere myndighed. Udtalelsen tager kun sigte på den sociale lovgivnings område, men indankning af direktoratsafgørelser for ministeren (eller et nævn) er meget hyppigt udtrykkeligt hjemlet i lovgivningen. En afgørelse fra et ministerumiddelbart organ, som er foretaget på et lavere plan, kan naturligvis ved en genoptagelse af sagen føres frem til ministerafgørelse, men den nye sagsproces vil da forløbe inden for samme administrative organ.

Der kan i. det 20. århundredes administrative udvikling konstateres en voksende interesse for prøvelse af administrative afgørelser under former, der sikrer organisk uafhængighed af afgørelsen i første instans. Dette er for så vidt en tilbagevenden til synspunkter, der bestemte placeringen af de første generaldirektorater efter 1848.

At dette princip ikke blev fastholdt, skyldtes bl.a. folketingets langvarige kamp for at opnå kontrol med den udøvende magt. I denne kamp var det ministerielle bureaukrati en erklæret modstander, hvis indflydelse i begyndelsen blev bekæmpet med indskrænkninger, senere gennem oprettelse af faglige embedsorganer med størst mulig selvstændighed.

V. Revisionsvæsenet.

Reformen af 1848 kom kun formelt til at berøre revisionsvæsenet. Enevældens temmelig mangelfulde system vedblev at bestå. Manglerne bestod først og fremmest i en ufuldkommen adskillelse af forvaltning og revision. Den beføjelse, grundloven gav rigsdagen til gennem revisorer at kontrollere de bevilgede summers oppebørsel og anvendelse, medførte ingen ændring i retning af sammenkædning af den administrative og politiske revision.

Under enevælden var regnskabsaflæggelse og revision hovedsagelig koncentreret i de to store finansielle kollegier, rentekammeret og general-toldkammeret. For disse organers vedkommende oprettedes i 1840 særlige revisionsafdelinger.

Ved den kgl. resolution af 3. december 1848, hvorved finansministeriet organiseredes, bibeholdtes disse revisionsafdelinger under betegnelsen generaldecisorater for det direkte og for det indirekte skattevæsen. Navnene hentyder til fordelingen af oppebørselsforvaltningen mellem de to nedlagte kollegier. Under ministerialordningen kom de regnskaber, de to revisionsafdelinger hver for sig skulle tage sig af, til at sortere under forskellige ministerier. Generaldecisoraterne blev i personel henseende henlagt under finansministeriet, hvorimod de med hensyn til revisionsforretningerne sorterede under den minister, til hvis ressort vedkommende regnskab hørte. Det må hertil bemærkes, at det ikke tilkom generaldecisoraterne at revidere centraladministrationens regnskaber, men kun de regnskaber der aflagdes af de ministerierne underordnede regnskabsførere.

De regnskaber, hvis revision ikke var henlagt under generaldecisoraterne, revideredes i vedkommende ressortministerium, efter omstændighederne i særlige revisionskontorer. Således havde justitsministeriet indtil 1860 to revisionskontorer for umyndiges midler og ét for skifterne og offentlige stiftesers midler.

I tidens løb gennemførtes adskillige forandringer i revisionsvæsenets organisation, men indtil 1916 ændredes intet principielt i revisionens forhold til ministerierne eller udstrækning

gen af dens beføjelser. Man bestræbte sig på at fuldstændiggøre ordningen af 1840 ved at drage flest mulig regnskaber ind under generaldecisoraterne. I 1852 oprettedes generaldecisoratet for postvæsenets regnskabsvæsen. I 1860 erstattedes generaldecisoratet for det direkte skattevæsen af revisionsdepartementet for kongeriget (fra 1872 1. revisionsdepartement), til hvilket de under justitsministeriet, islandske departement m.fl. sorterende regnskaber henlagdes. Hertil føjedes i 1870 også kultusministeriets revision. Derimod bortfaldt revisionen af umyndiges midler i henhold til overformynderiloven og fra 1876 også de islandske regnskabers revision.

Generaldecisoratet for det indirekte skattevæsen ophævedes med udgangen af 1881. Dets forretninger deltes mellem 1. og 2. revisionsdepartement. Det sidste var identisk med generaldecisoratet for postvæsenet, som i 1876 havde taget navneforandring.

På lignende måde omordnede den militære revision. Der oprettedes i 1868 særskilte generaldecisorater for hær og flåde, i 1871 forenet i »De militære ministeriers revision og decision«. Uanset navnet var den personelt underlagt finansministeriet og fik i 1888 betegnelsen 3. revisionsdepartement.

Endnu i 1904 flyttedes revisionen af statsbanernes regnskaber fra ministeriet for offentlige arbejder til 2. revisionsdepartement. Men derefter gik tendensen i modsat retning. 1908 flyttedes hærens og flådens revisionsvæsen tilbage til de militære ministerier.

Noget principielt nyt indførtes i 1916. Ved lovene om statsbanernes og postvæsenets styrelse blev revisionsvæsenet disse etater vedrørende flyttet til generaldirektoraterne og organiseret som hovedrevisorater, d.v.s. at revisionen blev gjort uafhængig af generaldirektøren. I begge loves § 3 blev det fastslået, at »Revisionens Udsættelser, ledsagede af Generaldirektørens Besvarelser, afgøres af Ministeren for offentlige Arbejder«. En tilsvarende ordning gennemførtes 1917 for toldvæsenet.

Fra statsrevisionens side blev der samtidig fremsat ønske om en reorganisation af statens regnskabs- og revisionsvæsen, idet man bl.a. anskede over, at en ret stor del af statens regnskaber ikke revideredes af nogen overordnet revisionsmyndighed.

I oktober 1921 nedsatte finansministeriet en statsregnskabskommission, der udarbejdede forslag til en ny revisionsordning. Den gennemførtes ved lov af 31. marts 1926 og trådte i kraft fra 1. januar 1927.

Statens revision udføres herefter i 3 trin: Centralstyrelsernes revision af underordnede myndigheders regnskaber, hovedrevisoraternes revision af centralstyrelsernes (»kontohavernes«) regnskaber samt sådanne regnskaber fra underordnede myndigheder, der ved særlig bestemmelse er henlagt til hovedrevisoraterne, og endelig den i grundloven anordnede revision af statsregnskabet.

Disse tre trin er organisk forbundet med tyngdepunkt i hovedrevisoraterne, som i deres virksomhed er uafhængig af andre myndigheder. Hovedrevisoraterne kan på eget initiativ foretage efterrevision af de regnskaber, der er revideret af centralstyrelserne. Det er udtrykkeligt fastslået, at »det ophæver ikke en Hovedrevisors Pligt til at gøre Udsættelse til Regnskabet, at der over

for ham paaberaabes en Ordre fra paagældende Minister«. Foruden den rent regnskabsmæssige revision skal hovedrevisoraterne kontrollere, om den bevillingsmæssige hjemmel er i orden, og om de trufne dispositioner er økonomisk forsvarlige.

Decision foretages af vedkommende minister, hvormed sagen afsluttes på det administrative plan. Statsrevisionen kan imidlertid genoptage sagen på grundlag af hovedrevisionens udsættelser og kan beordre hovedrevisoraterne til at anstille undersøgelser i sager, der ønskes yderligere oplyst.

Der oprettedes 4 hovedrevisorater, mellem hvilke revisionen af centralstyrelserne blev delt. De gamle revisionsorganer blev nedlagt eller omdannedes til revisionskontor for vedkommende centralstyrelse. Der findes ikke noget centralt revisionsorgan. Finansministeren udsteder instrukser for hovedrevisoraternes forretningsgang. En koordination af deres virksomhed kan desuden finde sted i statsregnskabsrådet, der består af statsrevisorerne, hovedrevisoraterne og finanshovedbogholderen.

I 1958 ændredes hovedrevisorernes stillingsbetegnelse til departementschefer og styrelsernes navn til revisionsdepartementer.

VI. Kollegiale organer.

Gamle og nye betegnelser

At et forvaltningsorgan er kollegialt betyder, at dets ledelse er i hænderne på en flerhed af personer med principielt ligestillet kompetence.

Under enevælden brugtes ordet »kollegium« fortrinsvis om de øverste forvaltningsorganer, men også mere underordnede institutioner kunne være kollegier. Jævnslidende hermed forekom betegnelser som »direktion« og »kommission«. Det sidste kunne ligesom i vore dage bruges om såvel permanente som midlertidige organer.

Siden sundhedskollegiets opløsning i 1907 har ordet »kollegium« ikke været brugt om eksisterende forvaltningsorganer med kollektiv ledelse, om end sådanne ofte ses betegnet som »kollegiale«.

Efter ministerialsystemets indførelse kom udtrykket »råd« hyppigere i brug, når der oprettedes nye kollegiale organer — disse var jo nu netop rådgivende. Det er først i dette århundrede, vi har fået råd, hvis opgaver går ud over det rådgivende.

I 1860'erne træffer man første gang det gamle danske ord »nævn« i nutidens lovsprog. Ordet betyder oprindelig et antal personer, som på tinge udnævnes til at behandle en bestemt sag. I et lovforslag om len og stamhuses overgang til fri ejendom, fremsat i samlingen 1868/69¹⁾, omtales et taksations nævn, der udpeges for hvert enkelt tilfælde. Sparekasseloven af 1880 (nr. 64 af 28. maj) bestemmer, at visse tvistigheder mellem en sparekasses bestyrelse og sparekassetilsynet skal afgøres af et for den pågældende sag nedsat nævn. Et permanent nævn med hele landet som virkekreds forekommer først i sygekasseloven af 1892. Ordet er siden da kommet i stadig hyppigere brug.

»Råd« og »nævn« er i nutiden uden tvivl de foretrukne betegnelser for kollegiale organer i den offentlige forvaltning. »Råd« benyttes både om rådgivende organer i bogstavelig forstand og om administrerende eller administrativt dømmende organer med kollegial ledelse. »Nævn« bruges især om den sidstnævnte funktion, d.v.s. om organer, der ikke handler på eget initiativ,

men indskrænker sig til at afsige kendelse i sager, der indbringes for dem.

Denne terminologiske sondring gælder dog kun tilnærmelsesvis. I navnevalget hersker en ikke ringe vilkårlighed. Flere andre betegnelser bruges ved siden af »råd« og »nævn«.

Ordet »kommission« anvendes fremdeles om kollegiale organer med permanente opgaver (patentkommissionen (1894), atomenergikommissionen (1955)). Den mere fordringsløse betegnelse »udvalg« kan bruges på samme måde. »Statens jordlovsudvalg« er det mest fremragende eksempel.

Andre kollegiale organer, i hvis funktion og kompetence en analogi med domstolene er tilstræbt, har fået tillagt betegnelsen »ret«, f.eks. invalideforsikrings rett en og landsskatteretten.

Kollegier der overlevede enevælden

Under enevælden var hele den offentlige forvaltning gennemtrængt af kollegialsystemet. Ikke blot de centrale regeringsorganer, men talrige offentlige institutioner og virksomheder, f.eks. seminarier, tugthuse, hospitaler etc., havde kollegial ledelse, oftest kaldet direktioner. De bestod ikke sjældent af højtstående embedsmænd (stiftamtmand, biskop etc.), der ikke gav sig af med den daglige administration, men nærmest fungerede som tilsynsråd med en inspektør som daglig leder. Det kgl. Frederiks hospital var indtil 1882 underlagt en direktion med Københavns overpræsident i spidsen.

Administrationsreformen af 1848 indebar i og for sig kun en forandring af regeringsorganerne, men tilliden til det nye systems overlegenhed medførte, at også de underordnede direktioner og kommissioner efterhånden forsvandt. Enkelte opretholdt dog livet i en årrække, til der kom en passende lejlighed til af takning. Det var f. eks. tilfældet med direktionen for Den kgl. grønlandske handel, som bestod af to medlemmer. I 1860, da den ene direktørstilling blev vakant, organiseredes handelen som et direktorat.

Omtrent samtidig ophævedes *Del kgl. mis-*

1) Rigsdagstidende 1868/69 A 1821 f.

sionskollegium, hvis vigtigste opgave var forvaltningen af kirke og undervisning i Grønland. Ved reformen i 1848 havde dette kollegium bevaret en betydelig selvstændighed, navnlig med hensyn til rådigheden over de indtægter, der var henlagt til missionsvæsenet. Fra ministeriets side fandt man denne tilstand uheldig i betragtning af, at missionen fik hovedparten af sine indtægter som bidrag fra Den kgl. grønlandske handel.

Efter nogle forgæves forhandlinger om ministerielt tilsyn med missionskollegiets virksomhed insisterede kultusministeriet i 1858 på at overtage decisionen af regnskaberne. Hertil erklærede kollegiet, at når det ikke kunne træffe beslutninger, der medførte udgifter, uden først at spørge ministeren, var det bedre, at kollegiet blev ophævet og dets forretninger direkte henlagt under ministeriet. Dette skete ved kgl. resolution af 17. juni 1859¹⁾.

Sundhedskollegiet

Den vigtigste kollegiale myndighed, der levede videre efter enevælden, var Det kgl. sundhedskollegium, oprettet i 1803.

Medicinalvæsenet var et af de første specialområder, hvor civilforvaltningen blev nødt til at bringe den tekniske rådgivning ind i organiserede rammer og derved konfronteredes med de hensyn, der må tages, når sådanne organer både repræsenterer sagkundskab og interesser.

På den tid, da sundhedskollegiet blev oprettet, var medicin og kirurgi selvstændige videnskaber med hver sin uddannelse. I 1801 opstod der uenighed om, hvorvidt det var medicinerne eller kirurgerne, der skulle afgive indstilling om tandlægers ret til at praktisere. Det blev i den anledning pålagt en allerede nedsat kommission om medicinalpolitiets ordning at overveje betimeligheden af et »oversanitetskollegium«.

Kommissionen konstaterede²⁾, at »de Kongelige Collegier nu maa indhente de Efterretninger og Oplysninger, som de i Henseende til Medicinalvæsenet i alle dets Grene kunne behøve, fra Collegio medico, det Chirurgiske Akademie, Commissionen angaaende Accouchementvæsenet med flere saadanne Direktioner, hvorved ofte kan indtræffe det Tilfælde, at disse Betænkninger ikke ere overensstemmende, saa at Collegierne blive satte i Uvished i at vælge det

Rigtige i scientifikke Ting«. Med et oversanitetskollegium ville sagernes gang blive hastigere og sikrere.

Men kollegiet skulle ikke blot give råd — det skulle også træffe afgørelser. Derved blev vægten af de repræsenterede interesser af betydning. Herom ytrer kommissionen:

»Vi ansee det for en væsentlig Betingelse, naar Oversanitets-Collegium skal stifte Nytte, at begge Videnskabers Uafhængighed paa det nøiagtigste bliver conserveret, og at Chirurgi og Medici have lige Indflydelse i bemeldte Collegio . . . En eneste Stemme, som kunde udgjøre Majoriteten, enten paa medicinsk eller chirurgisk Side, vilde sætte den modsatte Videnskab i en aldeles dependende Forfatning, og Skaden, som deraf for denne Videnskab kunde flyde, var maaskee uberegnelig.«

Kravet om den ligevægtige repræsentation kendes fra mange moderne »kollegier«. I det foreliggende tilfælde mistede det dog sin praktiske betydning, da den kirurgiske og medicinske eksamen blev forenet i 1838.

Den ordning, man fik i 1803, holdt med få ændringer i mere end 100 år, men den var kun få årtier gammel, da der viste sig trang til en omfattende revision. Den almindelige kritik af kollegialsystemet førte for medicinalvæsenets vedkommende ind på tanken om at adskille sundhedskollegiets administrative og konsultative funktioner.

I hertugdømmet Slesvig blev en sådan ordning gennemført ved kgl. forordning af 19. december 1852. Der oprettedes et sanitetskollegium til at afgive betænkninger til brug for myndighederne, medens der ansattes en medicinalinspektør til at forestå medicinalvæsenets administration.

Et lovforslag, der indeholdt en tilsvarende ordning af kongerigets medicinalvæsen, blev forelagt rigsdagen i 1857, men gennemførtes kun i beskåret tilstand som lov af 2. januar 1858 om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter. Alle bestemmelser om sundhedsvæsenets centralstyre udgik. I begge rigsdagens ting var stemningen imod at give læger øget indflydelse på forvaltningen.

I fagpressen fortsattes diskussionen om en reform af medicinalstyrelsen. Fra så at sige alle sider - også fra sundhedskollegiets side - erkendtes det, at den bestående ordning var utilfredsstillende. Ønskerne gik i retning af at få oprettet et fagligt sundhedsdepartement i justitsministeriet. Men der lød også advarsler

1) Kultusm. 1. dept. K 1481/1858.

2) Danske Kancelli 2. dept. reg. 535/1803.

mod at opgive den indflydelse på administrationen, som det uafhængige og rent lægelige sundhedskollegium sad inde med. Der var næppe ud-sigt til at få et departement overvejende befolket med læger.

»At reducere Sundhedskollegiet til et blot konsultativt Kollegium«, skrev lægeforeningens formand, Ditzel, i 1862, »vilde sikkert kun føre til, at det sjældnere og sjældnere blev raadspurgt, og kun være til liden Baade for Lægestanden, som i Kollegiet havde saavel en sagkyndig og retfærdig Kontrolautoritet som et sagkyndigt og humant Værn overfor andre Autoriteter; det vilde være tilstrækkeligt, naar der i Kollegiet fandtes en administrativ Komitee med en paa et længere Aaremaal valgt Formand, der havde mundtligt Referat i Ministeriet . . .«.

Dette synspunkt vandt i den følgende tid stærkt frem i lægekredse, ikke mindst, da der i rigsdagen under forhandlinger om lovforslag, der havde berøring med medicinalvæsenet, faldt udtalelser, der anbefalede indførelse af en departemental ordning med det udtrykkelige formål at øge ministerens indflydelse på sundhedsvæsenets administration ¹⁾).

Sundhedskollegiet var ikke direkte berørt af 1848-reformen, og dets forhold til ministerstyret var uklart. »Et meget anomalt Væsen« kaldte en landstingsmand det i 1873. Kollegiet betragtede sig ikke som underlagt ministerens myndighed på samme måde som andre embedsorganer, hvad der gav anledning til sammenstød, når ministeren lejlighedsvis handlede uden om kollegiet eller ikke fulgte dets indstilling. Indlæg i fagpressen viser, at man i samtiden opfattede det som en kamp mellem jurister og læger om herredømmet over medicinaladministrationen.

Man søgte i den følgende tid at bøde på de værste skavanker ved sundhedskollegiets organisation. Det havde ifølge reglerne ingen fast ledelse. Posten som formand (dekan) gik på omgang mellem medlemmerne, der beklædte den for et år ad gangen i anciennitetsorden. Fra 1889 forlængedes dekanatsperioden til 6 år. Samtidig modificeredes den besværlige regel om, at samtlige medlemmer af kollegiet skulle underskrive enhver fra kollegiets kontor udgående afgørelse.

I 1891 fremsattes i landstinget forslag til lov om et overordnet sundhedsråd, der skulle bestå af en af kongen udnævnt lægekyndig medicinal-

direktør som formand og to af justitsministeren på 8 år ad gangen udnævnte lægekyndige medicinalråder. Endvidere skulle der for visse specialfag vælges tilforordnede, som efter omstændighederne kunne tilkaldes af rådets formand. I bemærkningerne til lovforslaget blev der taget afstand fra tanken om et rent direktorat. Man fandt det ikke heldigt, at regeringen skulle være henvist til at søge råd hos en enkelt mand, »der med Lægevidenskabens nuværende Udvikling næppe kunde antages tilstrækkeligt at beherske alle Lægevidenskabens Omraader«.

Indtil videre stødte regeringens forslag på modstand i folketinget, men i 1899 vedtog tinget en opfordring til justitsministeren om at fremsætte et samlet forslag til lov om ordning af lægevæsenet. Inden dette kunne ske, var justitsministeriet overtaget af P. A. Alberti. Under dennes styre udviklede der sig en skarp konflikt mellem ministeriet og sundhedskollegiet, der følte sig tilsidesat, fordi ministeriet i en række sager, især embedsudnævnelser og apotekerbevillinger, ikke fulgte kollegiets indstillinger og i andre spørgsmål end ikke havde hørt det. I december 1906 indsendte kollegiet til kongen en klage over justitsministeren. Den besvaredes afvisende af ministeriet. Sagen blev berørt i folketinget under finanslovdebatten 28. januar 1907, hvor Alberti temmelig overlegent fejede klagerne til side. Det styrkede naturligvis ministerens stilling, at sundhedskollegiet almindeligt blev betragtet som en institution, der ikke var tidssvarende, og at folketingets flertal i et af stridsspørgsmålene - oprettelse af landapoteker - afgjort stod på Albertis side.

På grund af den skæbne, der senere overgik Alberti, har man været tilbøjelig til at opføre hans mellemværende med sundhedskollegiet som en af de mange poster i hans synderegister. Konflikten indeholdt imidlertid et moment af principiel interesse. Alberti hævdede, at det var ham, der som justitsminister havde ansvaret for administrationen af sundhedsvæsenet, og at også andre hensyn end de rent faglige kom i betragtning, f.eks. et skøn over, hvilke bevillinger det var muligt at opnå. Sundhedskollegiet havde ikke noget krav på, at ministeren skulle følge dets råd. Efter de gældende regler kunne ministeren efter omstændighederne helt undlade at rådspørge kollegiet.

Heroverfor påberåbte sundhedskollegiet sig instrukser og andre bestemmelser fra enevældens tid, som var lidet egnet til at gøre indtryk på folketingets medlemmer. Kollegiet kunne i

¹⁾ J. Lehmann. Reformbevægelsen paa vor civile Medicinalforfatnings Omraade, Kbh. 1889, p. 60 f, 69 og 77.

det hele taget ikke hamle op med Alberti i polemisk opfindsomhed, og i sin argumentation sondrede det ikke klart mellem begreberne »sagligt uforvarsligt« og »ulovligt«. Der savnedes forståelse af, at det også, hvor kollegiets råd følges, er ministeren, der har ansvaret for afgørelsen.

Kollegiet betragtede sig som en korporation, der af kongen havde fået tilstået bestemte rettigheder. Det følte som en krænkelse, at disse rettigheder ikke blev respekteret. Denne ætling af enevældens administrative system stødte sammen med en parlamentarisk minister, som forenede kongens og folketingets autoritet, og kollegiet måtte vige for denne nye magtfaktor. At ministeren brugte sin magt hensynsløst, og at kollegiets medlemmer politisk var i opposition til den siddende regering, gjorde sammenstødet dramatisk og udelukkede en harmonisk afslutning af to generationers overvejelser om medicinalstyrets modernisering.

I marts 1907 nedlagde samtlige sundhedskollegiets medlemmer deres hverv. Som en midlertidig ordning ansattes fire konsulenter, af hvilke den ene (dr. N. Muus) blev leder af kollegiets kontor, nu kaldet statskontoret for sundhedsvæsenet. Der nedsattes ved lov af 13. marts 1908 en kommission til at forberede en omordning af statens civile sundhedsvæsen. Inden den nåede at afgive betænkning, indtraf afsløringen af Alberti, hvis mellemværende med sundhedskollegiet derved gled i baggrunden.

Kommissionens forslag, der med mindre ændringer blev til lov i 1909, gik ud på oprettelse af et nyt kollegialt sagkyndigt organ, *sundhedsstyrelsen*, delt i to afdelinger, lægerådet og apotekerrådet. De retsmedicinske opgaver, som sundhedskollegiet havde varetaget, blev overdraget til et særligt *retslægeråd*. Sundhedsstyrelsen fik en af kongen udnævnt formand (senere kaldet medicinaldirektøren), som fik visse beføjelser til at handle på styrelsens vegne.

Lovens § 4 fastslog, at sundhedsstyrelsen skulle føre overtilsynet med sundheds- og sygeplejen og være øverste rådgiver for det offentlige i alle forhold, der kræver lægekyndig eller apotekerkyndig indsigt. Om styrelsens forhandlinger med centraladministrationens forskellige afdelinger hedder det, at de »kunne paa alle Trin af vedkommende Sags Behandling foregaa saavel mundtlig som skriftlig« (§ 11). Det fremgår af kommissionens betænkning, at man derved har tænkt at sikre sundhedsstyrelsens chef adgang til direkte forhandling med mini-

steren med henblik på at opnå »en fuld Ligestilling mellem den juridiske og den sagkyndige Behandling af Sagerne for Ministeren«.

I 1931 nedsatte indenrigsministeret et udvalg til revision af loven om sundhedsvæsenets centralstyrelse. Den påbudte kollegiale behandling af alle vigtige sager på det lægelige område havde i praksis vist sig besværlig. Da hvervet som konsulent i sundhedsstyrelsen var en bibeskæftigelse, kunne det ofte være vanskeligt for de pågældende at overkomme bearbejdelsen af det voksende antal sager, hvor styrelsens afgørelse eller udtalelse ønskedes.

Kommissionens forslag, som i hovedsagen blev fulgt i lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyre, gik ud på at gøre medicinaldirektøren til ansvarlig chef for sundhedsstyrelsens hygiejnisk-lægelige afdeling, til hvilken der knyttedes et antal konsulenter med speciel fagkundskab. Disse konsulenter udgør sammen med medicinaldirektøren sundhedsstyrelsens lægeråd, som imidlertid ikke kan træffe beslutninger. Medicinaldirektøren bærer ansvaret for, at »den efter vedkommende Sags Art fornødne Bistand er indhentet hos den i Sundhedsstyrelsen forhaandenværende eller i øvrigt til Raadighed for Styrelsen staaende Sagkundskab«.

Denne i hovedsagen stadig gældende ordning repræsenterer en tilnærmelse til direktoratsordningen. Dog pålægger loven udtrykkelig medicinaldirektøren at rådføre sig med konsulenterne og efter nærmere fastsatte regler at gøre andre myndigheder bekendt med dissenser i lægerådet. I spørgsmål om fratagelse af ret til at praktisere samt i alle apotekerspørgsmål er kollegial afgørelse foreskrevet.

Det veterinære sundhedsråd

Inden for det veterinære sundhedsvæsen kan man iagttage en tilsvarende spaltning mellem råds- og direktoratsfunktion, men udviklingen fik et mere regelmæssigt forløb. Ved enevældens slutning varetoges dette område af to forvaltningsorganer: Overbestyrelsen for veterinærskolen og Den bestandige kvægsygekommission. I modsætning til sundhedskollegiet var de immediate. Derfor blev der gjort kort proces på dem i 1848. Indenrigsministeriet overtog foreløbig deres forretninger.

Ved kgl. resolution af 8. juni 1851 oprettedes et veterinært sundhedsråd bestående af 6

medlemmer. Dets opgave skulle være over for regeringen at afgive betænkninger og fremsætte forslag angående husdyrenes sundhedsforhold. Det fik adgang til at indhente oplysninger hos lokale myndigheder og dyrlæger og være til disses rådighed med vejledning i veterinære sundhedsanliggender. Rådet adskilte sig fra Det kgl. sundhedskollegium ved ikke at have egentlige administrative beføjelser. Lokale embedsdyrlæger fandtes endnu ikke.

Det veterinære sundhedsråd kom aldrig i åben konflikt med sit ministerium, selv om dette langt fra altid fulgte rådets indstillinger. Der kunne nemlig ingen uklarhed opstå om dets stilling. Forestillingen til kongen om dets oprettelse ¹⁾ fastslog, at det kun skulle være rådgivende, men det blev antydnet, at når rådet gennem sin virksomhed havde vundet tillid, kunne der blive tale om at give det en mere selvstændig stilling og myndighed.

Det kan ikke ses, om man har tænkt på at give rådet en stilling svarende til sundhedskollegiets, men spørgsmålet om en mere effektiv organisation af veterinærvæsenet rejste sig meget hurtigt. I 1853 foreslog rådet selv, at der ansattes en veterinærfysikus til at løse bestemte tilsynsopgaver, særlig i forbindelse med husdyr-epidemier. Ved kgl. resolution af 11. marts 1858 ²⁾ bestemtes det, at et af rådets medlemmer skulle fungere som veterinærfysikus. Hvervet var ulønnet. Formelt sorterede det under ministeriet, men i realiteten var veterinærfysikus rådets repræsentant.

Forhandlinger i 1877-78 om at ophøje hvervet til et fast embede samt indføre lokale amtsdyrlæger førte ikke til noget, idet folketinget nægtede bevillingen. Men det lykkedes et par år senere at få bevilling til honorar for veterinærfysikus, og ved kgl. resolution af 14. juni 1882 bestemtes det, at stillingens indehaver skulle være fast formand for Det veterinære sundhedsråd med bemyndigelse til på rådets vegne at ekspedere løbende sager, der ikke tålte opsættelse.

Dette blev udgangspunktet for en faglig veterinæradministration. Den tilsynsvirksomhed, som lovgivningen i stigende grad pålagde veterinærmyndighederne (tuberkulosebekæmpelse, kødkontrol m.v.), udførtes af veterinærfysikater, medens rådets opgaver mere og mere indskrænktes til afgivelse af erklæringer og re-

sponsa. Bl.a. fungerede det som »retsveterinær-råd« i processer om husdyr.

I 1913 rettede rådet henvendelse til ministeriet om oprettelse af et veterinærdirektorat, hvis chef skulle være øverste leder af det civile veterinærvæsen og gennem lokale veterinærinspektører udøve det i lovgivningen om husdyr, slagterier m.v. hjemlede tilsyn samt tilsynet med de praktiserende dyrlæger. Samtidig skulle rådet selv omorganiseres med henblik på funktioner som retsråd, ankeinstans for tilsynet med dyrlæger etc.

Først i 1919 blev spørgsmålet taget op af ministeriet, og et lovforslag blev udarbejdet og forelagt, men nåede ikke gennem rigsdagen. I stedet gennemførtes en omordning i det omfang, det var muligt ad administrativ vej. Ved kgl. resolution af 24. juli 1925 fik rådet en ny instruks. Det skulle fremtidig bestå af 5 medlemmer. Veterinærfysikus var medlem, men ikke længere født formand. Rådet valgte selv sin formand. Dets funktion blev at afgive responsa i kriminelle og civile sager, stå til rådighed for landbrugsmministeriet i spørgsmål om lovforslag m.v. samt afgøre sager om indskriden mod dyrlægers forseelser i deres virksomhed.

I forbindelse med lov af 31. marts 1928 om bekæmpelse af tuberkulose hos kvæg indførtes kredsdyrlæger, og ved tjenestemandsløvens revision i 1931 erstattedes den honorarlønnede veterinærfysikus-stilling af et veterinærdirektør-embede. Nogen lov om ordningen af det veterinære sundhedsvæsen blev ikke gennemført, men stykkevis er der tilvejebragt hjemmel for en direktoratsiedet veterinæradministration bistået af et sagkyndigt kollegium. Kompetencefordelingen mellem direktorat, råd og ministerium er ikke generelt fastlagt i nogen lov, men ordnes administrativt inden for de rammer, der kan udledes af de forskellige veterinærlove og af tilstedeværelsen af en normeret direktørstilling.

Ny interesse for kollegiale organer

Mellem enevældens kollegialsystem og de kollegiale organer i nutidens centraladministration består ingen institutionel forbindelse. End ikke som inspirationskilde har det gamle regeringssystem betydet noget for udviklingen af de moderne nævn.

Men der var områder af det offentlige liv,

1) Indenrigsministeriets kgl. forestillinger nr. 176/1851.

2) Indenrigsministeriets kgl. forestillinger nr. 59/1858.

hvor det kollegiale princip hævdede sig uberørt af administrationsreformen. Det gjaldt først og fremmest det kommunale selvstyre. Kommunallovene i det 19. århundrede lagde stadig større ansvar på de udvalg og kommissioner, der på kommunernes vegne administrerede skolevæsen, fattigvæsen, havnevæsen etc., og folketinget rekrutteredes netop i høj grad fra kredse, der havde praktisk erfaring fra det lokale selvstyre.

De første skridt til en nævnskontrol med den udøvende magt fremgik af den fortrinsstilling, grundloven gav folketinget med hensyn til den finansielle bevillingsmyndighed. Fra forfatningens begyndelse stræbte folketingets finansudvalg efter at skabe sig en faktisk stilling som kontrolorgan over for administrationen. Det var en udvikling, som de før-parlamentariske regeringer efterhånden, om end under stærk modstand, blev tvunget til at finde sig i.

Til gengæld afviste man kategorisk ethvert forsøg på videre udbredelse af den parlamentariske kontrol med administrationen. End ikke til lovforberedende kommissioner ville man overlade rigsdagen selv at vælge medlemmer. Skulle der rigsdagsmænd med, ville regeringen selv udpege dem.

Denne konservative opfattelse af regeringsmagten som uafhængig og udelelig blev også vendt mod private økonomiske organisationers forsøg på at få indflydelse på den økonomiske politik. Visse organisationer, f.eks. Grosserer-societetet og Det kgl. landhusholdningsselskab, indtog fra gammel tid en særstilling som centraladministrationens faglige rådgivere. De kunne endog inden for deres område få overdraget visse administrative funktioner.

Den liberale økonomiske politik efter grundlovens indførelse svækkede dog betydningen af disse forbindelser mellem staten og organisationerne. Ganske vist fastslog næringsloven af 1857 (§ 31) om Grosserer-societetet, at det skulle vedblive »under sin nærværende Indretning og med den samme for Tiden tilkommende Virkekreds«, men societetets komité konstaterede i 1881, at dets »Betydning som Mellemed mellem Regjeringen og Handelsstanden efterhaanden er bleven mindre«.

Fra omkring 1880 kaldes der fra erhvervenes side på en mere aktiv økonomisk politik som værn mod konkurrencen fra den nye verden og som led i den almindelige europæiske reaktion mod frihandelspolitikken. Bl.a. ønskede man en fastere organiseret rådslagning mellem regeringen og erhvervenes repræsentanter.

I en skrivelse til indenrigsministeriet ¹⁾ henviste Grosserer-societetets komité i 1881 til, at der i de senere år i flere europæiske lande var oprettet »dels frivillige dels af Regjeringen indstiftede Centralorganer for Handel, Skibsfart og Industri med den dobbelte Opgave, saavel at være Talsmand for Handelens og Industriens Interesser og at staa de Handlende og Industri-drivende bi ved Tilvejebringelsen af saadanne Oplysninger om kommercielle og industrielle Forhold, der have almindelig Interesse som ogsaa at være Regjeringens Raadgivere ved Lovgivningsarbejder og Regjeringsforanstaltninger, til hvis Forberedelse der kræves kommerciel Indsigt«.

Ønskerne gik ud på en lov, der forpligtede regeringen til at forelægge Grosserer-societetets komité alle sager vedrørende handel, industri og skibsfart til udtalelse. Desuden skulle der indkaldes årlige handelsmøder med repræsentanter fra de større handelsbyer, hvor såvel regeringen som mødets deltagere kunne sætte spørgsmål om handel, industri og søfart under forhandling. Komitéens og handelsmødets vedtægter skulle approberes af indenrigsministeriet.

Regeringens svar blev en eftertrykkelig afvisning. Den nægtede bestemt at medvirke til en lovgivning, der gjorde det til en pligt for ministeriet at rådføre sig med komitéen, »idet Spørgsmaalet om, hvorledes Regjeringen vil forholde sig for at tilvejebringe de Oplysninger, den maatte finde fornødne i Anledning af Lovarbejders Forberedelse eller administrative Foranstaltningers Udførelse, ifølge den bestaaende Ordning udelukkende maa være overladt til dens eget Godtbefindende og det derfor vilde være et aabenbart Indgreb paa det Administrationen utvivlsomt forbeholdte Omraade, saafremt der fra Lovgivningsmagtens Side i saa Henseende blev paalagt Regjeringen bestemte Forpligtelser«.

Sagen forfulgtes ikke yderligere. Da Grosserer-societetet nogle år senere tog et nyt initiativ, gik det som andetsteds omtalt ud på oprettelse af et handelsdirektorat.

Nu var regeringen til gengæld blevet velvillig stemt. Handelsdirektoratet kunne politisk ikke gennemføres, men regeringen fik lejlighed til på et andet område at vise sin gode vilje over for erhvervsorganisationerne.

Ved kgl. anordning af 29. september 1886 oprettedes et *jernbaneråd*, i hvilket repræsen-

1) Indenrigsmin. KK 1369/1881.

tanter for erhvervene fik sæde. Siden Det sjællandske jernbaneselskab i 1880 var overtaget af staten, havde man forgæves prøvet at føre et lovforslag om statsbanernes centralstyre gennem rigsdagen. I 1885 gennemførtes administrativt oprettelsen af et generaldirektorat. Ved tillige at indføre et repræsentativt jernbaneråd søgte man at imødekomme erhvervenes stærke interesse i jernbanevæsenets udvikling.

I motiverne til rådets oprettelse henvistes til udenlandske, især preussiske, forbilleder. Dets opgave skulle være »raadgivende Samvirken med Bestyrelsen for Statbanerne ved Behandling af vigtigere, Statsbanedriften vedrørende Spørgsmaal, særlig saadanne, der angaae Kjøreplaner, Taxt- og Befordringsbestemmelser«.

Af akterne fremgår, at der oprindelig kun var tænkt på et rådgivende organ for generaldirektøren, men dette blev ændret til »Statsbanebestyrelsen«, i hvilket begreb ministeriet var indbefattet. Rådets opgave var kun konsultativ, men det kunne selv tage initiativet til andragender til statsbanebestyrelsen. Heri lå en mulighed for at indanke generaldirektørens afgørelser for ministeren.

Rådet fik 23 medlemmer, alle udnævnt af indenrigsministeren. Men kun formanden og 3 andre medlemmer skulle vælges frit af ministeren. De øvrige medlemmer skulle han udpege mellem personer, der blev indstillet af følgende organisationer: Det kgl. landhusholdningsselskab, Fællesrepræsentationen for samvirken mellem repræsentanter for den danske handelsstand, Fællesrepræsentationen for industri og håndværk, Dansk fiskeexportforening og Dansk gartnerforening. Disse organisationer skulle indstille 3 personer for hver plads, der var tildelt vedkommende erhverv. For en sikkerheds skyld var det tilføjet, at hvis en af disse foreninger skulle være »uvillig til at foretage det omhandlede Valg eller ophøre at bestaa, eller det efter Vor Indenrigsministers Skjøn ikke findes ønskeligt fremdeles at benytte dens Medvirkning, staar det Ministeren frit for enten at bestemme, at en anden Repræsentation for vedkommende Næring skal træde i Stedet, eller at udnævne de paagældende efter eget Valg«.

Rådet blev i sin endelige skikkelse lidet repræsentativt efter nutidens begreber, f.eks. var de 5 repræsentanter for landbruget alle storbrugere. I folketinget blev rådet mødt med kritik, først og fremmest fordi tingets flertal ikke kunne anerkende, at ministeren havde lovhjemmel

til at oprette et sådant råd. Det var et udtryk for regeringens »frihåndspolitik«.

Da der i 1892 kom en lov om statsbanernes styrelse, blev jernbanerådet året efter nedlagt, officielt under henvisning til, at statsbanernes anliggender nu var kommet ind under lovgivningsmagten og dets budget indført på finansloven. I virkeligheden var det en stiltiende forudsætning for folketingets medvirken til statsbanelovens gennemførelse.

Under lovforslagets behandling drøftede man den mulighed at udvide rådet med et antal medlemmer valgt af rigsdagen. Men alene den omstændighed, at rådet var blevet til uden rigsdagens medvirken, udelukkede enighed om denne udvej.

De første nævn oprettet ved lov

En sådan ordning var imidlertid kort forinden blevet benyttet i en anden forbindelse, nemlig ved lov nr. 44 af 31. marts 1891 om anlæg af en frihavn ved København m.v. Heri bestemtes (§ 10), at *Københavns havneråd*, hvis medlemmer udnævntes dels af kongen dels af Københavns borgerrepræsentation, skulle udvides med 4 medlemmer, hvoraf rigsdagens afdelinger valgte hver 2.

Indenrigsministeren havde ikke noget at indvende imod de rigsdagsvalgte medlemmer, som folketinget indsatte i regeringens lovforslag, men der var lidt knurren i landstinget. Grosse-*rer* Harald Hansen, der selv var medlem af havnerådet, ønskede mere sagkundskab ind i rådet. For havnerådet selv, sagde han, var denne tilføjelse til dets organisation »ikke meget velkommen«¹⁾.

Året efter blev det først moderne administrerende nævn til. Det var *sygekassenævnet*, oprettet ved lov nr. 85 af 12. april 1892 om anerkendte sygekasser, hvori det var blevet indsat af folketingets udvalg ved et ændringsforslag. Det skulle vælges af sygekassernes delegeretmøde og udrustes med en vis diskretionær myndighed til »i visse Tilfælde, som ingen Lov vilde kunne ramme, at gribe ind imod Misbrug og illoyal Konkurrence«²⁾.

Udvalgets ordfører Frede Boj sen, udtalte i tinget, at det ikke var muligt ved lov at fastslå, hvornår der forelå skadelig konkurrence mellem sygekasserne. »At lægge Afgørelsen heraf i En-

1) Rigsdagstidende 1890/91 L 1935.

2) Rigsdagstidende 1891/92 B 550.

keltmands Haand . . . vilde være for vilkaarligt. Men havdes der et saadant Nævn . . . ved Siden af Sygekasseinspektøren, er der næppe overvejende Betænkelse ved ogsaa at tillægge ham noget større Myndighed til at gribe ind i saadanne Tilfælde . . .«¹⁾).

Disse eksempler viser, at folketinget på dette stadium af den parlamentariske udvikling var ved at få held med at sikre sig selv eller repræsentative organisationer indseende med administrationen af de foranstaltninger, man var med til at give lovhjælp. Da der i forbindelse med det politiske forlig i 1894 ved lov nedsattes en landbokommission, var det nærmest en selvfølge, at rigsdagen valgte en del af repræsentanterne, medens det gav anledning til diskussion, om regeringen skulle have lov til at udnævne flere medlemmer, end der var tildelt hver af rigsdagens afdelinger.

Ved lov nr. 4 af 7. januar 1898 om arbejderes forsikring mod følger af ulykkestilfælde i visse virksomheder oprettedes *arbejderforsikringsrådet*, i hvilket der sad repræsentanter for såvel forsikringspligtige som forsikrede. Det var en videreførelse af ideen i sygekassenævnet, nemlig at de, der er underkastet lovens bestemmelser, er repræsenteret i det organ, der administrerer den.

Loven var resultatet af langvarige drøftelser. En kommission nedsat i 1885 havde foreslået oprettelse af en forsikringsanstalt ledet af en direktion, der tillige skulle være direktion for sygekassevæsenet.

En fremtrædende forsikringsmand, Ludvig Bramsen, der fra 1892 blev folketingsmand for højre og senere som indenrigsminister gennemførte ulykkesforsikringsloven, fremsatte ved forslaget fremkomst en indgående kritik. Bl.a. foreslog han, at forsikringens administration blev overladt til et råd, valgt af arbejdere og arbejdsgivere. I samlingen 1891-92 fremsatte Berg og Hørup et forslag til en ulykkesforsikringslov, der optog Bramsens forslag om et »arbejdsråd«. Det var imidlertid vanskeligt at finde en valg måde, der kunne frembringe adækvate repræsentationer for de implicerede parter. De foresloges valgt indirekte efter udviklede regler med valg af flere hundrede valgmænd.

I 1898-loven løstes problemet på den måde, at rådet fik to repræsentanter for arbejdsgiverne, valgt af indenrigsministeriet, og to repræsentanter for arbejderne, valgt af sygekassenævnet. Arbejdsgivernes og arbejderne hovedorganisa-

tioner var netop under dannelse, da loven blev vedtaget, og kom endnu ikke i betragtning som valgkorporationer. Rådets virkefelt omfattede i begyndelsen kun industriforetagender o. lign., men udvidedes ved senere lovændringer til også at gælde for søfart, fiskeri og landbrug. Rådet deltes i overensstemmelse hermed i fire afdelinger.

Nævn med rigsdagsvalgte medlemmer

Med skattelovene af 1903 indførtes den første kollegiale centralmyndighed med rigsdagsvalgte medlemmer. I henhold til loven om ejendomsskyld (nr. 103 af 15. maj) oprettedes et *overskyldråd* bestående af 9 medlemmer, af hvilke folketing og landsting valgte hver 2. Overskyldrådet blev ankeinstans og tilsynsmyndighed for lokale vurderingsråd, der sammensattes af en af finansministeren udnævnt vurderingsformand samt to af vedkommende kommunalbestyrelse udpegede vurderingsmænd.

I den samtidig gennemførte lov om indkomst- og formueskat til staten (nr. 104 af 15. maj) var de konkrete afgørelser ligeledes henlagt til nævn. Selve skatteansættelsen foretoges af de kommunale myndigheder, hvorefter den blev prøvet af lokale skatteråd, udpeget af finansministeren. Som ankenævn fungerede et overskatteråd for hver amtsrådsreds incl. købstæder.

Ved lov nr. 144 af 8. juni 1912 afløstes overskatterådene af et *landsover skatteråd* på 9 medlemmer. Formanden og et medlem skulle udnævnes af kongen og ansættes som rådets embedsmænd. 3 medlemmer valgtes af finansministeren og 4 af rigsdagen. De amtsvise overskatteråd havde medført uensartethed i ansættelserne med det resultat, at et stort antal skattesager var endt for de ordinære domstole.

Den kollegiale ordning af statens ligningsmyndighed skylder ikke det politiske systemskifte i 1901 sin tilblivelse. Skattereformen af 1903 var et resultat af 6 års forhandlinger. Det forslag, højres finansminister i 1897 præsenterede for landstinget, indeholdt overskattede kommissioner af omtrent samme udseende som de senere overskatteråd, og der fremkom under forhandlingerne fra regeringens side et forslag om en overskattedekommission for hele landet med repræsentanter for rigsdagens ting. Overhovedet var organisationen af de øverste skattemyndig-

1) Rigsdagstidende 1891/92 F 2723.

heder et ganske underordnet spørgsmål i debatten om skattelovene. Om nævnsprincippet var der ikke diskussion.

Efter systemskiftet blev det landstingets flertal, der måtte finde sig i, at de love, det gav sit samtykke til, blev administreret af politiske modstandere, og nu blev man også her interesseret i kollegiale kontrolorganer.

I 1908 opnåedes enighed om en toldreform. Under forhandlingerne blev der på initiativ af den frikonservative gruppe i landstinget indføjet en bestemmelse om oprettelse af et *toldråd* på 25 medlemmer, af hvilke formanden skulle udnævnes af kongen, medens 12 medlemmer valgtes af rigsdagen og 12 af finansministeren. Blandt de sidste 12 skulle der mindst være 2 repræsentanter for handel og skibsfart, 2 for håndværk og industri og 2 for landbruget. Toldrådet skulle kun være rådgivende, dog skulle enhver af administrationen besluttet henførelse til tariffgruppen »uævnede varer« kunne appelleres til rådets afgørelse.

Finansminister Vilhelm Lassen havde ikke noget imod et sådant råd, men troede ikke, det ville få nogen større betydning¹⁾. Det kunne ligefrem være behageligt for en finansminister at have en sådan institution. Ved det endelige forlig om loven kom toldrådet med, men dets beføjelse som ankeinstans for gruppen »uævnede varer« udgik.

Oprindeligt havde man fra konservativ side ønsket oprettelse af en egentlig tolddomstol med repræsentanter for erhvervene. Denne domstol skulle inappellabel afgøre tvistigheder mellem administrationen og importører. Regeringen og folketingets flertal afviste denne løsning. Men da toldrådet var etableret, blev kravet om en tolddomstol et af de første spørgsmål på dagsordenen. Kravet støttedes ved en fællesresolution fra handelens og industriens organisationer²⁾. Man ønskede »en hurtigt arbejdende, af Administrationen uafhængig Appelinstant, som med fagkyndig Autoritet kan dømme Toldvæsenet og Importørerne endeligt afgørende imellem ved Meningsforskel om den rette Fortolkning af Toldlovens Bestemmelser«.

Ved forhandlinger i toldrådet nåedes et kompromis, resulterende i lov nr. 67 af 1. april 1911 om behandlingen af toldtvistigheder. Loven omhandler de tilfælde, hvor generaltolddirektoratets afgørelser indankes for finansministeren, og pålægger denne, inden han træffer sin af-

gørelse, at forelægge sagen for et af toldrådet nedsat stående udvalg på 9 medlemmer.

Det blev under forhandlingerne i rigsdagen understreget, at hensigten med lovforslaget var at indskyde en melleminstans mellem generaldirektøren og ministeren, og den konservative landstingsmand Bramsen erklærede³⁾, at »det er Forudsætningen, at Ministeren vil følge dette Udvalgs Indstilling«. Et sådant løfte ville finansminister Neergaard ikke afgive, men han anså det for usandsynligt, at nogen minister ville gå imod en enstemmig indstilling.

Erhvervsrepræsentanterne i toldrådet blev udnævnt af finansministeren uden indstillingsret fra nogen organisationer. Loven om appeludvalget gav disse udnævnelser øget betydning, og med henblik herpå erklærede finansminister Neergaard⁴⁾, at en finansminister næppe ville »tage disse Repræsentanter for Næringslivet paa fri Haand, men henvende sig til de vedkommende Næringsgrenes Institutioner for derfra at faa indstillet de Mænd, som de ønske«.

Ved lov nr. 108 af 6. april 1957 ophævedes toldrådet og dets appeludvalg og erstattedes af et af finansministeren nedsat *toldankenævn* på tre medlemmer, der alle skal være dommere. I visse tilfælde kan der tilforordnes tre branchekyndige, valgt af de vigtigste erhvervsorganisationer. Toldbestyrelsens afgørelser med hensyn til varers tarifiering m.v. kan indbringes for nævnet, som har den endelige administrative afgørelse.

Arbejdsretlige og sociale nævn

Det mest fremragende eksempel fra denne periode på et kollegialt organ sammensat af interesserepræsentanter er *Den faste voldgiftsret*, oprettet ved lov nr. 81 af 12. april 1910. Det er et spørgsmål, om denne institution overhovedet bør nævnes som en del af centraladministrationen. Den betragtes gerne som en domstol, men er ikke organisk forbundet med de almindelige domstole. Dens domme kan ikke appelleres.

Af interesse i denne forbindelse er imidlertid, at Den faste voldgiftsret er et kollegialt organ udrustet med offentlig myndighed, men uden at dens medlemmer er udnævnt af nogen offentlig myndighed.

Ifølge loven af 1910 bestod retten af 6 ordinære medlemmer. Disse vælger en formand og

1) Rigsdagstidende 1907/08 L 387.

2) Rigsdagstidende 1910/11 L 431 ff.

3) Rigsdagstidende 1910/11 L 657.

4) do. L 665.

en eller to næstformænd, som alle skal opfylde betingelserne for beskikkelse til dommer i en ordinær ret. Af de ordinære medlemmer vælger Dansk arbejdsgiver- og mesterforening og De samvirkende fagforbund i Danmark hver 3, så længe disse organisationer »i overvejende Grad repræsentere Landets ved Industri, Haandværk, Transport og Jordarbejde beskæftigede organiserede Arbejdsgivere og Arbejdere«.

Samtidig med loven om voldgiftsretten gennemførtes en lov om udnævnelse af en forligsmand. Disse to love betegnede afslutningen af en udvikling, begyndende med frivillige voldgifts- og mæglingssudvalg nedsat af lokale arbejder- og arbejdsgiverorganisationer. Fra 1890'erne beskæftigede rigsdagen sig regelmæssigt med forslag om oprettelse af arbejdsretter, men uden resultat. Da den store konflikt udbrød i 1899, eksisterede kun et mellem hovedorganisationerne oprettet fællesudvalg til afgørelse af arbejdsstridigheder, som efter forgæves forsøg på mægling blev opløst. Konflikten bilagdes ved privat mægling.

I overenskomsten (»septemberforliget«) indgik en aftale om oprettelse af en voldgiftsdomstol, over for hvilken der ved lov skulle søges fastsat almindelig vidnepligt. Dens opgave skulle være at pådømme brud på overenskomsten. Hver af parterne skulle vælge 3 medlemmer og disse 6 i forening vælge en formand »blandt Landets Jurister«.

I januar 1900 oprettedes Den permanente voldgiftsret, og ved lov nr. 57 af 3. april s.a. tilvejebragtes lovhjemmel for vidneførsel ved arbejdsvoldgiftsretter, der opfylder visse nærmere angivne betingelser. Om sådanne retters sammensætning siger loven kun, at formanden skal opfylde lovgivningens betingelser for beskikkelse til fast dommer i en ordinær ret.

Ved kgl. anordning af 18. maj 1900 sattes loven i kraft for Den permanente voldgiftsret. Den vedblev at være en privat institution, om end beriget med en offentligretlig beføjelse, nemlig ret til at afhøre under vidneansvar. Loven af 1910 oprettede Den faste voldgiftsret som en ny statsinstitution, men i en form, der arvedes fra de voldgiftsorganer, arbejdsmarkedets parter selv skabte.

Hovedorganisationernes resultater på det arbejdsretlige område bidrog stærkt til at fæstne dem som valgkorporationer til offentlige kollegiale organer. *Arbejdsrådet*, der virker i tilknytning til fabriktilsynet, fulgte lige efter. I 1901-loven hedder det (§ 23):

»Hvis der bestaar Centralforeninger af Arbejdsgivere og Arbejdere i de under Lovens Omraade faldende Virksomheder, hvem de i Lov nr. 57 af 3. April 1900 om Vidneførsel for Arbejds-Voldgiftsretter omtalte Beføjelser ere indrømmede, skal det tillades saadanne Centralforeninger til enhver ledig Plads i Raadet, henholdsvis blandt de tre Arbejdsgivere eller de tre Arbejdere, at bringe tre Personer i Forslag, og Ministeren er da bunden til at vælge en af disse til den ledige Plads«. 1916-loven ændrer dette til centralforeninger af arbejdsgivere og arbejdere, »hvem de i Lov nr. 81 af 12. April 1910 om Oprettelse af en fast Voldgiftsret ommeldte Beføjelser er indrømmede«.

I 1916 blev hovedorganisationerne indstillingsberettigede til arbejderforsikringsrådet. Kun til landbrugsafdelingen var det fremdeles sygekassenævnet, der indstillede på de forsikredes vegne.

I slægt med sygekassenævnet var det i henhold til loven af 1907 om anerkendte arbejdsløshedskasser oprettede *arbejdsløshedsmevn*. Valget foretoges på et årsmøde af kassernes tilidsmænd af deres egen midte. Ved lovændringen i 1914 udvidedes arbejdsløshedsnævnet fra 6 til 10 medlemmer, idet rigsdagens afdelinger skulle vælge hver to.

Det i 1905 oprettede *overvær geråd*, der begyndte som et rent embedsmandskollegium, er omtalt foran under børneforsorgen (s. 72).

Sagkyndige nævn

Til de kollegiale organer, der oprettedes inden 1. verdenskrig, hører en række råd, ved hvis sammensætning der er tilstræbt en koordination af sagkundskab, og som fik overdraget afgørelsen, eventuelt indstillingsretten, i sager, der krævede speciel sagkundskab i en sådan udstrækning, at faglige konsulenter i ministerierne ikke slog til. Ældst er *patentkommissionen*.

Fra midten af 19. århundrede trænger den opfattelse frem, at den, der introducerer nye industrielle produkter, bør nyde offentlig beskyttelse mod efterligninger. Indenrigsministeriet gav eneretsbevillinger til udnyttelse af opfindelser o.lign., og uberettiget anvendelse af varemærker kunne rammes af straffeloven¹⁾.

1) Jfr. lov af 29. december 1857 om håndværks- og fabriksdrift m. m. § 98 samt straffelov af 10. februar 1868 § 278.

Disse forholdsregler var dog mangelfulde, bl.a. savnede man en offentlig registrering.

Det første skridt gjaldt beskyttelse af varemærker. Ved lov nr. 96 af 2. juli 1880 oprettedes et varemærkeregister for hele landet. Til dette registreringskontor henlagdes i 1905 et nyoprettet register for beskyttede industrielle mønstre.

En patentlov udstedtes første gang den 13. april 1894. Afgørelse af patentansøgninger blev overladt til et sagkyndigt navn, kaldet patentkommissionen, bestående af 5 medlemmer, hvoraf et skulle være retskyndigt og resten teknisk sagkyndige.

Forsikringsvæsenet var allerede i enevældens tid underkastet et vist tilsyn. Ved forordning af 15. maj 1810 blev det påbudt, at »Alle Forsørgelses- og Understøttelsesselskaber, af hvad Navn nævnes kan, som ere eller vorde oprettede, saasom: Pensions-, Enke- og Liig-Kasser, Laane-, Livrente-, Etablerings- og Paaklædnings-Selskaber, eller hvilket andet Øiemed dem maatte tillægges, skal være underkastede Tilsyn af en af Kongen dertil beskikket Committee«.

Tilsynet gik ud på, at selskabernes planer og love skulle indsendes til granskning, hvorefter komitéen afgav en bedømmelse, der offentliggjordes. Der blev ikke indført kontrol med selskabernes virksomhed, og der var intet til hinder for at igangsætte eller fortsætte en virksomhed, om hvilken komitéen havde afgivet en negativ bedømmelse. Hensigten var blot at stille sagkyndige udtalelser til publikums rådighed.

Komitéen bestod indtil 1861, da man skønnede, at en sådan kontrol og vejledning fra det offentlige side ikke længere var tidssvarende. Den blev ophævet, men det blev ved kgl. resolution pålagt direktionen for livrente- og forsørgelsesanstalten af 1842 samt for livsforsikringsanstalten i København - senere statsanstalten for livsforsikring — på begæring af offentlige myndigheder og private at afgive betænkning over planer for forsørgelses- og understøttelsesselskaber.

Der gik imidlertid ikke mange år, før der på ny meldte sig trang til en offentlig kontrol med forsikringsvirksomheden. Efterhånden som livsforsikringen vandt frem, erkendtes det, at publikum umuligt kunne skønne, om beregningsgrundlaget for de tilbudte forsikringer var betryggende. Fra slutningen af 1880'erne blev spørgsmålet jævnlig drøftet på faglige møder, i pressen og i rigsdagen, men først i 1904 nåedes et resultat gennem vedtagelse af en lov om

forsikringsvirksomhed. Efter denne lov krævedes koncession for at drive livsforsikringsvirksomhed. Selskabernes virksomhed blev underkastet bestemte forskrifter. Håndhævelsen blev lagt i hænderne på en kollegial tilsynsmyndighed, *forsikringsrådet*, hvis beføjelser var omfattende og under visse omstændigheder muliggjorde, at et selskab sættes under rådets administration.

Forsikringsrådet skulle bestå af mindst 3 medlemmer, hvoraf formanden skulle være matematikkyndig forsikringstekniker og mindst ét af medlemmerne retskyndig. Enhver af forsikringsrådets afgørelser kunne indankes for ministeren, hvis afgørelse var endelig.

Forsikringsrådet har i tidens løb fået sit virkefelt udvidet til at omfatte tilsyn med skadesforsikringsvirksomhed (1934), pensionskasser (1935) samt begravelseskasser og ligbrændingsforeninger (1940).

Ved lov nr. 77 af 19. april 1907 om elektriske stærkstrømsanlæg oprettedes en *elektricitetskommission* på 5 medlemmer, udpeget af ministeriet og rummende såvel juridisk som elektroteknisk sagkundskab. Dens opgave var dels at yde ministeriet sagkyndig bistand, dels at anstille undersøgelser og afsige kendelser i visse sager, f.eks. tvistigheder om anbringelse af ledningsnet på privat ejendom. Desuden skulle kommissionen føre kontrol med de autoriserede installatørers virksomhed.

En ny lov af 1935 ændrede kommissionens navn til *elektricitetsrådet* og udvidede dens medlemstal til 13, hvoraf 6 skal udpeges efter indstilling fra elektricitetsværker, kommuner og erhvervsorganisationer.

Til rækken af sagkyndige organer hører også *sundhedsstyrelsen* og *retslægerådet*, hvis tilblivelse er skildret tidligere i dette afsnit.

De moderne nævns gennembrud

Ved verdenskrigens udbrud bestod der 18 nævn og råd i tilknytning til centraladministrationen. Bortset fra Det veterinære sundhedsråd var de alle mindre end 25 år gamle. Halvdelen var sagkyndige organer i den forstand, at alle eller dog flertallet af medlemmerne skulle opfylde bestemte kvalifikationskrav.

Rigsdagsvalgte medlemmer forekom endnu kun i få af nævnene, men partiernes forhandlinger kunne resultere i kompromis om en bestemt interessebetonet sammensætning af andre nævn.

Valgte repræsentanter fandtes dog foreløbig kun inden for arbejds- og sociallovgivningen. I nævn med tilknytning til erhvervslovgivningen kunne en bestemt branchetilknytning udtrykkelig eller underhånden være foreskrevet for de medlemmer, ministeren skulle udpege, og han ville som regel udpege folk, organisationerne kunne acceptere. Først under verdenskrigen fik erhvervenes valgte tillidsmænd adgang til administrerende nævn.

Under 1. verdenskrig opstod som led i krisereguleringen en mængde kollegiale organer med den såkaldte *overordentlige kommission* i spidsen. Det var rent midlertidige institutioner, og de har ikke sat sig direkte spor i centraladministrationens udvikling.

Men indirekte fik de blivende virkning gennem det præcedens, de skabte for de store erhvervsorganisationers deltagelse i administrationen af foranstaltninger, der berører deres interesser. Disse organisationer fik i krigsårene en ikke ringe indflydelse på lovgivning og forvaltning, dels direkte gennem rådgivning og særlige bemyndigelser, dels indirekte gennem repræsentation i de offentlige organer, der administrerede kriselovgivningen.

Denne aktivitet, der i lige grad var ønsket af statsmagten og af organisationerne selv, bidrog til at hæve disse til en officielt anerkendt stilling som talsmænd for bestemte befolkningsgrupper. Optagelsen af erhvervsrepræsentanter i statens kriseadministration opfyldte først og fremmest et nødvendigt behov for sagkyndig assistance, men tillige var det af stor betydning for administrationens effektivitet, at repræsentanter for de grupper, hvis handlefrihed blev indskrænket, var medansvarlige for afgørelserne.

Derimod spillede parlamentariske repræsentanter ikke nogen større rolle i verdenskrigens nævn og udvalg. Mange af medlemmerne var ganske vist rigsdagsmænd, men de var ikke valgt af rigsdagen.

Ved krigens udbrud i augsut 1914 havde rigsdagen vedtaget en i summariske vendinger holdt »Midlertidig Lov om Regulering af Priser paa Levnedsmidler og Varer«. Den indeholdt en almindelig bemyndigelse for indenrigsministeren til at træffe de nødvendige forholdsregler. At krigen ville blive så langvarig og kriseadministrationen så indgribende, forudså man ikke dengang.

Regeringen var fremgået af Det radikale venstre og havde med socialdemokratiets støtte

et flertal i folketinget med sig. I landstinget havde oppositionen derimod flertallet, men gennem den udformning, bemyndigelsesloven havde fået, var muligheden for at kontrollere udviklingen gledet regeringens modstandere af hænde.

Først da situationen i 1917 blev så kritisk, at indgreb, der krævede yderligere lovhjælp, blev nødvendige, ændredes den politiske balance. Det viste sig bl.a. ved, at rigsdagsvalgte repræsentanter nu rykkede ind i forskellige ved lov oprettede nævn.

Efter våbenstilstanden stillede oppositionen krav om bemyndigelseslovens ophævelse. I februar 1919 blev det gennem landstinget gjort til en betingelse for vedtagelse af et lovforslag om optagelse af statslån ¹⁾. Der fulgte en langvarig regeringskrise, som afsluttedes med et forlig, i hvilket regeringen accepterede en lov (nr. 223 af 11. april 1919) om afvikling af de overordentlige foranstaltninger.

Ifølge denne lov nedsattes et rigsdagsudvalg (kaldet *ajviklingsudvalget*), valgt efter regler, der gav de to ting lige stor indflydelse. Samtlige gældende bestemmelser, der var udstedt i henholdt til bemyndigelsesloven, skulle forelægges udvalget. Dette afgav indstilling til rigsdagen, som herefter tog stilling til, om bestemmelserne skulle opretholdes. Lignende regler gjaldt om nye overordentlige foranstaltninger, som det måtte blive nødvendigt at iværksætte, indtil forsyningsforholdene blev normale.

Dette er vist nok det første eksempel på, at et rent politisk organ indordnes i forvaltningen for at føre kontrol med en ministers administration.

Indtil 1. verdenskrig forekommer kollegiale organer endnu i overskueligt omfang. Efter krigen blev det anderledes. »Kommissionsvæsenet« udviklede sig i stigende tempo.

En fuldstændig fortegnelse over statens kollegiale organer eksisterer ikke. Søger man til statshåndbogen, vil man for hver årgang - navnlig efter 2. verdenskrig - finde nye nævn, råd og udvalg, men det viser sig, at ikke få af de nye, der dukker op, har eksisteret en årrække uden at være nævnt. I årgang 1954 optræder for første gang justitsministeriets automobiltekniske udvalg og præsenterer sig som nedsat i 1926.

Et stort antal kollegiale organer har ført en stille tilværelse inden for centraladministratio-

1) Jfr. Erik Rasmussen: Statslånskrisen 1919, Århus 1957.

nens vægge, men der synes i de sidste 10 år at være en tilbøjelighed til at lade dem vise sig for offentligheden. Mange af dem er interne udvalg, sammensat af embedsmænd og konsulenter, der lejlighedsvis mødes for at drøfte og afgøre sager, i hvis behandling mere end én styrelse er impliceret. Etableringen af sådanne udvalg kræver ikke mange formalia.

Det samme gælder, når en minister delegerer de bemyndigelser, der er givet ham i en lov, til et udvalg, han i den anledning lader nedsætte. F.eks. bemyndigede færdselsloven af 1923 ministeren til at gøre »katteøjer« obligatoriske for cykler. Ifølge bekendtgørelse nr. 433 af 17. november s.a. nedsatte justitsministeriet et udvalg, »som man har bemyndiget til paa Ministeriets Vegne at godkende Typer af de nævnte Refleksglas, og til hvilket Henvendelse herom derfor maa rettes«. Udvalget eksisterer stadig og hedder nu justitsministeriets udvalg til godkendelse af refleksglas.

Statens jordlovsudvalg

En så vigtig institution som *statens jordlovsudvalg* er blevet til på samme måde. I 1931 sagde en folketingsmand om dette udvalg, at det var født i dølgsmål. Udtalelsen faldt under forhandlinger om et lovforslag, der bl.a. ville »lovfæste« jordlovsudvalget.

Statens initiativ i udstykningen går tilbage til 1899, da der vedtoges en lov om tilvejebringelse af jord for landarbejdere. Loven fornyedes hvert 5. år; fra 1909 under betegnelsen lov om oprettelse af husmandsbrug. Denne udstykning administreredes under landbrugsministeriet af amtskommissioner. I 1906 gennemførtes en lov om udlån af statslånefonden til privat udstykning af større ejendomme.

Udstykning af landbrugsjord betragtedes dengang som et centralt politisk spørgsmål. Udstykningens tilhængere ønskede dette anliggende lagt under et statsligt centralorgan og en lovgivning gennemført om udstykning af jord i offentlig eje, især præstegårds jord, samt af jord afstået fra de såkaldte majorater i forbindelse med disse godsers overgang til fri ejendom.

Dette blev til virkelighed med vedtagelsen af tre love, der stadfæstedes den 4. oktober 1919 (»oktoberlovene«), nemlig lensafløsningsloven, lov om udstykning af præstegårds jord og lov om vilkår for bortsalg af jorder i offentlig eje.

Lovene gav ingen bestemte regler for admini-

strationen. I den sidstnævnte lovs § 14 hedder det: »De til denne Lovs Gennemførelse medgaaende Udgifter bevilges paa de aarlige Finanslove. Landbrugsministeren bemyndiges til at træffe de til Lovens Gennemførelse fornødne Foranstaltninger«. Der ses ikke under lovforslagets behandling på rigsdagen at være opstået nogen drøftelse om karakteren af disse foranstaltninger.

Ingen synes heller at have rejst indvendinger imod, at landbrugsminister Kr. Pedersen den 27. oktober 1919 nedsatte et udvalg på 11 medlemmer til at bistå ved lovens gennemførelse.¹⁾ Af medlemmerne var 9 landmænd, heraf 5 husmænd og parcellister. 6 af medlemmerne var rigsdagsmænd, og af disse tilhørte 4 regeringspartierne. Udvalget, der straks betegnede sig som »statens jordlovsudvalg«, fik sit eget kontor og skulle på ministeriets vegne iværksætte udstykningerne.

Ikke alle havde regnet med, at der hermed var skabt et permanent organ. Mange betragtede dets opgave som begrænset til at føre jordlovene ud i livet. Men interessen for jordspørgsmålet støttede bestræbelserne for at gøre udvalget til en permanent centralmyndighed for statens udstykning.

Af et notat i landbrugsministeriets akter fremgår, at man i 1922 prøvede at undersøge baggrunden for jordlovsudvalgets oprettelse. Der blev indhentet erklæringer fra bl.a. fhv. landbrugsminister Pedersen, som meddelte, at han kun havde drøftet udvalgets oprettelse med statsminister Zahle og finansminister Brandes, og at der i jordloven var fornøden hjemmel.

Administrationskommissionen af 1923 kom til det resultat, at »Forudsætningen ved Jordlovsudvalgets Oprettelse har været, at naar de nævnte Opgaver er løst, skal Udvalget ophæves«. Men, føjes der til, »det er klart, at dersom der i Mellemtiden overdrages det en Del Opgaver af permanent Karakter, vil der ikke blive Tale om en saadan Nedlæggelse. Udvalget vil med andre Ord indgaa som et fast Led i Jordlovsadministrationen.«²⁾

Et vigtigt skridt i denne retning blev taget ved lov af 29. marts 1924 om oprettelse af husmandsbrug. Den gamle lovgivning om statsstøtte til oprettelse af privat erhvervede husmandsbrug havde stadig fungeret ved siden af de nye jordlove. Nu samarbejdedes de to om-

1) Landbrugsmin. JLJ nr. 1838.

2) Administrationskommissionen af 1923, 4. betænkning, p. 589.

råder, og administrationen samledes under jordlovsudvalget.

På denne måde fæstnede j ordlovsudvalget gradvis sin stilling. Det var dog først ved lov nr. 163 af 14. maj 1934 om oprettelse og udvidelse af mindre landbrug, at dets permanente tilstedeværelse fik udtrykkelig lovhjemmel. Det udvidedes til 15 medlemmer, 3 udpeget af landbrugsministeren, 10 valgt af rigsdagen, 1 af landboforeningerne og 1 af husmandsforeningerne. Medlemstallet er senere sat op til 18.

Loven delte beføjelserne mellem landbrugsministeren og udvalget, men i en række tilfælde blev afgørelsen også i sager, hvor bemyndigelsen var givet til landbrugsministeren, i virkeligheden overladt til jordlovsudvalget. Ved § 5 i lov nr. 129 af 16. april 1957 blev denne praksis lovfæstet.

Fra en beskeden uformel begyndelse i 1919 har statens jordlovsudvalg på ca. 40 år placeret sig som en af statens største faglige centralmyndigheder. Det råder nu over 6 ekspeditionskontorer foruden mindre sekretariater i provinsen.

Lønningsrådet

Ved lønningsreformen i 1919 blev rigsdagen gennem lønningsrådet koblet ind i administrationen af de så ofte omstridte tjenestemandsanliggender. Ideen til et sådant råd opstod i forbindelse med et forslag om en bevægelig lønsskala, reguleret efter leveomkostningerne. Rådet skulle bl.a. »fastsætte de Forbrugsmængder, hvorefter Aarsudgifterne beregnes«.

Rådet kom til at bestå af 8 medlemmer: formand og næstformand, udnævnt af kongen, 2 medlemmer udnævnt af finansministeren, men repræsenterende tjenestemandstanden, og 4 medlemmer udnævnt af rigsdagen.

Dette råd fik en langt vigtigere stilling, end der oprindeligt var tiltænkt det. Den nye tjenestemandsløvs, der for første gang skabte ensartede regler om løn- og arbejdsforhold i statens institutioner, gav anledning til en mængde fortolkningsspørgsmål. Tjenestemandsløvens råd viste sig at være en velegnet centralinstans for afgørelse af den slags sager. Dets betænkning blev indhentet i alle lønsspørgsmål af nogen betydning.

Rådet var imidlertid ikke organiseret med henblik på så omfattende opgaver, men ved lov nr. 483 af 10. september 1920 fik det en mere ophöjet stilling. Formanden blev lønnet som

departementschef og fik direkte referat til ministeren. Dets opgave blev ikke blot fortolkning af tjenestemandsløvens bestemmelser, men ethvert spørgsmål vedrørende statens lønninger, honorarer og andre vederlag kunne forelægges det til udtalelse.

Det udenrigspolitiske nævn

Ved lov nr. 137 af 13. april 1923 oprettedes et udenrigspolitisk nævn. Det bestod af 16 medlemmer, valgt af rigsdagen efter regler, der gav tingene lige stor indflydelse. Nævnet havde til opgave »med Regeringen at drøfte Sager af Betydning for Landets Udenrigspolitik og at modtage Oplysninger fra Regeringen om udenrigspolitiske Forhold«.

Folkerepresentationens forhold til udenrigspolitikken havde altid været et vanskeligt problem. Forholdet til udlandet var et kongeligt prerogativ, og helt frem til parlamentarismens indførelse fastholdt regeringen, at den ikke var ansvarlig for rigsdagen i udenrigspolitiske anliggender.

Under parlamentarismen kan kongelige prerogativer ikke udøves i strid med folketingets flertal i noget vigtigere anliggende. Der fandtes imidlertid ikke noget egnet officielt forum for løbende forhandlinger mellem regering og rigsdag om udenrigspolitiske sager. Under 1. verdenskrig benyttede man i enkelte tilfælde lukkede rigsdagsmøder, men oftest forhandlede regeringen med partilederne, f.eks. i spørgsmålet om mineudlægningen i 1914. Da det slesvigske spørgsmål ved 1. verdenskrigs afslutning blev politisk aktuelt, nedsattes rigsdagspartierenes sønderjyske udvalg.

Indførelsen af det udenrigspolitiske nævn var nok en begrænsning af regeringens handlefrihed, men i realiteten havde denne begrænsning allerede fundet sted. Der var ingen principiel uenighed mellem partierne om denne nydannelse, som i øvrigt byggede på svensk forbillede.

Dog blev der ikke enighed om at fastslå, at regeringen skulle forhandle med nævnet, *forinden* den traf beslutning i vigtigere udenrigspolitiske spørgsmål. Det skete først, da nævnet i 1953 blev grundlovsfæstet. Den nye grundlovs § 19, stk. 3, siger, at »folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig *forud* for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde«.

Beslægtet med Det udenrigspolitiske nævn er *rigsdagens grønlandsudvalg*, oprettet i henhold til § 7 i lov nr. 134 af 18. april 1925 om Grønlands styrelse. Dets opgave var at holde sig underrettet om administrationen af Grønland samt afgive erklæringer over udkast til budget, anordninger o.l. Administrationen af Grønland var egentlig ikke et kgl. prerogativ, men som tidligere omtalt har den indtil dette århundredes begyndelse faktisk været det, og ministerens anordningsmyndighed var stadig af betydeligt omfang.

Invalideforsikringsretten

Ved lov nr. 253 af 6. maj 1921 oprettedes invalideforsikringsretten med den opgave at afgive kendelse om, hvorvidt en invaliditet har medført en sådan nedsættelse af erhvervsevnen, at lovens betingelser for at oppebære invaliderente er til stede.

Spørgsmålet havde stået på dagsordenen siden århundredskiftet. Der var i 1903 nedsat en kommission, der skulle overveje muligheden af en kombineret invaliditets- og alderdomsforsikring. Betænkningen, der først kom i 1915, indeholdt et flertalsforslag om oprettelse af en selvstændig statsgaranteret rigsforsikringsanstalt. Dog skulle bestemmelsen af den i hvert enkelt tilfælde foreliggende invaliditetsgrad henlægges til et særligt »invaliditetsråd«, sammensat af 3 direktører fra rigsforsikringsanstalten, 3 lægekyndige medlemmer samt 2 medlemmer udpeget af rigsdagen. Det blev udtrykkeligt fastslået, at udgifterne til rådet skulle afholdes af statskassen, ikke af rigsforsikringsanstalten. Rådet skulle ikke varetage anstaltens interesser, »men vil ved sine Afgørelser have at varetage hele Samfundets, saavel det offentlige som det enkelte Indvids, Tarv«.

Der var ikke politisk flertal for en selvstændig invalideforsikring. Den gennemførtes i stedet som en udbygning af sygeforsikringen. Man fastholdt imidlertid invaliditetskendelsens henlæggelse til et af administrationens uafhængigt råd. Ifølge et regeringsforslag fra 1919 skulle dette råd under navn af »invalideretten« bestå af en kgl. udnævnt formand samt 3 for 6 år ad gangen valgte medlemmer. 2 af disse medlemmer skulle være lægekyndige og 1 »repræsentere de arbejdende klasser«.

Ved loven af 1921 kom invalideforsikringsretten til at bestå af 6 medlemmer, nemlig en

fast ansat juridisk formand, 2 lægekyndige medlemmer og 2 medlemmer, som ved udnævnelsen opfyldte betingelserne for nydende medlemskab af en anerkendt sygekasse. Det 6. medlem skulle være arbejdsgiver.

Rettens kendelser var endelige og kunne kun ændres ved, at retten selv tog en tidligere kendelse op til ny behandling. Dette forhold blev ændret ved lov nr. 118 af 12. april 1957 om et ankenævn for invalideforsikringsretten. I bemærkningerne til lovforslaget henvistes til, at der inden for den øvrige sociale lovgivning altid var mulighed for at indbringe en afgørelse for en højere instans. Denne mulighed ønskede man også givet i invalidesager. Det blev også fremhævet, at en i 1952 af Den internationale arbejdsorganisation vedtaget konvention om social tryghed krævede, at der skulle være adgang til appel af trufne afgørelser.

Fra 1960 består såvel invalideforsikringsretten som dets ankenævn af 6 medlemmer. I begge tilfælde kræves bestemte rets- eller statsvidenskabelige kvalifikationer af den, der udnævnes til formand. I begge nævn sidder desuden to lægekyndige samt et medlem udnævnt efter indstilling fra De samvirkende invalideorganisationer. Til retten udnævnes desuden en arbejdsgiver samt et nydende medlem af en sygekasse, medens der til ankenævnet udnævnes to medlemmer med tilknytning til henholdsvis den overordnede sociale administration i en kommune og den offentlige arbejdsanvisning.

Kollegialt styrede direktorater

Hensigten med at lægge visse sager under kollegiale organer var bl.a. at placere den endelige afgørelse uden for de traditionelle administrative rammer. Den kontormæssige underbygning havde kun til opgave at forberede sagerne og ekspedere afgørelserne.

Blev forretningernes antal meget stort, opstod der imidlertid praktiske vanskeligheder. Kontorapparatets kapacitet kunne i modsætning til nævnets let udvides, men forudsætningen om, at de i nævnet repræsenterede interesser skulle deltage i afgørelserne stod principielt i vejen for at delegere kompetencen til en underordnet kontorinstans.

På den anden side var det nødvendigt at finde løsninger, der kunne forebygge en alt for langsommelig nævnbehandlingsproces. En udvidelse af nævnets medlemstal var i sig selv ingen ud-

vej, medmindre det var muligt at dele nævnet i afdelinger, der kunne arbejde på hver sit område. Noget kunne også opnås ved at effektivisere det forberedende arbejde gennem en faglig udbygning af kontorapparatet.

I *patentkommissionen* var det oprindelig tanken, at medlemmerne skulle foretage den tekniske undersøgelse af andragenderne og træffe afgørelse i sagerne. Men dette lod sig ikke opretholde ret længe. Undersøgelserne måtte i stigende grad overlades til ansat personale. Gentagne udvidelser af medlemstallet gjorde det muligt at overlade afgørelsen til udvalg af kommissionen.

På kontorplanet gennemførtes en sammenlægning af patentvæsenet og varemærkeregistreringen under ledelse af formanden for patentkommissionen. På normeringsloven for 1924—25 oprettedes et *direktorat for patent- og varemærkevæsenet*, bestående af en patentafdeling og en afdeling for varemærker og mønstre. Direktøren er formand for patentkommissionen, men direktoratet er - for så vidt patentsagerne angår - kun at betragte som et ekspeditionskontor. Man har fastholdt det princip, at den endelige afgørelse skal træffes af kommissionsmedlemmer, om end behandling i den samlede kommission er bortfaldet i flertallet af sagerne.

Den almindeligste — og mest nærliggende — udvej blev at lade alle rutinesager (»oplagte sager«) i realiteten afgøre på kontorplanet, så at forelæggelsen i den kompetente forsamling blev en formalitet. Man kom i princippet til at stå over for samme problemer, som på et tidligere tidspunkt blev aktuelle inden for sundhedsvæsenet. Nødvendigheden fremkaldte en faktisk sontring mellem direktorats- og rådsfunktioner.

Erkendelsen af denne nødvendighed har i flere tilfælde ført til en strukturforandring af kollegialt ledede organer med det formål at opnå en smidigere og mere tidssvarende arbejdsdeling mellem dets bestanddele. Resultatet er blevet en ny institutionstype: et administrativt organ bestående af et råd og et direktorat med hver sit kompetenceområde. Forholdet mellem institutionens dele kan være ordnet på forskellig måde, f.eks. således at rådet fastlægger de principper, hvorefter direktoratet handler, og desuden forbeholder sig særlig vigtige afgørelser, eller således at rådet er ankeinstans for de afgørelser, direktoratet træffer.

Spørgsmålet om uafhængig prøvelse af administrative afgørelser har spillet en væsentlig rolle i de kollegiale organers nyere historie. Retsplejereformen har muligvis inspireret til også

inden for forvaltningens rammer at sondre mellem en udøvende og en dømmende funktion, og forskellige træk fra domstolsprocessen har fundet vej til de kollegiale organers forretningsgang¹⁾. Det må desuden tages i betragtning, at ønsket om at undgå en besværlig og bekostelig prøvelse af administrative afgørelser for de ordinære domstole har været et motiv til oprettelse af kollegiale organer.

Kravet om ankemulighed rettes ikke kun mod almindelige embedsorganer. Hvor afgørelsen i første instans påhviler et kollegialt organ, vil der være en tilbøjelighed til yderligere at overbygge dette med et ankenævn, jfr. ankenævnet for invalideforsikringsretten.

Arbejderforsikringsrådet er et typisk eksempel på et kollegialt organ, som på grund af forretningernes mængde ikke kunne magte den opgave, lovgivningen havde henlagt til det. Flertallet af sagerne blev afgjort i rådets kontor.²⁾ Ved lov nr. 183 af 20. maj 1933, der var et led i socialreformen, tog man konsekvenserne af denne udvikling. Afgørelsen i første instans blev henlagt til et *direktorat for ulykkesforsikringen*. Som ankeinstans for en del af direktoratets afgørelser indsattes et *ulykkesforsikringsråd*, der ligesom arbejderforsikringsrådet havde repræsentanter for både forsikrede og forsikringspligtige.

Med hensyn til *invalideforsikringsretten* gjorde lignende problemer sig gældende. I realiteten af gjordes de fleste sager direktoratsmæssigt af rettens formand, men således at der gennem rundsendelse af en skriftlig indstilling åbnedes rettens medlemmer mulighed for indsigelse.

En i 1956 nedsat invalideforsikringskommission foreslog, at »oplagte sager« formelig henlagdes til retsformandens afgørelse. Rettens medlemmer skulle blot ved en stikprøvekontrol »holde sig underrettet om den praksis, der følges ved afgørelsen af den gruppe sager, hvor berettigelsen til invalidepension efter retsformandens og kontorets opfattelse skønnes at være utvivlsom«. Denne ændring gennemførtes i lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension.

Administrationen af det direkte skattevæsen omordnedes i 1938. Efter den gamle ordning skulle *landsoverskatterrådet* dels føre tilsyn med de lokale skatteråds ligning og om fornødent

1) Jfr. Bent Christensen: Nævn og råd. De kollegiale organers anvendelse af procesformer m. m. hentet fra den civile retspleje er dette værks hovedemne, jfr. især p. 22.

2) Bent Christensen: Nævn og råd, p. 263 f.

ændre ansættelserne, dels pådømme de klager, skatteyderne måtte indbringe over ansættelserne. Ganske vist varetoges tilsyn og klagepåkendelse af to forskellige afdelinger under landsoverskatterådet, men det ansås for principielt uheldigt, at skatteyderne skulle dømmes af en institution, der var part i sagen.

Ved lov nr. 108 af 31. marts 1938 ophævedes landsoverskatterådet og overskyldrådet. Tilsynsmyndigheden blev overdraget et *ligningsråd*, der fastsatte de retningslinjer, hvorefter der skulle administreres, samt *statens lignings direktorat*, der forestod den konkrete administration. Til påkendelse af klager oprettedes *landsskatteretten*, hvis afgørelser blev endelige på det administrative plan. Både ligningsdirektorat og landsskatteret blev delt i to afdelinger for henholdsvis vurdering af fast ejendom og ansættelse af indkomst og formue.

Ligningsrådet og landsskatteretten blev sammensat efter næsten ensartede regler. Begge bestod ved deres oprettelse af en formand og 14 medlemmer, af hvilke rigsdagen valgte 6 og finansministeren 8. Af de sidstnævnte skulle 4 repræsentere henholdsvis landbrug, industri (eller håndværk), handel og arbejderne. Til landsskatteretten skulle yderligere to af de ministervalgte opfylde betingelserne for at blive landsdommer.

Som en slags prototype på det moderne kollegialt ledede direktorat tør man måske betragte *monopoltilsynet* i dets nuværende form. Dets oprindelse går tilbage til lov nr. 158 af 18. maj 1937 om prisaftaler m.v. I henhold til denne oprettedes et »kontrolråd«, senere kaldet *pris-kontrolrådet*, til hvilket aftaler vedrørende pris-, produktions- og omsætningsforhold skulle anmeldes, og som kunne forbyde aftaler, der »antages at medføre urimelige Priser eller andre samfundsmæssigt urimelige Indskrænkninger i den frie Erhvervsudøvelse«.

Under krigen udvidedes rådets virksomhed kraftigt, idet prisloven af 30. maj 1940 overdrog det at administrere priskontrollen. Der oprettedes et ankenævn, for hvilket dets afgørelser kunne indbringes, men nævnet skulle kun afgive indstilling til ministeren, hvis afgørelse var endelig.

Til priskontrolrådet var fra begyndelsen knyttet et sekretariat. I september 1939 nedsatte rådet et forretningsudvalg, der kunne træffe beslutning på dets vegne i hastesager. Sin endelige udformning fik priskontrollen først med lov nr. 474 af 22. november 1941 om priser m.v. Det

bestemtes, at den skulle udøves af priskontrolrådet gennem et direktorat, *prisdirektoratet*.

Prisloven blev givet for et år ad gangen og blev fornyet med diverse ændringer, indtil man i 1952 vendte tilbage til lov om prisaftaler m. v., om end stadig i form af en midlertidig lov, idet man afventede en betænkning fra trustkommissionen som grundlag for udarbejdelse af en permanent lov.

En sådan gennemførtes med lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger, der bibeholdt de under prislovene udviklede administrative rammer. Tilsynet skulle bestå af monopolrådet og monopoldirektoratet, og forholdet mellem disse fastsættes af handelsministeren. Ministeriets regulativ af 18. juni 1955 indeholder en bestemmelse om, at direktoratet uden forelæggelse for rådet af de enkelte konkrete sager kan træffe afgørelser i overensstemmelse med rådets faste praksis eller de af rådet tilkendegivne retningslinjer.

Rådet har 15 medlemmer. Formanden udnævnes af kongen. De øvrige udpeges af handelsministeren, men skal »omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugerforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk kundskab«. Flertallet af medlemmerne skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder og -organisationer, der umiddelbart berøres af loven.

Som klageinstans over rådet er stillet et *monopolankenævn* på 3 mand, 1 jurist, 1 nationaløkonom samt 1 medlem udnævnt efter forhandling med Den danske handelsstands fællesrepræsentation og Industrirådet. Ankenævnets afgørelser afslutter sagen på det administrative plan, men både klageren og monopoltilsynet (hvis nævnet har ændret dets afgørelse) kan indbringe sagen for de almindelige domstole.

Nævnene som repræsentative organer

De kollegiale organers stilling i den moderne administration rummer langt flere problemer, end det er muligt at gøre rede for i denne sammenhæng. Her har det kun været tilstræbt på grundlag af nogle iøjnefaldende eksempler at følge visse hovedlinjer i deres historiske udvikling.

I 1919 skrev professor Edv. Lehmann i »Ministeriernes Maanedstidende« en artikel med titlen »Teknisk Folkestyre«, hvori han beskæftigede

sig med »kommissionsvæsenet«. Han betegnede det som »en af grundloven selv utilsigtet og efterhånden tilkommen ordning«. Statens administration havde derigennem sikret sig den nødvendige tekniske sagkundskab, og denne udvej var så »vel banet, at den ved verdenskrigens udbrud kunne benyttes som hovedvej«. Forfatteren spåede, at udviklingen ville fortsætte. »Aktieselskabet er den naturlige og prøvede form for et moderne samfund, og staten vil uden tvivl efterhånden forme sig i dets billede«.

Den senere udvikling har bekræftet formodningen om, at kommissionsvæsenet ville få stigende udbredelse. Derimod kan det endnu ikke siges at have udviklet en fast institutionstype. Variationerne er talrige, og udformningen af det enkelte organ er afhængig af omstændigheder, der tilfældig har gjort sig gældende ved tilblivelsen. Der har ikke dannet sig nogen almen opfattelse af, under hvilke forhold kollegiale organer bør benyttes, eller af nogen bestemt sammenhæng mellem et nævns funktion og dets sammensætning.

Af de moderne nævns historie lader visse fælestræk sig dog udlede. Man kan stort set fastslå, at nævns formen ikke er benyttet, fordi man bevidst foretrak kollegiale styreformer. Noget sådant stod ikke på listen over de reformer, folketingspartierne ville gennemføre, når parlamentarismen havde sejret.

De kollegiale organer er som sådanne et biprodukt af andre bestræbelser, der gik ud på at skaffe udefra kommende kræfter en kvalificeret indflydelse på administrationen. Det kunne i praksis bedst opnås ved at oprette nævn eller råd sammensat på passende måde og udrustet med den nødvendige kompetence.

Det er altså ikke den kollegiale, men den repræsentative egenskab, der er det primære. Her ved adskiller de moderne kollegiale organer sig afgørende fra enevældens. Medlemmerne af de gamle kollegier repræsenterede i og for sig ikke noget. Medlemskabet var en embedsstilling, som opnåedes gennem avancement inden for statens administration.

I de moderne nævn er medlemskabet som regel en bibeskæftigelse. Hvis forretningerne er

særlig omfattende, kan formanden og enkelte andre medlemmer være fast ansatte, men principielt er det en forudsætning, at medlemmerne i forvejen beklæder andre stillinger, og at de rekrutteres fra forskellig side.

Det er bemærkelsesværdigt, at forskellige nævnstyper - rent sagkyndige (patentkommissionen m.fl.) såvel som interesserepræsenterende (sygekassenævnet m.fl.) - vinder frem nogenlunde samtidig. Senest i 1890'erne er den principielle modstand mod dem overvundet. De må - som de faglige centralmyndigheder - betragtes som produkt af en samfundsudvikling, der lagde nye omfattende og stadig mere specielle opgaver over til statsmagten.

Den kollegiale form frembød en løsning på en del af de problemer, denne udvikling førte med sig. Den gjorde det muligt at koordinere forskellige grene af speciel sagkundskab i beslutningsdygtige organer. Den åbnede en udvej for parlamentarisk kontrol med administrationen. Og den imødekom organiserede befolkningsgruppers ønske om indflydelse på statens regulering af deres anliggender. Mere eller mindre bevidst har den også været inspireret af liberale ideer om lægmandsretspleje, folkeligt selvstyre, indskrænkning af embedsvæsenet osv.

I nutidig praksis har nævnene udviklet sig til koordinationspunkter for folkerepræsentation, bureaukrati, sagkundskab og interesseorganisationer, der tilsammen kan siges at udgøre hovedkræfterne i det moderne demokratiske samfund. Det har givet dem en som helhed meget selvstændig stilling over for det almindelige forvaltningsapparat. Denne selvstændighed går ofte videre end de beføjelser, der formelt er givet dem.

For de områder, der er henlagt under kollegial bestyrelse, kan ministeransvaret helt eller delvis være sat ud af funktion. Nævnene har dog ikke på noget tidspunkt optrådt som principielt alternativ til den traditionelle ministerielle organisation. De har som regel i fuld harmoni fundet sig en plads som hjælpeorganer for centraladministrationen, men de repræsenterer den mest indgribende afvigelse fra det mønster, der indførtes i 1848.

Responsum

angående reglerne om statstjenestemænds forflyttelse,

afgivet af professor, dr.jur. Bent Christensen

FINANSMINISTERIET

LØNNINGSDEPARTEMENTET

Finansministeriet, lønningsdepartementet, har bedt mig om en udtalelse om, i hvilket omfang reglerne om statstjenestemænds forflyttelse m.v. sætter grænser for bestræbelserne for at ændre statsadministrationens organisation. Man har herved særlig ønsket, at jeg tager stilling til mulighederne for uden deres samtykke at flytte tjenestemænd fra et ministerium til et andet og fra et ministerium til et direktorat samt til mulighederne for at flytte hele styrelser med de dér ansatte tjenestemænd fra København til provinsen.

I. Lovgrundlaget.

1. Grl. § 27,5 har følgende ordlyd:

»Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.«

Bestemmelsen har fået sin nuværende formulering ved grundlovsrevisionen i 1953; men indholdsmæssigt har den stået uændret siden grl. 1849.

Efter sit indhold synes grl. § 27,3 at sætte *to sæt grænser* for adgangen til at forflytte tjenestemænd. Overtagelse af den nye stilling må ikke medføre tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter. Og tjenestemanden kan vælge i stedet at gå af med pension. Det første sæt begrænsninger er imidlertid meget ufuldstændigt sanktioneret. Forvaltningen kan afskedige en tjenestemand af enhver saglig grund og selv om det naturligvis ikke er en saglig afskedigelsesgrund, at en tjenestemand ikke vil overtage en dårligere aflagt, ny stilling, er det lovligt at afskedige, fordi vedkommende er mindre egnet i sin nuværende stilling (end han var tidligere, eller end en anden ville være). I de praktisk forudseelige tilfælde vil en tjene-

stemand derfor ikke kunne få dom for, at han kan blive i sin gamle stilling, selv om en tilbuds ny er ringere aflagt¹). Hovedsagen i grl. 27,3 er således reglen om, at kgl. udnævnte tjenestemænd kan vælge mellem forflyttelse og afsked med pension.

Grl. § 27,3 omfatter kun kgl. udnævnte tjenestemænd. Men efter den for tiden gældende lovgivning har *ikke-kgl. udnævnte* utvivlsomt samme ret til at kræve sig afskediget med pension i tilfælde af forflyttelse. Det følger af autoritativt fastslået fortolkning af LPL. § 4, jfr. § 59,2 2).

Spørgsmålet er herefter kun, om de ikke-kgl. udnævntes ret til afsked med pension i stedet for forflyttelse nyder samme beskyttelse mod fremtidige ændringer i gældende lovgivning som de kgl. udnævntes, hvis adgang til pension i forflyttelsessituationen jo er direkte fastlagt i grl. og derfor urørlig for lovgivningsmagten. Efter *Poul Andersens* opfattelse³), der formentlig må accepteres som udtryk for gældende ret⁴), er ikke-kgl. ansattes udsigt til efter gældende ret at få pension i tilfælde af uønsket forflyttelse en del af den fortjente pension og som sådan beskyttet af grl. § 73. Denne tankegang fører vel ikke ubetinget til helt samme grundlovsbeskyttelse for kgl. udnævnte og ikke-

¹) *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret 3. udg. s. 201, jfr. 2. udg. s. 227 med note 2), *Holck*: Den Danske Statsforfatningsret I s. 268, *Ørsted* på Den grundlovgivende rigsforsamling sp. 2817.

²) *Poul Andersen*: l.c. s. 146, 149-50 og s. 201, jfr. 2. udg. s. 156, 160 og s. 227, Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 s. 32, U. 1958 s. 777.H, jfr. *Lorenzen* i T.f.R. 1959 s. 259, særlig s. 260. Lønningskommissionen af 1929 I s. 16 og Lønningskommissionen af 1954 I s. 6.

³) *Poul Andersen*: l.c. s. 146, jfr. s. 149-50.

⁴) Jfr. U. 1962 s. 465. HRD Spleth oplyser dog i en - endnu utrykt - kommentar, at højesteret ikke tog stilling til spørgsmålet om en ringere stilling for ikke-kgl. udnævnte, da justitsministeriet ikke hævdede nogen forskel.

kgl. udnævnte. Man kan meget vel tænke sig så fordelagtige ændringer i pensionssystemet, at samtidig afskaffelse af ikke-kgl. udnævntes ret til pension i tilfælde af forflyttelse ikke efter en samlet bedømmelse ville blive anset for et ekspropriativt indgreb i fortjent pension. Og i al fald gælder ligestillingen, når denne bygger på grl. § 73, alene for ikke-kgl. ansatte, der allerede er pensionsberettigede. Kun de har en fortjent pension, der kan være beskyttet efter § 73. For fremtidig ansatte ikke-kgl. udnævnte tjenestemænd og formentlig også for ansatte, men endnu ikke pensionsberettigede står det utvivlsomt lovgivningsmagten frit for at foreskrive, at de må finde sig i forflyttelse uden at have valget mellem den ny stilling og afskedigelse med pension.

Selv om en lovgivning, der stiller ikke-kgl. udnævnte tjenestemænd ringere i tilfælde af forflyttelse end kgl. udnævnte, således i et ikke ringe omfang er retlig mulig, er den politisk usandsynlig. Hertil kommer, at det for lovgivningsmagten meget vel kan tænkes at ville spille en rolle, at en af årsagerne til, at § 27,3 ikke i 1953 blev omformuleret, så den kom til at dække alle tjenestemænd, synes at have været, at de ikke-kgl. udnævnte allerede ansås for at have samme retsstilling som de kgl. udnævnte.

Jeg har derfor fundet det forsvarligt at indskrænke mig til ovenstående påpegning af lovgivningsmagts retlige muligheder for at gøre forskel på kgl. udnævnte og ikke-kgl. udnævnte og i øvrigt i det følgende at omtale alle tjenestemænd under eet.

Hensigten med grl. § 27,3 er at beskytte tjenestemændene. Det fremgår meget tydeligt af bestemmelsens tilblivelseshistorie.

Det grundlovsudkast, som regeringen i oktober 1848 forelagde for den grundlovgivende rigsforsamling, byggede på princippet om regeringens frie adgang til at afskedige og forflytte embedsmændene bortset fra dommerne. Udkastets bestemmelse herom (§ 21,2 og 3) havde følgende ordlyd:

»Kongen kan afskedige de af ham ansatte embedsmænd. Disses berettigelse til pension vil blive bestemt ved lov.

Kongen kan forflytte embedsmænd uden deres samtykke, dog således, at de ikke derved tabe i indtægter«⁵⁾).

Grundlovskomiteen accepterede dette princip. Men dels foreslog komiteen et nyt stk., nemlig

den - aldrig senere udnyttede - regel om, at undtagelser fra den frie afskedigelses- og forflyttelsesret kunne gøres ved lov. Dels understregede komiteen i sin betænkning, at administrationens udnyttelse af den discretionære afskedigelsesret normalt skulle give embedsmanden krav på pension⁶⁾. Specielt om forflyttelse hedder det i betænkningen: »Hvad forflyttelsesretten angår, har udvalgets flerhed ikke troet at burde foreslå nogen yderligere almindelig begrænsning end den, som udkastet upåtvivlelig indeholder, nemlig at de forflyttede embedsmænd ikke må tabe i embedsindtægter«⁷⁾).

Selv om grundlovskomiteens flertal således kun foreslog beskudte ændringer i grundlovsudkastets embedsmandsparagraf, præges betænkningen af bekymring for, at embedsmændene skulle blive for afhængige af regeringen. Samme synspunkt fik meget klart udtryk under forhandlingerne i rigsforsamlingen og førte her til en direkte ændring i forflyttelsesreglen. En række talere udtrykte under debatten betænkelighed ved den vide forflyttelsesadgang: *Grundtvig* nævner således - med åbenbar forfærdelse - at »ministeren for kirken og undervisningen kunne have det i sin magt i morgen at gøre mig til præst på Anholt, når jeg blot beholdt mine indtægter«⁸⁾. Og *C. N. Petersen* udtalte, at en forflyttelse — selv med bevarelse af embedsindtægt — kan være økonomisk mere ødelæggende og mere i strid med pågældendes hele livslykke end afskedigelse med pension. Han fortsatte med nogle ord, som kan anses for den nuværende grl. § 27,3's motiver: »Men, når så er, da ved jeg ikke, hvorfor man har villet indrømme regeringen en magt over den brugbare, om end kun relativt brugbare embedsmand, som er større end den, der gives regeringen overfor den absolut ubrugbare embedsmand. Denne sidste formener jeg nemlig i alle tilfælde vil erholde pension; embedsmanden, der vægrer sig ved at modtage forflyttelsen, giver udkastet derimod ingen anden udsigt end at tage afsked uden pension. Til dette misforhold kan jeg ikke se nogen rimelig grund«⁹⁾. *C. N. Petersen* fremsatte derfor et forslag, der optoges af grundlovskomiteen, gående ud på, at der til re-

⁶⁾ Se nærmere min udtalelse til ansættelsesudvalget, Bet. 282/1961 s. 24.

⁷⁾ Rigsforsamlingen sp. 1487-88.

⁸⁾ Ibid. sp. 1690.

⁹⁾ Ibid. sp. 1712. Andre udtryk for betænkelighed ved den frie forflyttelsesadgang sp. 1696, 1713-14, 1717-18, 1720 og 2818.

⁵⁾ Rigsforsamlingen sp. 33.

geringsudkastets forflyttelsesbestemmelse skulle føjes følgende sætning: », og at der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.« Ændringsforslaget vedtoges med 75 stemmer mod 50 ¹⁰⁾).

2. LPL § 4 har følgende ordlyd:

»Enhver tjenestemand er pligtig at underkaste sig de forandringer i hans tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, som måtte blive bestemt, uden at det er fornødent, at noget dertil sigtende forbehold er optaget i hans ansættelsesbrev.«

Denne bestemmelse, der har været gældende for alle statstjenestemænd siden tjenestemandsløven af 1919, dukkede første gang op som § 9 i loven af 19/2 1861 om faste lønninger for retsbetjent- og magistratsembeder. Bestemmelsen gjaldt fra først af kun for retsbetjente, der for fremtiden ansattes med gage ifølge 1861-loven eller senere love. Den gjaldt altså ikke andre embedsmænd, således ikke de mange, der omfattedes af lovene af 1860 og 1861 om embedsmænd i og under kongerigets ministerier. Ved at blive optaget som § 3 i loven af 26/3 1870 indeholdende almindelige bestemmelser om embeds- og bestillingsmænds lønningsforhold m.m. kom bestemmelsen til at omfatte de fleste embedsmænd, dog ikke alle, således ikke præsterne for hvis vedkommende folketingsflertallet i 1859 forgæves havde søgt at få indført en lignende regel ¹¹⁾).

Bestemmelsens *oprindelige hensigt* er noget dunkel. Ifølge motiverne til 1861-loven var bestemmelsen ene og alene optaget for at spare besvær: Man ville gøre et ansættelsesvilkår, der hidtil kun havde været gældende ifølge individuelle bestallinger, generelt ¹²⁾). Hensigten fremgår endnu tydeligere af et tidligere udkast til motiverne. Heri understreges ligefrem, at en eventuel forglemmelse vedrørende et individuelt forbehold efter bestemmelsens vedtagelse ville blive uden betydning ¹³⁾). Motiverne til § 3 i 1870-loven ¹⁴⁾ og til TL. 1919 § 5 ¹⁵⁾ er ganske intetsigende; de henviser kun til hhv.

1861- og 1870-loven. Den tankegang, som motiverne til 1861-loven er udtryk for, nemlig at bestemmelsen kun skulle være et generelt ansættelsesvilkår, synes dog tidligt forladt. *Holck* anså således 1861-lovens § 9 og individuelle forbehold af samme indhold for kun at have til hensigt at forebygge tvivl. Hvad enten sådant forbehold fandtes eller ikke, måtte embedsmanden nemlig, når blot man ikke tvang ham til at overtage et nyt embede, finde sig i at få pålagt nye forretninger ¹⁶⁾).

Det lader sig heller ikke konstatere, hvorfor bestemmelsen først blev indført for retsbetjente og i en årrække kun gjaldt for disse. Grunden kan have været, at hovedproblemet for retsbetjentene - som for præsterne - var overgangen til fast løn, og at administrationen i henhold til tekstanmærkning på finansloven i adskillige år før loven af 1861 havde ansat retsbetjente på en provisorisk bestemt fast løn ¹⁷⁾). Hvis dette har været årsagen, har bestemmelsen oprindeligt haft et meget specielt sigte, nemlig overgangen fra sportel aflønning til fast løn. *Holck* oplyser dog, at individuelle ansættelsesforbehold var almindelige overalt indenfor statsadministrationen ¹⁸⁾).

Hvad der end kan have været den oprindelige hensigt med den bestemmelse, der nu findes i LPL § 4, er det ganske givet, at § 4 *nu må forstås* således, at den pålægger alle statstjenestemænd uanset deres ansættelsestidspunkt og uanset stillingens art en pligt til af hensyn til tjenestens effektivitet ¹⁹⁾ at finde sig i vidtgående ændringer i stillingens omfang og beskaffenhed.

¹⁶⁾ *Holck*: Den Danske Statsforvaltningsret 1870 s. 46-47. I *Poul Jobs. Jørgensens* mimeograferede Tillæg og Rettelser s. 90-91 siges det endog udtrykkeligt, at der ikke kan sluttes modsætningsvis fra 1870-lovens § 3. - Med denne opfattelse stemmer, at krigsministeriet i en skr. af 20/11 1868 til finansministeriet i anledning af 1870-lovens udarbejdelse udtaler, at udkastet til § 3 allerede er gældende ret for hærens vedkommende (F.M. j.nr. 127/1870).

¹⁷⁾ Finanslov for 1860/61 § 9 Bf, jfr. kgl. resol. af 10/1 1860, RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 1471-72, jfr. B. sp. 633-34 og Ft. sp. 4311 ff., jfr. sp. 4579 ff. *Albert Olsen*: 1.c. s. 231 ff.

¹⁸⁾ *Ibid.* s. 47. *Tscherning* oplyser i folketinget, RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 1497, at juridiske embedsmænd i de sidste år har været ansat med forbehold om senere ændringer i embedet. Det fremgår ikke helt klart af sammenhængen, om *Tscherning* alene har tænkt på retsbetjente, jfr. også RT 11. sess. (1859) Ft. sp. 3611-12.

¹⁹⁾ Således udtrykkeligt Lønningskommissionen af 1943 III s. 9 og Lønningskommissionen af 1954 I s. 6.

¹⁰⁾ *Ibid.* sp. 2830.

¹¹⁾ RT 11. sess. 1859, Ft. sp. 3577, jfr. *Albert Olsen*: Studier over den danske finanslov 1849-1864 s. 232 ff.

¹²⁾ RT 12. sess. (1860) A. sp. 884.

¹³⁾ Jm. 1. kt. N. 2852 (1860).

¹⁴⁾ RT 1868/69 A. sp. 894.

¹⁵⁾ Lønningskommissionen af 1917 II s. 194.

Det er imidlertid en lige så almindelig fastslået opfattelse, at tjenestemandens pligt til at finde sig i ændringer i henhold til § 4 kun gælder indenfor den grænse, som grl. § 27,3 sætter for kgl. udnævnte tjenestemænd, og den — identiske — grænse, som gældende ret stillende sætter for ikke-kgl. udnævnte²⁰). Dette synspunkt har fået autoritativt udtryk i motiverne til tjenestemandsløvene af 1931, 1946 og 1958²¹) og ligger i øvrigt til grund for en række højesteretsdomme²²).

3. Forflyttelsesreglerne danner ikke den eneste grænse for de ændringer, som tjenestemandene skal finde sig i. Ændringerne i en tjenestemandsstillings omfang og beskaffenhed kan være så betydelige, at forholdet må sidestilles med stillingens nedlæggelse. Tjenestemanden kan i så fald - hvis han opfylder betingelserne i LPL § 59 - vælge at kræve *ventepenge* i stedet for at gå af med pension²³).

Grundloven indeholder ingen regel om ventepenge. Det er derfor givet, at lovgivningsmagten for fremtidig ansatte tjenestemænd kan afskaffe adgangen til den særlig fordelagtige behandling, som LPL § 59 hjemler. Derimod kunne grl. § 27,3 eller § 73 tænkes at hindre ventepengeadgangens afskaffelse for allerede ansatte tjenestemænd, eventuelt kun for tjenestemænd der allerede opfylder betingelserne for at få ventepenge. Jeg anser det for udelukket, at en ophævelse af LPL § 59 skulle blive anset for forflyttelse²⁴). Det afgørende er derfor, om udsigten til ventepenge og ikke blot pension i tilfælde af en stillings nedlæggelse kan siges at være beskyttet af grl. § 73 efter lignende betragtninger som dem, der fører til at anse pen-

sionen for beskyttet. Spørgsmålet er tvivlsomt; men efter min opfattelse er svaret nej. Når det er rimeligt at anse pension som noget fortjent og derfor beskyttet som ejendomsret, hænger det formentlig sammen med, at den enkelte kan vente som alt overvejende hovedregel at opnå pension for sig og/eller sine efterladte, at pensionen netop derfor spiller en afgørende rolle for tjenestemandsstillingernes hele økonomiske placering, *al* tjenestemanden selv bidrager til pensionen, og *at* pensionen som afhængig også af tjenestealder og familieforhold får et individuelt præg. Ventepengebetingelserne opnås derimod kun af få, udsigten til denne særlige form for beskyttelse mod pludselige forrykkelser i tjenesten præger ikke hele tjenestemandsforslaget, og desuden er ventepengeinstituttet grovere og mere generelt formuleret. Det kan i denne forbindelse nævnes, at TL 1946 § 15 om det såkaldte »brudelegat« blev ophævet efter forslag af centralorganisationerne og Dansk Kvindesamfund²⁵), uden at nogen overhovedet ses at have rejst spørgsmålet om, hvorvidt der derved gjordes indgreb i de ansattes velerhvervede økonomiske rettigheder, til trods for at adgangen til »brudegaven« ikke i almindelighed beroede på skøn²⁶), og til trods for at chancen for, at en kvindelig tjenestemand ville komme til at opfylde betingelserne i § 15, var betydelig.

4. Ifølge grl. 1953 § 64 kan dommere ikke forflyttes mod deres ønske udenfor de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.

Bestemmelsen, der har stået uændret siden 1849, men som indtil retsplejeloven ikke gjaldt for dommere, der tillige havde administrative forretninger, hindrer overhovedet uønsket forflyttelse af en dommer udenfor omordningstilfældene. Reglen beskytter dog kun dommeren mod ændringer, der har karakter af forflyttelse. LPL § 4 gælder også for dommere; indenfor forflyttelsesgrænsen skal de finde sig i de forandringer i embedernes omfang og beskaffenhed, som måtte blive bestemt²⁷).

Reglerne om adgangen til at forflytte dommere har naturligvis ingen direkte betydning for administrationens forhold. Men man kunne spørge, om der ikke kan sluttes fra grl. § 64's særregel om omordning af domstolene til reorganisation af forvaltningen. Tankegangen

²⁰) Poul Andersen: 3. udg. s. 146, jfr. s. 200-01. Holck: 1.c. s. 46-47, Berlin: Den Danske Statsforfatningsret II 2. udg. s. 237-38. - Synspunktet var fremme allerede under forhandlingerne om 1861-lovens § 9, hvor justitsministeren (Casse) gjorde gældende, at man ikke med hjemmel i § 9 kunne tvinge retsbetjenten til en egentlig oprykning af de territoriale forhold (stedlig forflyttelse). Det ville være forflyttelse og grl.'s forflyttelsesbestemmelse kunne til anvendelse, RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 643.

²¹) Lønningskommissionen af 1929 I s. 16, af 1943 II. 1 s. 9 og af 1954 I s. 6.

²²) Således tydeligt U. 1923 s. 821.H, jfr. Olrik i T.f.R. 1925 s. 454, U. 1955 s. 947.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 382 og U. 1958 s. 777.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1959 s. 259.

²³) Poul Andersen s. 146 og Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 382.

²⁴) Jfr. herved U. 1962 s. 465.

²⁵) Lønningskommissionen af 1954 I s. 23.

²⁶) Jfr. U. 1934 s. 368.

²⁷) U. 1923 s. 821.H.

skulle nærmere være denne: Når selv dommerne særlig gode beskyttelse mod uønsket forflyttelse må vige i omordningssituationen, må dette så meget mere gælde de administrative tjenestemænds ringere beskyttelse. Man skulle altså i § 27,3 kunne indfortolke et lignende reorganisationsforbehold som det, der findes i § 64.

Sådan slutning er efter min mening uberettiget. Der er i den statsretlige teori enighed om, at det kun er dommernes kvalificerede beskyttelse, der må vige i omordningssituationen. En dommer, der som følge af reorganisation af domstolene stilles overfor krav om overtagelse af en stilling, der ville være en forflyttelse, kan vel ikke forlange at beholde sin gamle stilling, men han kan i stedet kræve sig afskediget med pension. Grl. § 27,3 anses altså for at gælde for dommere, når disses særlige beskyttelse efter § 64 ikke dækker²⁸⁾. Under disse omstændigheder ville indfortolkning af et reorganisationsforbehold for administrative tjenestemænd i grl. § 27,3 være alt for ugunstigt for sådanne tjenestemænd. De ville blive helt uden (grundlovsmæssig) beskyttelse i omordningssituationen; de har jo ikke som dommerne nogen anden regel at falde tilbage på. En så følelig indskrænkning af den beskyttelse, som ordene i § 27,3 angiver, måtte kræve bedre hjemmel end en tvivlsom analogi. Analogiens svaghed understreges i øvrigt derved, at en særregel om reorganisation ikke kan anses for så nødvendig for administrative tjenestemænd som for dommere. Et absolut afskedigelses- og forflyttelsesforbud for dommerne ville fuldstændig umuliggøre en omfattende retsreform. Adgangen til at gå af med pension i tilfælde af forflyttelse kan kun besværliggøre, ikke hindre en omordning af forvaltningen. I samme retning peger endelig, at den C. N. Petersen'ske tilføjelse til grundlovskastets forflyttelsesbestemmelse blev vedtaget, selv om Krieger som grundlovskomiteens ordfører havde mindet om, at man i forbindelse med forfatningsændringen måtte regne med mange omordninger i de administrative forhold²⁹⁾.

Af det sagte følger naturligvis ikke, at det forhold, at ændringer i en administrativ stilling sker som led i en almindelig reorganisation, skulle være uden retlig betydning, se nærmere

nedenfor s. 113-14. Det, som her er fastslået, er, at den blotte henvisning til reorganisation ikke er tilstrækkelig til at sætte forflyttelsesgrænsen helt ud af funktion.

II. Forflyttelsesgrænsen i almindelighed.

1. Forflyttelsesgrænsen som standard.

Af redegørelsen for de gældende lovregler fremgår, at staten som arbejdsgiver har adgang til også mod tjenestemandens ønske at ændre en tjenestestilling, så længe der blot ikke foreligger forflyttelse. Når ændringen antager karakter af forflyttelse, kan tjenestemanden reagere ved at kræve sig afskediget med pension i stedet for at blive i den ændrede stilling.

Mulighederne for - uden risiko for tab af arbejdskraft og forøgede pensionsbyrder — at foretage sådanne omordninger af forvaltningen, der medfører ændringer i de enkelte tjenestemandsstillinger, afhænger herefter af, hvornår der kan siges at foreligge forflyttelse.

Grundloven indeholder ingen definition af forflyttelse, og forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling giver kun beskedne bidrag til en fastlæggelse af begrebet. Af debatten fremgår, at man først og fremmest har haft ændringer i tjenestestedet for øje¹⁾. De fleste, der udtalte sig, har åbenbart tænkt på forflyttelse af en præst eller en retsbetjent fra eet embedsdistrikt til et andet, eventuelt på forflyttelse fra centralforvaltningen til lokalforvaltningen eller omvendt. I forskellige forbindelser har man dog også — på meget uklar måde — lagt vægt på en sammenligning mellem embedsforretningernes indhold i de to embeder²⁾, og man har tydeligvis været klar over, at traditionen på visse embedsområder, f.eks. det, som Grundtvig kalder det »krigerske«³⁾, medførte, at stedlig ændring ikke kunne betragtes som forflyttelse. Sådanne traditioner har man givetvis ikke tilset at ændre.

Forarbejderne til LPL § 4 indeholder endnu ringere vejledning. Lønningskommissionerne af 1929⁴⁾ og 1943⁵⁾ kendetegner de ændringer, der går ud over forflyttelsesgrænsen, ved at sige, at stillingens karakter ændres.

²⁸⁾ Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret s. 582-83, Matzen: Den Danske Statsforfatningsret 4. udg. II s. 148, Holck: Den Danske Statsforfatningsret I s. 271.

²⁹⁾ Rigsforsamlingen sp. 1710, jfr. også Ørsted og Grundtvig sp. 1717 og 1718.

¹⁾ Således Rigsforsamlingen sp. 1690, 1696, 1710, 1712, 1713-14, 1718, 2818 og 2822.

²⁾ Ibid. sp. 1712 og 1720.

³⁾ Ibid. sp. 1690.

⁴⁾ I s. 16.

⁵⁾ II.1 s. 9.

Heller ikke den stats- og forvaltningsretlige litteratur indeholder præcise begrebsbestemmelser. *Holck* tager i sin statsret udgangspunkt i den betragtning, at »forflyttelse forudsætter en udnævnelse til et andet embede«, men han går derefter straks over til at undersøge forholdet mellem stedlig ændring og forflyttelse. Hvis der er tale om et andet embede, er bopælsforandring ingen forudsætning for at tale om forflyttelse, medens bopælsforandring på den anden side ikke er forflyttelse, hvis bopælsskiftet sker indenfor embedsdistriktet eller sammen med tjenestemand, hvis embede efter sin beskaffenhed ikke har noget fast sæde, f.eks. en officer⁶⁾). I forvaltningsretten opstiller *Holck* nogle grænser for de ændringer i embedsforretningerne, som en ansat embedsmand skal finde sig i. De nye forretninger skal være i statens tjeneste, de må kunne udføres af en embedsmand med hans uddannelse, de må ikke være uoverkommelige, og de må ikke føre til overtagelse af et nyt embede. Denne grænsedragning fremtræder dog ikke som fortolkning af den nuværende grl. § 27,3, men som betragtninger på grundlag af forholdets natur og forbehold som dem i 1861-lovens § 9⁷⁾).

Poul Andersen har samme udgangspunkt som *Holck's* statsret: »Ved forflyttelse må forstås en udnævnelse til en ny tjenestestilling, hvorved tjenestemanden stiltiende afskediges fra sin hidtidige stilling.« Via nogle eksempler tager *Poul Andersen* tillige mere præcist stilling til, hvornår forflyttelse foreligger. Udnævnelse af en tjenestemand i indenrigsministeriet til tjenestemand i justitsministeriet, amtmænd eller politimester anses således for forflyttelse. Med hensyn til stedlige forandringer uden samtidig ændring i stillingens art tiltrædes *Hoicks* standpunkt for så vidt angår tjenestestillinger, der ikke er knyttet til noget bestemt sted, f.eks. officerer og udenrigstjenestens tjenestemænd; men det tilføjes, at en tjenestestilling i reglen er knyttet til et bestemt sted, og at udnævnelse til en i stedlig henseende anden stilling i sådanne tilfælde vil være forflyttelse⁸⁾).

Det er ikke mærkeligt, at hverken lovforarbejder eller litteraturen indeholder præcis an-

givelse af, hvornår der foreligger forflyttelse. Når begrebet forflyttelse bruges som grænse for de ændringer i en tjenestestillings omfang og beskaffenhed, som tjenestemanden skal finde sig i, har det karakteren af en standard eller en vag, elastisk lovbestemmelse. Det betyder, at lovgiveren kun giver retsanvenderen utvetydig vejledning i ydertilfælde. I et bredt midterbælte vil den enkelte afgørelse uundgåeligt indebære et betydeligt moment af konkret vurdering⁹⁾).

Den endelige afgørelse af, om en bestemt ændring af en tjenestemandsstilling har karakter af forflyttelse, ligger hos domstolene, som har en grundlovssikret magt til at prøve spørgsmålet. Domspraksis viser, at domstolene foretager en udtømmende prøvelse af, hvor forflyttelsesgrænsen i det enkelte tilfælde ligger; de viser ikke - som ved så mange andre vage lovbestemmelser - tilbageholdenhed overfor administrationens vurdering af, om der in concreto er tale om forflyttelse¹⁰⁾).

Når forflyttelsesbegrebet således har karakter af en standard, når domstolsprøvelsen er tilbunds gående, og når retspraksis yderligere - trods reglernes ælde - kun består af en snes domme¹¹⁾), er det åbenbart, at et responsum som dette, hvis formål til syvende og sidst er at søge at forudsige domstolenes reaktion i eventuelle fremtidige retssager, må være behæftet med betydelig usikkerhed.

Den følgende fremstilling af forflyttelsesgrænsen er delt i to afsnit¹²⁾). I dette kapitel gives et mere almindeligt billede af, hvordan forflyttelsesgrænsen fastlægges. Da grl. § 27,3 er en standard, vil fremstillingen i det væsentlige bestå i en oversigt over de faktorer, som indgår i eller påvirker vurderingen af, om der i det enkelte tilfælde foreligger forflyttelse. Det

⁹⁾ Jfr. Lønningskommissionen af 1954 s. 6.

¹⁰⁾ Direkte udtalt af landsretten i U. 1962 s. 661.H.

¹¹⁾ Heri er medregnet alle domme, der kan belyse forflyttelsesgrænsen, altså også domme der alene angår ventepenge. Som nævnt i kap. IV beror afgørelsen af, om en ændring giver krav på ventepenge, på samme betragtninger som forflyttelsesgrænsens fastlæggelse; og selvom der utvivlsomt må kræves intensere ændring for at anse en stilling for nedlagt end for at statuere forflyttelse, kan ventepengedomme tillige vise noget om de forskellige faktorer vægt også i forflyttelses-situationen.

¹²⁾ Forflyttelsesgrænsen er - som udtrykkeligt udtalt i præmisserne i U. 1962 s. 661.H - naturligvis ens, hvad enten initiativet til afsked tages af vedkommende tjenestemand eller af forvaltningen. Fremstillingen omfatter således begge situationer.

⁸⁾ *Holck*: Den Danske Statsforfatningsret I s. 267-68. Fremstillingen hos *Matzen*: Den danske statsforfatningsret 4. udg. III s. 146-47 og *Berlin*: Den Danske Statsforfatningsret 2. udg. II s. 237 er så at sige identisk med *Hoicks*.

⁷⁾ Den Danske Statsforvaltningsret s. 45-47.

⁶⁾ Dansk Forvaltningsret 3. udg. s. 200.

er en selvfølge, at grænserne mellem de forskellige faktorer er uskarpe - i nogle tilfælde er der snarere tale om forskellige synsvinkler end om flere selvstændige synspunkter; og i al fald vil faktorerne ofte i den konkrete sag optræde i et kompliceret samspil, som el. almindelig holdt fremstilling kun tilnærmelsesvis kan fastholde.

På baggrund af den almindelige skildring af forflyttelsesgrænsen tages der i det følgende kap. III konkret stilling til forflyttelsesgrænsens forhold til de tre eventuelle reformer, som finansministeriet især har ønsket belyst.

2. Tjenestens faktiske indhold før og efter ændringen.

Udgangspunktet for bedømmelsen af, om en ændring i en tjenestemandsstilling har karakter af forflyttelse, er en sammenligning mellem tjenestens faktiske indhold før og efter ændringen¹³⁾.

I det følgende søges foretaget en opdeling af de momenter, der især er bestemmende for en tjenestes indhold. En sådan opdeling har naturligvis en arbitrær karakter og er vanskelig at fastholde, men den er væsentlig. Der stilles utvivlsomt ikke samme krav til ændringens intensitet ved alle momenter for at betragte ændringen som forflyttelse. Opregningen af momenter er ikke udtømmende, og den foretages med særlig henblik på tjenestemænd med administrative forretninger¹⁴⁾.

Tjenestemandens status. Ophævelse af tjenestemandsstatus for en enkelt eller enkelte stats-tjenestemænd vil i almindelighed i sig selv være tilstrækkeligt til at give ændringen karakter af forflyttelse¹⁵⁾.

Titelændring er i sig selv uden betydning. Ændret titel alene medfører ikke forflyttelse, og bevarelse af titel for en i øvrigt ændret stilling er ligeledes uden virkning¹⁶⁾.

¹³⁾ Jfr. U. 1918 s. 197.H, U. 1923 s. 821.H, U. 1954 s. 532, U. 1955 s. 947.H, U. 1958 s. 12 og s. 17.H, U. 1960 s. 398.H og U. 1962 s. 661.H.

¹⁴⁾ Blandt andre momenter kan nævnes forskel i fagforeningsmæssigt tilhør og deraf følgende eventuel forrykkelse af forhandlingsretten.

¹⁵⁾ Se U. 1879 s. 442 og U. 1958 s. 777.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1959 s. 259.

¹⁶⁾ Lønningskommissionen af 1943 II.1 s. 16, jfr. J.U. 1865 s. 142.

Vederlag. Ændringer i løn¹⁷⁾ og pension¹⁸⁾ kan betyde forflyttelse. Ændringerne skal dog være af ret betydelig intensitet, jfr. LPL § 29,1, og spørgsmålet om generelle ændringer, nedenfor under 5, spiller en særlig rolle på dette punkt. Generalitetssynspunktet har derimod ringe betydning ved ændringer i ekstraindtægter. Hvor ekstraindtægter virkelig er knyttet til stillingen og ikke til manden, og hvor disse har en vis fast og traditionel karakter, kan væsentlig nedsættelse føre til at anse ændringen for forflyttelse. Med nutidens lønsystem vil domstolene dog formentlig ofte vægre sig ved at betragte ekstraindtægter for tilstrækkelig fast knyttet til stillingen¹⁹⁾ eller gå ud fra, at tjenestemanden særlig burde forudse fluktuationer i disse, jfr. nedenfor under 4.

Arbejdets omfang. Både forøgelse og formindskelse af det kvantum arbejde, som kræves af tjenestemanden, kan medføre forflyttelse²⁰⁾; men kravet til ændringens intensitet må sættes temmelig højt. Det er særlig klart, hvor ændringen medfører formindskelse af arbejdsbyrden²¹⁾. Men også med hensyn til forøgelse har praksis krævet ikke så lidt. Domstolene har således fundet, at en forøgelse af en adjunkts ugentlige timetal fra 24 til 27 og af en over-assistents daglige arbejdstid fra 6 til 7 timer lå indenfor de ændringer, som tjenestemændene må finde sig i ifølge regler svarende til LPL § 4²²⁾. Man må formentlig gå ud fra, at domstolene i det hele vil være tilbøjelige til at give staten som arbejdsgiver længere tøj, når en ændring alene går på arbejdets kvantitet, end når den alene eller tillige berører kvaliteten²³⁾.

Arbejdets art. Ændringer i arbejdets art kan forekomme i så mange og forskelligartede former, at der kun kan blive tale om at belyse nogle typiske situationer.

For tjenestemænd, der virker i større embedsværker med planlæggende eller retligt præ-

¹⁷⁾ Poul Andersen s. 149. - Justitsministeren synes under en debat om fast aflønning af retsbetjente i RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 603-04, at gå ud fra, at en ændring fra sportel aflønning til fast gage - uden forbehold ved ansættelsen - kunne være forflyttelse.

¹⁸⁾ Poul Andersen s. 155, jfr. U. 1962 s. 465.H.

¹⁹⁾ Jfr. herved at man i U. 1955 s. 947.H, jfr. Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 384, lagde vægt på, at gerningen som sysselman ikke var juridisk knyttet til kolonibestyrerstillingen.

²⁰⁾ Poul Andersen s. 145, jfr. s. 146.

²¹⁾ Lorenzen i T.f.R. 1956 s. 384.

²²⁾ U. 1924 s. 72.H og U. 1925 s. 243.H.

²³⁾ Jfr. Olrik i T.f.R. 1925 s. 455.

gede opgaver og med tydelig hierarkisk intern funktionsfordeling, opstår særlige spørgsmål, hvis en tjenestemand henføres til *et andet hierarkisk niveau*. Hvis man forudsætter samme relative lønmæssige placering, opstår herved dels et spørgsmål om prestige, se nedenfor, og dels et spørgsmål om arbejdets art, der kan veksle betydeligt med den hierarkiske position²⁴). For chefstillinger, især chefer i den lokale statsforvaltning, kontorchefer i central-administrationen o.l., kræves formentlig kun relativt ringe indgreb i den hierarkiske position for at anse ændringen for forflyttelse. Dette er især tilfældet, hvis stillingen som umiddelbar chef og dermed lederfunktionerne berøres²⁵). Forholdet opadtil er mindre sensibelt. Indførelse af en politikommandør mellem politimesteren og rigspolitichefen, eller af en afdelingschef mellem kontorcheferne og departementschefen, eller afskaffelse af en direktørs direkte referat er ikke forflyttelse²⁶). For mere underordnede stillinger er adgangen til at ændre den hierarkiske arbejdsdeling utvivlsomt væsentlig videre. Afskaffelse af overreferentordningen, selv for enkelte tjenestemænd, vil ikke være forflyttelse, uanset at arbejdets art for den enkelte derved kan ændres betydeligt.

Hvor ændringen i arbejdets art ikke berører den hierarkiske position, er forholdene klare, hvor sammenligningen mellem den nye og den gamle stilling ikke behøver at foretages alene på grundlag af arten af det arbejde, der faktisk har været og nu kræves udført; men hvor man ind i sammenligningen kan drage *tjenestemandens særlige uddannelse*, d.v.s. en sagkundskab der ikke blot er resultatet af erfaring erhvervet i praksis.

Retspraksis tyder på, at domstolene vil kræve relativt lidt for at statuere forflyttelse, såfremt en tjenestestilling ændres således, at en specialuddannelse bliver utilstrækkelig eller overflø-

dig, enten fordi en anden uddannelse nu ville være mere adæquat, eller fordi stillingen efter ændringen kan bestrides eller traditionelt bestrides af personer med ringere eller helt uden uddannelse²⁷). Bedømmelsen af, om ændringen har denne karakter, sker lettest, hvor det drejer sig om personer med højere uddannelse, der i forvaltningen traditionelt kun anvendes som specialister, f.eks. læger, ingeniører og arkitekter. Her vil en ændring, som medfører, at specialuddannelsen bliver overflødig eller utilstrækkelig, i almindelighed være forflyttelse, i al fald hvor ændringen ikke er en følge af ændringer indenfor specialistens eget fag, som han må have en vis pligt til at følge med i. Mindre klare bliver forholdene, hvor tjenestemandens specialuddannelse hører til de mindre omfattende. Sådanne tilfælde har foreligget i praksis. Højesteret har i U. 1960 s. 398 tilkendt en mand, der foruden at være faglært maskinarbejder, havde aflagt forskellige fagprøver, deriblandt maskinisteksamen og elektroinstallatørprøve, ventepenge på grund af overførelse fra arbejde med kontrol af et lille elektricitetsværks maskiner til - i det væsentlige - arbejdsmandsarbejde. En lignende stilling indtog landsretten i U. 1958 s. 12 og s. 17H vedrørende en kedelpasser; højesterets flertal fandt dog ikke, at ændringen var tilstrækkelig til at føre til krav om ventepenge; påstand om pension som følge af forflyttelse var ikke nedlagt²⁸). I U. 1958 s. 777, der drejer sig om pension, har højesteret vist nok - blandt andre momenter - lagt vægt på, at tjenestemanden havde særlig uddannelse som elektrofører. Alt i alt giver disse domme indtryk af, at ændringer, der forrykker stillingen væsentligt i forhold til en hidtil adæquat uddannelse, relativt let vil blive anset for forflyttelse²⁹).

Hvor en eventuel *særuddannelse* ikke har nogen *relation til ændringen* i stillingen, er bedømmelsen af, om arbejdets art er tilstrækkelig ændret, meget vanskeligere. Denne situation

²⁴) Landstingets formand nægtede i 1859 at sætte et forslag, der efter hans opfattelse forudsatte en forpligtelse til at lade sig konstituere i højere stilling i mere end 6 uger, til forhandling. Han mente, at forslaget ville stride mod grl. 1849 § 22, RT 11. sess. (1859) Lt. 1440-42. Det var - hvad også indenrigsministeren mente, sp. 1443-44 - nok at gå for vidt.

²⁵) Ifølge præmisserne i U. 1962 s. 661.H (s. 664) har en kontorchef i undervisningsministeriet udtalt sig på en sådan måde, at han formentlig har ment, at ændring fra skoleinspektør til viceinspektør selv med samme løn ville være forflyttelse.

²⁶) Jfr. U. 1962 s. 661.H og Im.skr. 4/6 1947, se også 1. 123 27/5 1908 om diplomat- og konsulatsvæsen § 25 i.f.

²⁷) Jfr. *Holck*: Den danske statsforvaltningsret s. 46.

²⁸) Højesteretsdommens præmisser giver - sammenholdt med de to andre i teksten nævnte domme - indtryk af, at en sådan påstand ville have haft gode chancer.

²⁹) Cfr. dog højesterets stilling i U. 1928 s. 503.H. U. 1942 s. 848 om et lignende forhold som i U. 1960 s. 398.H synes også at bygge på en anden opfattelse. Sagen drejede sig imidlertid kun om, hvorvidt tjenestemanden kunne nægte at udføre det nye arbejde, ikke om hverken pension eller ventepenge.

kan for specialister forekomme, når ændringen ligger indenfor specialet³⁰⁾, men den har i øvrigt særlig betydning for de store grupper af tjenestemænd, der anvendes som alment kompetente, og som efter uddannelse er indbyrdes udvekslelige i hele statsadministrationen eller store dele heraf. Det drejer sig om personer uden uddannelse såsom arbejds mænd, om personale med almindelig kontoruddannelse, og om de generelt kompetente administratorer, f.eks. jurister og økonomer blandt de højere tjenestemænd og etaternes assistentuddannede. Afgørelsen af, om der foreligger forflyttelse, vil for disse grupper i det enkelte tilfælde ofte bero på, hvilken vægt der lægges på stillingsbeskrivelsen (se under 3), og på, om tjenestemanden kan have haft særlig anledning til at forudse visse slags ændringer (se under 4). Men ser man alene på de faktiske ændringer i stillingen, vil kravene til ændringens intensitet formentlig blive stillet højt, så længe også det ændrede arbejde ligger indenfor den vide kreds af opgaver, der traditionelt tilkommer hver af disse grupper³¹⁾. Staten har således som arbejdsgiver vid adgang til at ændre en stilling på punkter som disse: arbejdets mer eller mindre betroede art³²⁾ om arbejdet er mer eller mindre rutinepræget; om tjenesten er publikum vendt eller ikke; om man beskæftiger sig med enkeltsager eller generelle spørgsmål; om arbejdet (for jurister) har et klart retligt præg eller er af almindelig administrativ art; om det er politisk relevant eller ikke o.s.v.

Særlig for generelt kompetente administratorer opstår spørgsmålet om betydningen af, at sagerne indholdsmæssige art skifter, f.eks. når en bogholder fra at føre bøger vedrørende lån til landbrugsformål sættes til at føre bøger for statshospitalerne, eller en sagbehandler fra at behandle huslejesager sættes til bevillinger om fri proces eller fra personalesager til budgetsager o.s.v. Så længe bedømmelsen sker alene på grundlag af de faktiske ændringer, må udgangspunktet her også være en vid adgang til ændringer indenfor gruppens traditionelle område³³⁾.

Adgangen vil formentlig begrænses, jo mere overordnet det udførte arbejde er, og jo mere den enkelte ved lang tids erfaring er blevet specialist indenfor et bestemt sagområde, men den vil stadig være temmelig vid.

Mange — især højere — generelt kompetente administratorers arbejde spænder over meget forskelligartede sagområder. Der er utvivlsomt en meget vid adgang til at ændre vægten mellem de forskellige funktioner og til at udskifte eksisterende med nye indenfor det traditionelle område³⁴⁾.

Arbejdsmilieu. Herunder falder rent ydre faktorer: kontorenes indretning og udseende, mer eller mindre sammenstuvning i lokalerne o.s.v. Dernæst personalets — både overordnede, kollegers og underordnede - køn, alder, uddannelse m.v., og arten af det publikum, man kommer i berøring med: borgere, kommunale instanser, interesserepræsentanter, politikere o.s.v. Endelig hører herhen sådanne mer uhåndgribelige forhold som »ånden« på arbejdspladsen.

Ændringer, som alene berører sådanne milieumæssige faktorer, vil domstolene efter min opfattelse kun ganske undtagelsesvis anse for forflyttelse, selv om ændringerne kan være tydelige og for den enkelte ganske indgribende.

Udsigter. Den enkelte tjenestemands bedømmelse af sin egen stilling vil i høj grad bero på de udsigter, der er knyttet til stillingen. Væsentligst er udsigten til advancement, dettes hurtighed og sikkerhed samt advancementsstillingens art. Bortset fra visse tilfælde af legaliseret automatisk advancement har ingen retligt krav på advancement, lige så lidt som bestemte klasser af tjenestemænd har retskrav på bestemte advancementsstillinger. Der findes imidlertid så faste traditioner for aldersadvancement som det almindelige, for båseadvancement og for bestemte udgangsstillinger knyttet til en bestemt karriere, at en væsentlig forrykkelse af sådanne traditioner kan føre til at betragte ændringen som forflyttelse. Kravene til intensitet vil dog utvivlsomt blive sat højt, og der kan kun blive tale om at tage hensyn til ændringer, som griber ind i det traditionelle advancementskema. Den forringelse eller forøgelse af advancementsudsigterne, der følger af vekslende rytme i forskellige

³⁰⁾ Om et sådant eksempel, hvor der ikke forelæ forflyttelse, se U. 1959 s. 549.

³¹⁾ Jfr. *Oirik* i T.f.R. 1925 s. 455; se også U. 1925 s. 609.H.

³²⁾ U. 1918 s. 197.H og U. 1919 s. 852. Denne sidste dom må dog formentlig skyldes - vist nok overdreven - vægt på stillingsbeskrivelsen og den deraf følgende forudseelighed. I U. 1954 s. 532 gik arbejdsgiveren for vidt.

³³⁾ U. 1948 s. 907, jfr. også U. 1955 s. 947.H.

³⁴⁾ Jfr. U. 1955 s. 947.H, jfr. T.f.R. 1956 s. 382. U. 1923 s. 821.H, jfr. T.f.R. 1925 s. 454, der drejer sig om en dommer, stiller formentlig unormalt små krav til forflyttelsesgrænsen.

statsopgavers vækst, kan naturligvis ikke føre til forflyttelse. Heller ikke de særlige udsigter, der antages at følge med nær kontakt med vedkommende styrelses chef eller folkettinget, kan anses for beskyttet ved forflyttelsesreglerne.

Prestige. Tjenestemænd, især i de mellemste og højeste lønklasser, er meget »statusminded«. Stillingens prestige spiller for de fleste en stor rolle. Selv om det naturligvis er vanskeligt at skille dette moment ud fra ændringer i arbejdets art og udsigterne, viser retspraksis, at prestige-forskelle ofte mer eller mindre åbenbart påberåbes i sagerne. Praksis viser også, at momentet tillægges en vis vægt. Det synes således at have spillet en rolle i U. 1954 s. 532, hvor forsættelse af en mand fra en betroet trafikkontrollørstilling til et ubetydeligt stationsforstanderembede ansås for at gå videre end hjemlet i en bestemmelse svarende til LPL § 4. At andre retssager, hvori prestigemomentet mer eller mindre åbenbart har været fremme, er endt med, at tjenestemanden måtte finde sig i ændringen, tyder dog på, at domstolene vil stille strenge krav til intensiteten³⁵⁾.

Stedlig ændring er den traditionelle forflyttelsessituation³⁶⁾. Udgangspunktet er her, at enhver væsentlig ændring i tjenestested må betragtes som forflyttelse.

Forholdene er klartest i den traditionelle lokale statsforvaltning, hvor tjenestemandens forretninger er stedlig afgrænset og præget af de lokale forhold. Ændringer i stillingen, som både fører til et andet embedsdistrikt og et andet tjenestested, er givetvis forflyttelse, selv om arbejdets art - bortset fra det lokale præg - er uændret³⁷⁾. Formentlig vil væsentlige ændringer i embedsdistriktet også være forflyttelse, selv om tjenestestedet er det samme³⁸⁾. Hvor tjenestestedet ændres uden ændring i embedsdistriktet, foreligger givetvis ikke forflyttelse,

så længe tjenestestedet forbliver på samme »plads«³⁹⁾. Hvis tjenestestedet flyttes til en anden plads indenfor distriktet, må resultatet afhænge af, hvor dybtgående flytningen vil gribe ind i tjenestemandens livsførelse, jfr. nedenfor under III 3⁴⁰⁾.

Mere tvivlsomme er forholdene, når stillingen vel har en klar stedlig tilknytning, men forretningernes indhold i ringere grad er lokalt betonet, f.eks. for lærere, læger m.v. Når ændring i tjenestestedet nødvendigvis fører til ændring i bopæl, foreligger givetvis forflyttelse⁴¹⁾. Hvor bopælsskifte ikke er nødvendigt, må udgangspunktet være, at der ikke foreligger forflyttelse⁴²⁾.

Forflyttelse foreligger, formentlig uanset ændring i tjenestested, når tjenesten går fra at være centralforvaltning til at være traditionel lokalforvaltning. Derimod må tjenestemænd i centralforvaltningen utvivlsomt finde sig i enhver stedlig ændring i tjenestestedet indenfor hovedstadsområdet eller den plads, hvorpå tjenestestedet i øvrigt ligger, jfr. nedenfor under III 3.

3. Stillings beskrivelser.

Ovenfor under 2 er der ved fastlæggelsen af forflyttelsesgrænsen alene set på forskellen mellem stillingens faktiske indhold før og efter ændringen. Der er ingen hensyn taget til den stillingsbeskrivelse, som findes i NKL, ansættelsesbrev og opslag.

Stillingsbeskrivelser kan være af meget forskelligt indhold. Undtagelsesvis er de ret udførlige og giver udtrykkelig besked om stillingens indhold⁴³⁾. Undertiden - især ved specialister - indeholder de en kort og ofte ret vag angivelse af arbejdets art. For mange, især for generelt kompetente administratorer, giver stil-

³⁵⁾ Jfr. finansministeriets udtalelse i U. 1962 s. 661.H.

⁴⁰⁾ Under rigsdagsforhandlingerne om magistrats-embedsmændenes faste aflønning svarede justitsministeren på et spørgsmål om, hvorvidt den senere 1861-lovs § 9 omfattede pligt til at tåle bopælsflytning, at »en egentlig oprykning af de territoriale forhold ikke kunne komme ind derunder, thi så måtte det betragtes som en forflyttelse, og bestemmelsen i grl. § 22 komme til anvendelse«. RT 12. sess. (1860) Ft. sp. 643.

⁴¹⁾ U. 1879 s. 442.

⁴²⁾ Se folkeskolelovens § 27,1 og finansministeriets ovennævnte udtalelse. Unm. skr. 26/8 1955 går meget vidt i retning af at antage forflyttelse; men resultatet begrundes tillige i stillingsbeskrivelsen.

⁴³⁾ F. eks. NKL § 183, 28. lønklasse, og § 201.

³⁵⁾ Se U. 1918 s. 197.H, U. 1925 s. 609.H, U. 1955 s. 947.H, jfr. T.f.R. 1956 s. 382 og U. 1959 s. 549, jfr. også im.skr. 4/6 1947.

³⁶⁾ Jfr. ovenfor s. 105 om forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling.

³⁷⁾ U. 1913 s. 97.H, jfr. U. 1912 s. 68. Under landstingets debat om toldvæsenets lønningslov, RT 2. sess. (1850) Lt. sp. 985-86, jfr. 982-83, kom det klart frem, at man anså grl. 1849 § 22 for at være til hinder for kgl. udnævnte toldembedsmænds tvangsvis forflyttelse fra sted til sted, jfr. herved s. 21 note 2.

³⁸⁾ Jfr. *Holck*: Den danske statsforfatningsret I s. 267.

lingsbeskrivelserne meget ringe eller slet ingen oplysninger om arbejdets art. Det hindrer dog ikke, at stillingsbeskrivelserne i forbindelse med mer eller mindre faste traditioner for de fleste stillinger giver de initierede et ganske godt indtryk af tjenestens faktiske indhold.

Over en bank har stillingsbeskrivelserne følgende indhold: De indeholder alle angivelse af tjenestegren, charge og sted (for centraladministrationen og for visse andre stillinger stilltende). Derudover kan findes mer eller mindre udførlige angivelser af arbejdets art og eventuelle særvilkår for denne stilling eller en bestemt gruppe stillinger.

Spørgsmålet er, hvilken retlig virkning disse stillingsbeskrivelser har for forflyttelsesgrænsens fastlæggelse, særlig om de medfører modifikationer i de retningslinier, der er opstillet under 2.

Stillingsbeskrivelserne har i al fald betydning ved at være medvirkende til at bestemme, hvilke ændringer der må betegnes som forudseelige, se nedenfor under 4⁴⁴).

Der næst kan de have betydning ved at klarlægge de faktiske forhold.

Det afgørende er imidlertid, om stillingsbeskrivelserne har videregående betydning for forflyttelsesgrænsen. Problemet kommer frem, hvor NKL — hvilket ret ofte forekommer — opererer med forskellige stillingsbeskrivelser, selv om der ikke mellem de pågældende stillinger kan påvises væsentlige forskelle i de momenter, der under 2. er betegnet som især bestemmende for stillingens faktiske indhold. I sådanne tilfælde vil det kunne forekomme, at en stilling ændres således, at der ikke efter retningslinierne under 2 skulle foreligge forflyttelse, men således at stillingen nu svarer bedre til en anden af de i NKL opregnede stillingsbeskrivelser end til den, hvori tjenestemanden blev ansat. Er dette i sig selv tilstrækkeligt til at statuere forflyttelse?

Problemet har særlig praktisk betydning ved stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren ⁴⁵). For tjenestemænd, der er beskæftiget

ved manuelt kontorarbejde, for mange specialister og for mange akademiske tjenestemænd i centraladministrationen er den reelle forskel på stillingernes indhold indenfor forskellige tjenestegrene lille, men stillingsbeskrivelsernes tjenestegrensangivelse er helt forskellig. Forudsat at der med hensyn til vederlag, arbejdets omfang og art, prestige, udsigter, sted o.s.v. ikke er større forskelle end dem, der efter retningslinierne under 2 må accepteres, fører så stillingsbeskrivelserne alene til, at der foreligger forflyttelse, såfremt en tjenestemand flyttes f.eks. fra statsbanernes til postvæsenets personaleforvaltning, eller såfremt en sekretær i boligministeriet flyttes over i landbrugsministeriet?

Spørgsmålet er overordentligt tvivlsomt.

På den ene side kan man sige, at stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren er udtryk for en organisatorisk opbygning af forvaltningen, der i sine grundtræk er meget gammel og fast. Grl. § 27,3 må forudsætte et sådant organisatorisk skelet, og det er derfor ikke ved fortolkningen af bestemmelsen berettiget alene at se på det faktisk forskellige i stillingerne. Hertil kan føjes, at tjenestegrensinddelingen formentlig har haft væsentlig betydning for den enkelte tjenestemands valg af stilling. Tjenestegrensinddelingens fasthed har tillige bidraget til at skabe en korpsånd, som bør tages med i betragtning ved siden af de mere håndgribelige momenter under 2. Endelig kan man henvise til, at både praksis og litteraturen ⁴⁶) er gået ud fra, at overførelse til en anden tjenestegren er forflyttelse.

På den anden side kan man gøre gældende, at det faktiske og ikke en formel stillingsbeskrivelse må være afgørende for fastlæggelsen af en grundlovsstandard, der netop skal være en beskyttelse på tværs af lovgivers og forvaltningens optræden. Argumentet om tjenestemænds valg er også svagt. En sekretær i et vist ministerium kan jo i al fald ikke vægre sig imod, at et andet ministeriums sagområde lægges under det, der i hans stillingsbeskrivelse er angivet som tjenestegren. Og i al fald kan den almindelige samfundsudvikling, herunder de tekniske fremskridt, føre til væsentlig større ændringer, som må accepteres, end dem der kan følge af at krydse grænserne mellem tjenestegrene. Hvad angår litteraturen kan anføres, at man kan have haft de tilfælde for øje, hvor ændring i tjenestegren modsvares af ændring i stillingens reelle

⁴⁴) Forskellen mellem denne virkning og den her omtalte er naturligvis ikke skarp. Men i de typiske tilfælde, f. eks. for akademiske tjenestemænd i store dele af centraladministrationen kan forskellen fastholdes.

⁴⁵) Lignende problemer kan opstå vedrørende charge, men albuenummet for ændringer er her formentlig større. Man har således ved indførelsen af den fælles akademiske lønramme afskaffet ansættelsesbrev til fuldmægtige.

⁴⁶) Poul Andersen s. 200.

indhold; og med hensyn til praksis kan det gøres gældende, at den retlige betydning af en praksis, som er gunstigere for de retsundergivne, end loven kræver, er meget tvivlsom, jfr. nedenfor under 6.

Den foreliggende retspraksis indeholder ingen væsentlig vejledning⁴⁷⁾. Efter min opfattelse er der imidlertid grund til at vente, at stillingsbeskrivelsernes angivelse af tjenestegren vil få en vis selvstændig betydning. For det første er forflyttelsesgrænsen, som den fastlægges ved momenterne under 2 (og 4), naturligvis ikke skarp. I tvivlstilfælde vil stillingsbeskrivelsen allerede derfor blive tillagt betydning. Men den traditionelle inddeling i tjenestegrene er formentlig så indgroet, at stillingsbeskrivelserne tillige kan få en mere principiel, selvstændig virkning. Domstolene må ventes i det mindste at ville slække kravene til den faktiske ændringsintensitet, hvor ændringen klart fører stillingen ind under en anden stillingsbeskrivelses tjenestegren.

4. Forudseelige ændringer.

Enhver statstjenestemand må forudse, at hans tjenestes indhold med tiden vil blive ændret. Sådan har det altid været⁴⁸⁾, og det er nu udtrykkeligt udtalt i LPL § 4. For så vidt har forudseelighedssynspunktet ingen selvstændig betydning for fastlæggelsen af forflyttelsesgrænsen. Det er kun en af forklaringerne på, at kravene til ændringernes intensitet må sættes højt.

⁴⁷⁾ U. 1962 s. 661.H underkendte domstolene en formel betragtning, der minder om stillingsbeskrivelserne, nemlig at ændringer i skoleplanen i sig selv skulle medføre stillingens nedlæggelse. Dommen kan dog på dette punkt kun tillægges begrænset betydning. Den formelle betragtning var i denne sag åbenbart absurd. - U. 1919 s. 852 - hvis resultat er tvivlsomt - og U. 1948 s. 907 har måske tillagt stillingsbeskrivelsen den betydning, at undersøgelse af ændringer i de faktiske forhold var overflødig, såfremt ændringen klart lå indenfor stillingsbeskrivelsen. I så fald illustrerer dommene kun beskrivelsernes betydning ud fra forudseelighedssynspunktet. I U. 1923 s. 821.H udtales det udtrykkeligt, at opslagets tekst ikke kunne hindre en vis ændring, men dommeren synes på den anden side at have lagt ikke ringe vægt på hovedinddelingen af embederne i den kgl. anordning. U. 1924 s. 72.H godkendte forøgelsen af timetallet, selv om det gamle timetal udtrykkeligt var nævnt i konstitutionsskrivelsen. - I U. 1960 s. 398.H førte særlige oplysninger vedrørende stillingsbeskrivelsens tilblivelse til, at der ikke blev lagt vægt på den.

⁴⁸⁾ Holck: Den danske statsforvaltningsret s. 46-47 og Poul Andersen s. 144.

Undertiden må bestemte tjenestemænd eller grupper af tjenestemænd imidlertid forudse ændringer, som går udover, hvad tjenestemænd i almindelighed efter retningslinierne under 2. må finde sig i. I så fald får forudseelighedssynspunktet væsentlig, selvstændig betydning for forflyttelsesgrænsens fastlæggelse.

Forholdene er særlig klare, hvor lovgivningens stillingsbeskrivelser for bestemte tjenestemænd eller for grupper af tjenestemænd indeholder positive regler, der pålægger dem pligt til at acquiescere ved ændringer, som alene på grundlag af en bedømmelse af de faktiske forhold før og efter formentlig ville blive betegnet som forflyttelse⁴⁹⁾. Eksempler på sådanne regler findes i NKL § 48, der angår en enkelt tjenestemand og ændringer i arbejdets art, § 134,4, der ligeledes angår arbejdets art, men som omfatter en — lille — gruppe tjenestemænd, og § 7,1, 4 og 5, der gælder for en hel tjenestegren og også omfatter stedlige ændringer⁵⁰⁾. Med ganske samme virkning som sådanne positive lovregler findes på visse områder fast praksis - med mer eller mindre klar lovhjemmel - der medfører lignende pligter for tjenestemændene til at finde sig i ændringer ud over det sædvanlige. Det gælder f.eks. i vidt omfang for forsvarets personel og for store dele af postvæsenets og statsbanernes tjenestemænd, der må finde sig i stedlige ændringer⁵¹⁾. Og det gælder arbejds- og socialministeriernes og de sociale institutioners akademiske personale; begge steder findes der såkaldt fælles avancement med det resultat, at de akademiske tjenestemænd må finde sig i større ændringer i sagområde, end man ellers i praksis kræver⁵²⁾. I sådanne tilfælde er det utvivlsomt, at tjenestemænd ansat (i deres nuværende stilling), efter at lovreglen blev gennemført eller traditionen fast, må forudse de nærmere beskrevne eller på anden måde fastlagte ændringer og følgelig ikke kan påberåbe sig forflyttelsesgrænsen.

⁴⁹⁾ Jfr. til det følgende Holck 1. c., Poul Andersen s. 200 og lønnskommisjonen af 1929 I s. 16.

⁵⁰⁾ Ældre eksempler findes i 1. 12/1 1858 om lønninger for universitetets embedsmænd § 6 og 1. 25/3 1871 om lønninger for adskillige under ministeriet for kirke og undervisningsvæsenet hørende embeds- og bestillingsmænd § 4, der angår ændring i arbejdets art og aflønning, og i 1. 105 13/5 1911 om statspolitiet § 2,1, 3. pkt., der angår tjenestested.

⁵¹⁾ Hærloven af 6/7 1867 § 116 indeholdt for hærens vedkommende hjemmel hertil, men praksis var ældre, se ovenfor s. 105 med note 3.

⁵²⁾ Indirekte hjemlet i NKL § 4, 7) og afdeling 6, jfr. lønnskommisjonen af 1954 II s. 109.

Også på mindre klart grundlag kan forudseelighedssynspunktet føre til en udvidelse af de ændringer, som en tjenestemand skal finde sig i. En stillingsbeskrivelse, der angiver en tjenestegren med særlig omfattende og broget sagområde, f.eks. politiet eller indenrigsministeriet, vil således afskære enhver tvivl om, at tjenestemanden må finde sig i saglige omplaceringer indenfor tjenestegrenen⁵³⁾, mens der kan rejses tvivl vedrørende tilladeligheden af lignende ændringer i en tjenestegren med meget snævert sagområde, som f.eks. skibstilsynet.

Det synes efter retspraksis endogså muligt at tage hensyn til ændringer, som tør anses for forudseelige, ikke på grund af bestemmelser og traditioner vedrørende tjenesten, men på grund af de vilkår, hvorunder denne udøves. Landsretten har således i U. 1955 s. 947 H (s. 950) lagt vægt på, at de grønlandske tjenestemænd måtte forudse udviklingen væk fra det patriarkalske kolonistyre og derfor måtte finde sig i ændringer, der var en følge af denne udvikling⁵⁴⁾.

Hvor det overhovedet er lovligt i opslag, ansættelsesbreve eller forbehold, jfr. kap. V, at give særegler for den enkeltes stilling, kan der også blive tale om at tillægge sådanne administrativt tilblevne, individuelle bestemmelser betydning for ændringernes forudseelighed⁵⁵⁾.

Hidtil er talt om, at særlige forhold kan føre til, at visse tjenestemænd må forudse ændringer, som går ud over, hvad andre tjenestemænd behøver at regne med. Stillingsbeskrivelser, herunder særbestemmelser, fast praksis eller individuelle bestemmelser, kan naturligvis også have den virkning at indskrænke kredsen af de ændringer, som må forudses, og kan derved føre til, at en bedømmelse af en foreliggende ændring lettere vil resultere i, at der statueres forflyttelse. Angivelse af en meget snæver tjenestegren kan - som nævnt ovenfor - eventuelt have denne følge, og en særlig tilkendegivelse - f.eks. i et opslag — kan også få virkning⁵⁶⁾.

I praksis vil forudseelighedssynspunktet dog formentlig især få betydning ved at udvide ad-

gangen til at foretage ændringer i bestående tjenestemandsstillinger.

5. Generelle ændringer.

Der er grund til at tro, at domstolene vil være mere tilbageholdende med at statuere forflyttelse, når ændringen i en tjenestemandstilling sker som led i en generel omordning af alle eller dog større grupper af tjenestemænds forhold, end hvor ændringen kun rammer en enkelt eller nogle få tjenestemænd. Forflyttelsesgrænsen ophæves ganske vist ikke, blot fordi der sker en generel omordning, jfr. ovenfor s. 104-105; men kravene til ændringens intensitet vil utvivlsomt blive skærpet.

Der er ingen dom, der direkte udtaler dette; men 2 højesteretsdommere har i kommentarer til afsagte domme understreget synspunktet. Højesteretsdommer *Lorenzen* har i en kommentar til U. 1955 s. 947 H i T.f.R. 1956 s. 384 lagt vægt på, at ændringen i kolonibestyrerstillingen skete som led i en generel nyordning foranlediget af udviklingen på Grønland; og højesteretsdommer *Spleth* har i en - endnu utrykt - kommentar til U. 1962 s. 465 H udtalt: »Dommen afviser vel ikke den mulighed, at en ændring af vilkårene for en tjenestemandsgroupe kan være af en sådan karakter, at den giver vedkommende tjenestemand ret til at kræve afsked med pension, men der kunne næppe herske tvivl om, at sådanne forhold ikke forelå i dette tilfælde. Reglerne om forflyttelse er særlig givet for at værne den enkelte tjenestemand, og det ville være unaturligt at tale om »forflyttelse« af samtlige kriminaloverbetjente og kriminalbetjente, fordi afskedigelsesalderen blev nedsat«⁵⁷⁾.

Tendensen til at slække på den beskyttelse af tjenestemændene, som ligger i forflyttelsesgrænsen, i tilfælde af forvaltningsreformer kan tænkes retlig begrundet på flere måder. Formålet med grl. 1849 § 22, der bl.a. indeholdt den nuværende grl. § 27,3, var at beskytte embedsmændenes selvstændighed mod de farer for pres, som den frie afskedigelses- og forflyttelsesret kunne medføre. Sådane fare findes ikke eller i al fald kun i ringe grad ved ændringer, som omfatter alle eller store grupper af tjenestemænd. Tankegangen, der i sin konsekvens ville

⁵³⁾ Jfr. U. 1919 s. 852 og U. 1948 s. 907.

⁵⁴⁾ I U. 1962 s. 661.H argumenteredes med, at ændringen fra eksamensfri til eksamensskole ikke var af betydning, fordi sådan ændring måtte forudses for en hvilken som helst eksamensfri skole.

⁵⁵⁾ Jfr. landsrettens præmisser i.f. i U. 1960 s. 398.H.

⁵⁶⁾ Jfr. U. 1923 s. 821.H, hvor opslaget dog ikke blev tillagt betydning.

⁵⁷⁾ Jfr. også at *Poul Andersen* s. 149 ikke vil anse generelle lønændringer, men nok konkrete, for forflyttelse.

føre til, at enhver beskyttelse mod generelle ændringer bortfaldt, er ikke uden betydning; men den lider af den skavank, at allerede pensionsberettigede tjenestemænds adgang til pension i forflyttelsessituationen efter gængs accepteret opfattelse tillige er baseret på grl. § 73. Den særlige forflyttelsesbeskyttelse blev desuden vedtaget, selv om det på rigsforsamlingen udtrykkelig var blevet påpeget, at forfatningsændringen også kunne medføre forvaltningsreformer⁵⁸⁾.

Den afgørende begrundelse må derfor formentlig søges i betragtninger, der er velkendte fra ekspropriationsretten. Ifølge gængs fortolkning af grl. § 73 falder indgreb, som lovgivningsmagten finder samfundsgavnlige, som rammer generelt og derfor ikke vilkårligt, og som ikke har en alt for høj grad af intensitet, som hovedregel udenfor ekspropriationsbegrebet og kan derfor foretages uden erstatning. Ikke aldeles omkalfatrende ændringer i en tjenstemandsstilling som følge af en nogenlunde omfattende forvaltningsreform, der gennemføres ved lov, vil efter lignende synspunkter tendere i retning af at falde indenfor forflyttelsesgrænsen.

6. Administrativ praksis.

Heller ikke under enevælden var embedsmændene pligtige at finde sig i forflyttelse, og grl. 27,3 har været gældende ret i mere end 100 år. Selv om retssagerne er få, er det derfor åbenbart, at der findes en omfattende administrativ praksis for, hvornår en stilling er sådan ændret, at der foreligger forflyttelse. Denne praksis giver sig ydre udtryk i sædvaner for, hvornår der udstedes nyt ansættelsesbrev⁵⁹⁾.

Administrativ praksis kan have en sådan fasthed og være så alment kendt, at den må sidestilles med de legale stillingsbeskrivelser og som følge deraf får virkning for forflyttelsesgrænsen efter forudseelighedssynspunktet, se ovenfor under 4.

For stillingsændringer af typer, som kun relativt sjældent forekommer, vil praksis i almindelighed ikke være alment kendt og i det hele vanskeligt tilgængelig; men den kan naturligvis under en eventuel retssag bringes på det rene.

Spørgsmålet er derfor, hvilken vægt domstolene vil tillægge sådan administrativ praksis, såfremt den oplyses. Spørgsmålet har især praktisk betydning, såfremt det konstateres, at man tidligere i en række tilfælde har udstedt nyt ansættelsesbrev i anledning af ændringer, som nu er foretaget med påberåbt hjemmel i LPL § 4.

Sådan praksis er givetvis ikke ubetinget bindende; den fastlægger ikke autoritativt indholdet af forflyttelsesstandarden. Der er tilmed grund til at tro, at en for tjenestemændene gunstig praksis vedrørende udstedelse af nyt ansættelsesbrev vil blive tillagt ringere betydning end megen anden administrativ praksis. Staten er kendt som en hensynsfuld og langmodig arbejdsgiver. I adskillige tilfælde er omflytninger af tjenestemænd sket ved individuelle ordninger, der næsten har haft karakter af aftaler, og man har bevidst undladt at tage stilling til det retlige grundlag; et nyt ansættelsesbrev kan i en sådan situation være en ren formalitet. Domstolene har desuden vist en almindelig modvilje mod at tillægge de retsundergivne retigheder, blot fordi administrationen i længere tid har stillet dem bedre, end loven krævede⁶⁰⁾.

Det sagte hindrer naturligvis ikke, at oplysninger om administrativ praksis i tvivlstilfælde faktisk vil kunne øve indflydelse på fastlæggelsen af en så usikker grænse som forflyttelsesgrænsen. Der er heller ikke nogen skarp sontring mellem praksis, der er så fast og velkendt, at den får betydning efter forudseelighedssynspunktet, og anden praksis. Jo mere en praksis kan påvises at være almindelig kendt, des snarere må den antages at medvirke til at bestemme rammen om de forudseelige ændringer.

III. De foreliggende reformovervejelser og forflyttelsesgrænsen.

1. Flytning fra et ministerium til et andet.

Ønsket om at flytte personale tværs over ministeriegrænserne kan opstå i forskellige situationer. Her skal behandles 3: I tilfælde af

⁵⁸⁾ Se ovenfor s. 102, jfr. s. 105.

⁵⁹⁾ Til brug ved denne undersøgelse har jeg gennem finansministeriet fået oplysninger om nuværende praksis med hensyn til udstedelse af nyt ansættelsesbrev i en halv snes tjenestegrene, og arkivar Niels Petersen, Rigsarkivet, har fremdraget forskelligt - især nyere - historisk materiale vedrørende praksis med hensyn til tjenestemænds overflytning fra et ministerium til et andet og fra et ministerium til et direktorat.

⁶⁰⁾ Se de hos Poul Andersen s. 37 nævnte domme.

ændringer i ministeriernes kompetencefordeling kan der blive brug for at lade det personale, der i det gamle ministerium har behandlet de flyttede sager, følge med over i det nye ministerium (a). Overførelse af overtalligt personale til et ministerium med personalemangel (b). Bestræbelser for at indføre personalefællesskab i samtlige ministerier (V).

Den følgende fremstilling tager især sigte på akademiske tjenestemænd, og den bygger på gældende ret, der bl.a. indebærer, at stillingsbeskrivelserne i NKL og ansættelsesbrevene i almindelighed angiver et bestemt ministerium som tjenestegren¹⁾.

a. Flytning af personale, der i det gamle ministerium har besørget de flyttede sager, til - i samme charge - at bestride sagerne i det nye ministerium er i tidens løb ofte forekommet. Det er imidlertid vanskeligt at konstatere, under hvilke retlige former det er sket. Overførslerne er i almindelighed sket frivilligt og med mange individuelle særordninger. Så vidt vides er der i al fald siden 1920'erne oftest - i forbindelse med ændringer i normeringsloven - udstedt nye ansættelsesbreve til de flyttede tjenestemænd, og ofte har disse fået såkaldt tilbagegangsmærke, d.v.s. et mer eller mindre omfattende løfte om at avancere, som om de stadig var ansat i deres gamle ministerium. De flyttede har altså fået den fordel at indgå i to advancementslister. Der er kun fundet een sag, hvori spørgsmålet om pligt til at lade sig flytte med sagerne har været rejst. Ved overførelse af særforsorgssagerne fra undervisningsministeriet til socialministeriet i 1924 opstod i undervisningsministeriet tvivl om, hvorvidt man ikke - af hensyn til det tiloversblevne personale - burde nægte de flyttede akademiske tjenestemænd tilbagegangsmærke. I denne anledning blev det besluttet, at kun de, der blev »tvangsforflyttet«, skulle have tilbagegangsmærke, medens de, der frivilligt fulgte med sagerne, ikke fik jus revertendi. Man besluttede også, at såfremt ingen af sekretærene godvilligt ville følge med, skulle den yngste tvangsforflyttes

med tilbagegangsmærke²⁾. Heri ligger formentlig en forudsætning om, at grl. § 27,3 ikke kan påberåbes, såfremt der er tale om sagernes omfordeling mellem ministerierne, og der gives den flyttede tilbagegangsmærke til det gamle ministerium.

Efter min opfattelse kan staten som arbejdsgiver gå videre. Ved overflytning fra et ministerium til et andet i forbindelse med ændringer i kompetencefordelingen mellem ministerierne kan retsstillingen ikke bedømmes alene på grundlag af grl. § 27,3. Forflyttelsesreglerne kan ikke fortolkes på en sådan måde, at de praktisk lammer anvendelsen af grl. § 14, der har samme alder og retskildeværdi som § 27,3. Grl. § 14 må i al fald medføre, at der i denne situation ikke kan lægges nogen som helst vægt på stillingsbeskrivelsen og på den ramme for forudseelige ændringer, som stillingsbeskrivelsen måtte lægge. Ændringer efter § 14 er også forudseelige.

Men heller ikke bedømmelsen af den faktiske forskel på stillingen i det nye og det gamle ministerium kan være aldeles upåvirket af grl. § 14.

I almindelighed er den faktiske forskel på stillingerne i forskellige ministerier ret lille. Ser man væk fra eventuelle forskelle i prestige, som i al fald ikke er tilstrækkelig store, kan kun forskelle på to punkter få betydning. Ved overførelse til et andet ministerium risikerer tjenestemanden - ved rotation indenfor dette - at komme til at behandle sager fra samfundsområder, som han aldrig ville have truffet i sit gamle ministerium. Dette er - under hensyn til grl. § 14 — utvivlsomt ikke tilstrækkeligt til at statuere forflyttelse, med mindre det drejer sig om specialister^{2a)}. - Overførelsen til et nyt ministerium kan betyde en væsentlig ændring i advancementsmulighederne, både i chancen for at avancere og i eventuelle udgangsstillingers art. Sådan ændring foreligger naturligvis ikke, hvis den flyttede får tilbagegangsmærke. Men hvor advancementsforholdene ikke er meget forskellige, f. eks. ved flytning fra justitsministeriet

¹⁾ Når i det følgende tales om ministerium, omfatter ordet de embeder, som efter NKL og tradition er tjenestemandsmæssige advancementsområder. Det er i almindelighed ministerierne, men er i finansministeriet mindre enheder, medens til gengæld arbejds- og socialministerierne er en personalemæssig enhed.

²⁾ Undervisningsministeriets 3. kt. j.nr. 1866/1924. - Rent faktisk blev den yngste sekretær overført; men om det skete frivilligt eller ikke ses ikke af sagen. Han blev senere fra sekretær i socialministeriet befordret til kontorchef på rigshospitalet, en stilling, som traditionelt ligger indenfor undervisningsministeriets område.

^{2a)} Jfr. ovenfor s. 108.

eller udenrigsministeriet, foreligger der ikke forflyttelse, selvom tilbagegangsmærke nægtes.

Resultatet er således efter min opfattelse, at man - i betragtning af grl. § 14 og den ringe forskel på arbejdets art i ministerierne - kan flytte i al fald generelt kompetente administratorer med sagerne fra et ministerium til et andet, dog således at man ved store forskelle i advancementsmulighederne må give tilbagegangsmærke.

Om der i forbindelse med overflytningerne bør udstedes nye ansættelsesbreve og foretages ændringer i normeringsloven bliver under disse omstændigheder et rent ordensspørgsmål.

b. Tvangsmæssig overførelse af unødvendigt personale fra et ministerium til et andet, som har større personalebehov, er så vidt vides aldrig sket og ville utvivlsomt stride mod traditionen og fastgroede forestillinger.

I denne situation kan man ikke påberåbe sig grl. § 14 og heller ikke generalitetssynspunktet. Hvis man holder sig til de sædvanlige tilfælde, hvor forskellen i stillingernes faktiske indhold i forskellige ministerier er lille, må det afgørende blive, hvilken vægt der skal tillægges stillingsbeskrivelsen.

Det er tvivlsomt³⁾, men jeg vil anse det for mest sandsynligt, at domstolene i et tilfælde som dette vil statuere forflyttelse. Traditionen bag stillingsbeskrivelserne er meget stærk; og det vil formentlig også spille en rolle, at der ikke er særlig gode grunde for netop at flytte personalet. Ulemperne kunne undgås ved omordning af sagerne og væsentligt afbødes ved forskellige personalepolitiske foranstaltninger.

c. Fælles personale for sideordnede styrelser er skabt f. eks. for arbejds- og socialministerierne og for disse ministeriers institutioner. I det første tilfælde har fremgangsmåden været den, at det eksisterende personale ikke blev delt ved arbejdsministeriets oprettelse, og for senere ansatte lyder stillingsbeskrivelsen på ansættelse i begge ministerier. I det sidste tilfælde var midlet en bevidst advancementspolitik, der ved fremmelser til ledige advancementsstillinger tog hensyn til anciennitet i samtlige institutioner⁴⁾ og - for senere ansatte - påny stillingsbeskrivelsen. Praxis giver således ingen vejledning med hensyn til mulighederne for at flytte allerede an-

satte tjenestemænd i samme charge rundt mellem ministerierne på samme måde som tjenestemænd flyttes fra kontor til kontor indenfor de enkelte ministerier.

Afgørende for, om en sådan reform kunne gennemføres uden at komme i konflikt med grl. § 27,3, er, om stillingsbeskrivelserne, som er udtryk for lang, fast tradition, og som derfor - med forbehold af ændringer efter grl. § 14 — må tillægges en vis vægt som ramme om de forudseelige ændringer, er tilstrækkeligt til ubetinget at anse overflytningen som forflyttelse, eller om vægten skal lægges på forskellen i stillingernes reelle indhold. Da situationen i praksis kun kan tænkes at opstå som led i en bevidst generel reform, finder jeg det sandsynligt, at domstolene vil lægge hovedvægten på det reelle, dog således at også relativt små faktiske forskelle kan få betydning. Jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at f. eks. sekretærer, fuldmægtige og de ekspeditionssekretærer, der ikke fungerer som chefer eller souschefer, kan flyttes rundt mellem ministerierne, forudsat at de reelle forskelle mellem stillingerne, herunder især med hensyn til advancement og biindtægter, er små. For chefernes vedkommende tror jeg, domstolene vil være mere tilbageholdende.

2. Flytning fra et ministerium til et direktorat.

Normalt angiver stillingsbeskrivelserne i NKL og ansættelsesbrevene et bestemt ministerium eller et bestemt direktorat som tjenestegren⁵⁾. Ansættelsesbrevene for de direktorater, som i NKL er opført sammen med ministerierne, udpeger endog enten ministeriet eller direktoratet.

Overførelse af tjenestemænd fra et ministerium til et direktorat synes i praksis især at være sket enten således, at enkelte tjenestemænd er flyttet uden samtidig overførelse af sager, eller således at ministeriets tjenestemænd er fulgt med sagerne til et direktorat. Så vidt vides er den første situation altid blevet betragtet som forflyttelse; men praksis sløres deraf, at flytningen i reglen er sket i forbindelse med advancement. Der er kun fundet lidt, nyere praksis vedrørende den anden situation. Ved oprettelsen af statens bygningsdirektorat toges der dog - indirekte - stilling. Ved direktoratets oprettelse var

³⁾ Jfr. ovenfor s. 110-112.

⁴⁾ Soc-min. j.nr. 14⁵ 1929.

⁵⁾ Som undtagelser er allerede nævnt arbejds- og socialministerierne og de sociale institutioner. En anden undtagelse er luftfartsdirektoratet, hvor luftfartsvæsenet angives som tjenestested.

det en forudsætning - direkte udtalt i motiverne til lov nr. 294 6/7 1942 om statens bygningsvæsen⁶⁾), - at en del af indenrigsministeriets tjenestemænd skulle følge med sagerne til direktoratet, men at disse skulle bevare deres hidtidige tjenesteforhold til ministeriet. Et udslag heraf var, at stillingerne, så længe de beklædtes af indenrigsministeriets folk, normeredes under dette. Alligevel viser indenrigsministeriets arkiv, at to tjenestemænd har fået nyt ansættelsesbrev for at bestride en stilling i direktoratet, der var ganske den samme både i henseende til charge og til stillingens indhold som den, de tidligere havde udøvet i ministeriet⁷⁾. — Selv om man ikke kan lægge helt afgørende vægt på udstedelsen af ansættelsesbreve - jfr. ovenfor s. 114 - lader dette eksempel sig dog bedst forene med den gængse, ueftertænkte opfattelse blandt centraladministrationens tjenestemænd: at overførelse fra et ministerium til et direktorat er forflyttelse⁸⁾).

Bedømmelsen af, hvorvidt domstolene kan ventes at ville anse flytning fra et ministerium til et direktorat som forflyttelse, afhænger naturligvis af, hvordan direktoratsordningen udformes.

a. Særlig aktuell interesse har spørgsmålet om, hvorvidt tjenestemænd, som for øjeblikket efter NKL's og ansættelsesbrevens stillingsbeskrivelse er ansat i undervisningsministeriet, kan overføres til de direktorater, som Administrationsudvalget har foreslået oprettet, uden at overførelsen giver ret til afsked med pension efter grl § 27,3.

Så vidt ses har de foreslåede direktorater følgende karakteristika⁹⁾: 1) De sager, som Administrationsudvalget beskriver som departementale, udskilles af den nuværende sagmasse; resten udgør direktoratets sagsområde. 2) I direktoraterne er den øverste overordnede direktøren. Heraf må efter gængs praksis i centraladministrationen formentlig følge, at ministeren — uanset hvordan direktørens forhold til departementet ordnes — ikke er umiddelbar overordnet for andre af direktoratets tjenestemænd end direktøren. 3) Der skal være personalefæl-

lesskab mellem departementet og direktoraterne i al fald for så vidt angår det administrative, akademiske personale. 4) Direktører forudsættes at kunne udnævnes blandt cheferne for direktoratets pædagogiske afdeling; disse må formodes i almindelighed at have afgangseksamen fra seminarium eller skoleembedseksamen.

Når direktoraterne oprettes ved en deling af det nuværende undervisningsministeriums sagsområde, og når der opretholdes personalefællesskab, er det tvivlsomt, om overførelse fra det nuværende undervisningsministerium til et af de foreslåede direktorater overhovedet strider mod de nuværende stillingsbetegnelser i NKL og ansættelsesbrevene. Det afgørende bliver derfor den reelle forskel på stillingerne i det nuværende ministerium og de foreslåede direktorater samt generalitetssynspunktet.

En bedømmelse af den faktiske forskel mellem stillingerne må koncentrerer om arbejdets art, arbejdsmilieu, udsigter og prestige.

For tjenestemænd, som i ministeriet har beskæftiget sig med de opgaver, der af Administrationsudvalget betegnes som departementale, vil overførelse betyde en vis ændring i *arbejdets art*. Efter mit skøn er forskellen ikke tilstrækkelig stor. Adskillelsen mellem de to hovedgrupper af sager, som Administrationsudvalget arbejder med, er efter Administrationsudvalgets egen fremstilling ikke skarp; adskillige tjenestemænd i direktoraterne må også for fremtiden formodes at arbejde med på de departementale sager. Mange tjenestemænd i ministeriet må i dag helt eller i det væsentlige beskæftige sig med »direktoratsopgaver«, og alle måtte have ventet som led i den indre rotation at få disse opgaver. Det foreslåede personalefællesskab, der må formodes at resultere i rotation også mellem departement og direktorater, vil bevare mulighederne for vekslende arbejdsopgaver. Hovedforskellen vil derfor for mange blive, at mens de i dag behandler »departementale-« og »direktoratssager« samtidig, vil de for fremtiden i en periode beskæftige sig med den ene slags sager og i en anden med den anden slags. Hertil kommer den mere almindelige betragtning, at staten som arbejdsgiver har en vid adgang til, så længe man holder sig indenfor traditionelt administrativt arbejde, at ændre arbejdets art for generelt kompetente administratorer enten ved ændringer i den materielle lovgivning eller ved organisatoriske forandringer¹⁰⁾. Og grænsen

⁶⁾ RT 1941/42 A sp. 5369 ff.

⁷⁾ For den enes vedkommende fremgår dette endda af forestillingen til den kgl. resolution.

⁸⁾ Ved oprettelsen af direktoratet for statens skibstilsyn blev der udstedt nye ansættelsesbreve for 2 kontorfolk, der fulgte med fra ministeriet til direktoratet. For det øvrige personale opstod intet problem; det var ikke ansat i ministeriet.

⁹⁾ Administrationsudvalgets betænkning 1. s. 32 ff.

¹⁰⁾ Jfr. ovenfor s. 109.

mellem det, Administrationsudvalget kalder departementale og direktoratsopgaver, er ikke så skarp, at ikke begge med rimelighed hører til de funktioner, som en akademisk tjenestemand i ministerierne må vente at blive sat til at udføre.

Hovedspørgsmålet vedrørende *arbejdsmilieu* er formentlig, hvilken vægt man skal lægge på, at den øverste chef for de i direktoraterne ansatte bliver en tjenestemand i stedet for som nu en minister. For de underordnede, hvis kontakt med ministeren er ringe og usikker, er ændringen givetvis ikke væsentlig nok. For de overordnede, især tjenestemænd på kontorchefs-niveau og umiddelbart derunder¹¹⁾, er forholdet ikke slet så sikkert; men i betragtning af, at de også under den nuværende organisationsform må vente, at der kan være forskel på forskellige overordnedes kontakt med ministeren, og da personalefællesskabet må formodes at føre til en vis rotation også blandt de højeste tjenestemænd, finder jeg ikke ændringen væsentlig nok.

Jeg er overbevist om, at det forhold, at direktøren har en anden uddannelse end højere embedsmænd i centraladministrationen traditionelt, ikke kan føre til at anse overførelse til et direktorat som forflyttelse. Ændringen er alt for ringe og uhåndgribelig. Desuden falder skoleembedseksamen direkte indenfor LPL § 6,3, 1. pkt., og bestemmelsens 2. pkt. i forbindelse med de til paragraffen knyttede bemærkninger¹²⁾ åbner mulighed for ansættelse i traditionelle administrative stillinger af så forskelligartet uddannede personer, at tjenestemændene på dette punkt måtte kunne forudse lidt af hvert.

Afgørende bliver formentlig spørgsmålet om, hvorvidt *udsigterne* forringes for de tjenestemænd, der skal tjenstgøre i direktoraterne¹³⁾. Formelt betyder personalefællesskabet for det administrative, akademiske personale, at alle - uanset overførelsen til direktoraterne — har samme chance for avancement ud over 19.-24. løn-

klasse og for eventuelle udgangsstillinger. Men det er ikke helt sikkert, at de faktiske forhold vil komme til at svare hertil. Der kan meget vel tænkes at blive en tendens til at koncentrere dem, der anses for bedst egnede, om ministeren og om de sager, hvori de store linier lægges. En følge heraf kan blive, at de, som således får særlig lejlighed til at vise deres evner og tilmed opnår nær kontakt med det samlede ministeriums top, får en ekstra chance for avancement.

- Selvom en sådan udvikling manifesterer sig eller dog kan sandsynliggøres, tror jeg ikke, domstolene vil statuere forflyttelse. For det første er det åbenbart, at forskelle i avancementschancer, der skyldes forskel i egnethed, er legitime. Der vil intetsteds i centraladministrationen foreligge forflyttelse, fordi man for de akademiske tjenestemænds vedkommende afviger fra den endnu fremherskende tendens til senioritetsavancement også ud over 24. lønklasse. For det andet vil der uden enhver ændring i det nuværende ministerium kunne opstå ulighed i avancementschancerne beroende af kontakten med de øverste chefer. For det tredje ville man, uden at spørgsmålet om grl. § 27,3 med rimelighed kunne rejses, kunne have oprettet et planlægningskontor, et sekretariatskontor for ministeren el. lign. med samme ulighed i avancementschancer som resultat.

Så længe Administrationsudvalgets hovedprincip ikke er gennemført i størstedelen af centraladministrationen, vil tjenstgøring i et direktorat i stedet for i departementet vist nok føre til et vist *prestigetab*, der dog vil blive mindre, såfremt stillingsbetegnelsernes angivelse af tjenstegren fortsat lyder på undervisningsministeriet. Det er naturligvis en skønssag, hvilken vægt man tror en domstol vil lægge på sådanne forhold. Jeg tror ikke, denne prestigeforskel vil blive tillagt vægt.

Efter alt foreliggende og under hensyn til, at den foreslåede omordning af undervisningsministeriet har et klart generelt præg - Administrationsudvalget proklamerer reformen som udslag af et princip, der bør gælde som hovedregel for centraladministrationens opbygning¹⁴⁾ - er det min opfattelse, at flytning fra det nuværende undervisningsministerium til et af de foreslåede direktorater ikke vil være forflyttelse.

b. Overførelse af ministerielt (akademisk) personale til et direktorat af den nu kendte type,

¹¹⁾ For departementscheferne vil flytning til et direktorat naturligvis betyde forflyttelse.

¹²⁾ Lønningskommissionen af 1954 I s. 11-12, jfr. FT 1957/58 B sp. 957 og 997-98.

¹³⁾ Såfremt en overførelse til direktoraterne betyder personalefællesskab med eksisterende direktoraters tjenestemænd, kompliceres forholdene. En sådan blanding af hidtil - faktisk - adskilte personalegrupper kan forrykke avancementsforholdene for begge grupper væsentligt, og desuden kommer stillingsbeskrivelses-spørgsmål til at spille en større rolle.

¹⁴⁾ Administrationsudvalgets 1. betænkning s. 30 og 32, jfr. s. 13, se dog reservationen s. 6.

hvor der ikke findes personalefællesskab med departementet, vil langt snarere blive betragtet som forflyttelse. Der vil formentlig være ret betydelig forskel i udsigter, eventuelt også i ekstraindtægter, og i prestige. Desuden vil stillingen efter overførelsen svare bedre til en anden stillingsbeskrivelse, og traditionen taler stærkt mod sådan flytning. Hvis overførelsen sker som led i en udpræget generel reform, der kun efterlader små departementer, er det dog sandsynligt, at domstolene vil undlade at statuere forflyttelse. Generalitetssynspunktet vil tale for anerkendelse af en sådan ordning, og forskellen i udsigter vil blive mindre allerede som følge af direktoraterenes størrelse. Forskellen kan tilmed gøres endnu mindre, såfremt departementernes personale i et vist omfang skal rekrutteres fra direktoraterne.

3. Flytning af hele styrelser med det der ansatte personale til provinsen.

Historisk har stedlige ændringer dannet kernen i forflyttelsesbegrebet. Det var ændringer i tjenestested, man først og fremmest havde for øje i 1849¹⁵⁾; og den juridiske litteratur har altid betegnet væsentlige stedlige ændringer som forflyttelse¹⁶⁾. Bortset fra områder, hvor særegler og fast tradition har gjort stedlige ændringer forudseelige for de ansatte¹⁷⁾, har man såvidt vides også i praksis altid udstedt nyt ansættelsesbrev ved omflytninger indenfor lokalforvaltningen eller fra centralforvaltningen til lokalforvaltningen. Nogen praksis, der belyser det specielle spørgsmål om udflytning af hele styrelser fra København, findes dog ikke.

Det er ikke helt klart, hvad der har gjort, at forflyttelse i den almindelige bevidsthed i så høj grad er blevet identificeret med stedlig ændring. Det sproglige kan have spillet en rolle; men afgørende har formentlig været dels den sammenhæng mellem gerningens indhold og distriktet, der er typisk for lokalforvaltningen, og dels forskellene i livsførelse udenfor tjenesten på forskellige steder. At dette sidste moment har spillet en rolle fremgår tydeligt af forhandlingerne på den grundlovgivende rigsforsamling. Grundtvig nævner eksempler, hvor forskellen i livsførelse er åbenbar: fra præst i København til præst på Anholt, fra professor ved universitetet til rektor i Aalborg¹⁸⁾; Tage Müller læg-

ger vægt på, om der i byen er en lærd skole¹⁹⁾; Brinch-Seidelin taler om slægts- og ejendomsforbindelser til et bestemt sted²⁰⁾, og C. N. Petersen betegner visse forflyttelser som stridende mod pågældendes hele livslykke²¹⁾. Trods den skete udjævning i livsvaner og samfærdselsmidlernes udvikling er det ubestrideligt, at der også i dag er betydelige forskelle i livsførelse, f. eks. i mulighederne for kulturelle goder, selskabelig omgang, børns skolegang o.s.v. mellem København og provinsen og mellem forskellige pladser udenfor København.

Når man skal tage stilling til det foreliggende spørgsmål, bliver det afgørende, hvilken vægt man skal lægge på dette moment. Ved udflytning af en centralstyrelse opstår naturligvis ikke spørgsmål om forskel på sagernes lokale præg som følge af ændring i tjenestested, og under forudsætning af i det væsentlige uændrede advancementsmuligheder og af stort set samme udsigt til ekstraindtægter knyttet til stillingen vil den stedlige ændring heller ikke iøvrigt ændre stillingens reelle indhold. Og selvom det formentlig vil være naturligt i stillingsbeskrivelserne for centraladministrationens tjenestemænd i København at indfortolke et stiltiende tjenestested, vil dette formelle spørgsmål ikke blive afgørende. Strid mod stillingsbeskrivelsens udtrykelige indhold bliver der i al fald ikke tale om.

Jeg er tilbøjelig til at mene, at stedlig bestemte forskelle i livsform stadig er en så væsentlig del af indholdet af stillingen, at der skal meget gode grunde til ikke at anse udflytning af styrelser fra København for forflyttelse for den enkelte tjenestemand. At grundlovsfædrene åbenbart slet ikke har forudset denne situation, finder jeg ikke afgørende, når de — og vist også al efterfølgende praksis — dog har lagt så åbenbar vægt på livsførelsen.

Blandt de gode grunde til ikke at betragte udflytning af hele styrelser som forflyttelse kan vist især peges på to:

Hensigten med grl. § 27,3 var først og fremmest at værne tjenestemændenes selvstændighed. Det er svært at se, hvordan den kan blive truet, fordi lovgivningsmagten eller administrationen efter saglige overvejelser vedrørende forvaltningens mest hensigtsmæssige placering flytter en styrelse fra København til provinsen. I mine øjne er denne betragtning ikke afgørende. Det er vel rigtigt, at grl. § 27,3 er sat ind i grund-

¹⁵⁾ Ovenfor s. 105.

¹⁶⁾ Ovenfor s. 106.

¹⁷⁾ Ovenfor s. 112.

¹⁸⁾ Rigsforsamlingen sp. 1690, jfr. Krieger sp. 1710.

¹⁹⁾ Ibid. sp. 1713.

²⁰⁾ Ibid. sp. 1713.

²¹⁾ Ibid. sp. 1712.

loven med den udtrykkelige begrundelse, at man ville sikre embedsmændenes selvstændighed²²). Det er ligeledes givet, at dette synspunkt må tillægges vægt, når man skal afgøre, i hvilket omfang staten for fremtidig ansatte kan fastsætte regler af lignende type som dem i NKL § 7. Men når talen er om tjenestemænd, der allerede er blevet pensionsberettigede under de gældende regler, er den traditionelle opfattelse, der også spores på den grundlovgivende rigsforsamling, og hvorefter § 27,3 i det hele beskytter tjenestemændene mod alt for indgribende ændringer i deres hele status, velbegrun- det²³).

Større vægt har generalitetssynspunktet. Hvis lovgivningsmagten virkelig som konsekvent politik proklamerer, at meget væsentlige dele af centraladministrationen skal spredes som led i almindelige bestræbelser for at fordele urbanisering og industrialisering jævnt ud over landet, er jeg tilbøjelig til at tro, at domstolene ikke vil statuere forflyttelse, forudsat at flytningen ikke på anden måde fører til ændret indhold af den enkelte stilling. Så længe man derimod blot for at bryde hovedstadens dominerende stilling flytter enkelte styrelser, der har så ringe tilknytning til folketing og regering, at de åbenbart ikke behøver at ligge i København, er det min opfattelse, at der foreligger forflyttelse.

Der kan være grund til at understrege, at der naturligvis findes former for udflytning af centraladministrationen, der ikke rammes af ovenstående betragtninger. Det er således givet, at ingen ville kunne påberåbe sig forflyttelsesreglerne, hvis man besluttede at flytte hele centraladministrationen samlet til en eller anden plads udenfor København. Det er lige så sikkert, at en spredning af administrationen i tilfælde af krig eller krigsfare eller blot begrundet i utvivlsomme beredskabsformål efter almindelige nødretsbetragtninger måtte være bindende for tjenestemændene. Hovedstadsområdet har også i de senere år fået en sådan udstrækning, at man givetvis kan flytte en styrelse til Glostrup eller Birkerød, uden at tjenestemændene kan påberåbe sig grl. § 27,3; formentlig måtte de også finde sig i udflytning til Roskilde eller Hillerød.

IV. Ventepenge.

Grl. § 27,3 er - som nævnt ovenfor s. 104 - ikke den eneste grænse for de ændringer i stil-

²²) Ovenfor s. 102.

²³) Jfr. ovenfor s. 113-14.

lingen, som en tjenestemand skal finde sig i. Ændringerne kan være så betydelige, at stillingen må anses for nedlagt, og tjenestemanden kan følgelig - så længe reglen er gældende ret¹⁾ - forlange ventepenge i henhold til LPL § 59.

Bedømmelsen af, hvornår en ændring er af en sådan karakter, at den må sidestilles med stillingens nedlæggelse, må utvivlsomt ske efter en afvejning af samme art og omfattende samme momenter som ved fastlæggelsen af forflyttelsesgrænsen²⁾. De 2 grænser er dog ikke identiske. Der må stilles strengere krav til ændringens intensitet for at anse en stilling for nedlagt end for at statuere forflyttelse. Dette er nærliggende allerede af sproglige grunde, og fordi LPL er en særregel givet med et bestemt typisk forhold for øje og desuden giver tjenestemanden en særlig gunstig stilling. At der kræves intensere ændringer for at anvende LPL § 59 end grl. § 27,3 støttes også af højesteretsdommen i U. 1955 s. 947. Alle 9 højesteretsdommere var her enige om, at kolonibestyrerstillingen ikke var ændret i den grad, at den kunne anses for inddraget; men et mindretal på 2 fandt, at ændringerne var væsentlige nok til at statuere forflyttelse³⁾.

V. Ændringer i stillingsbeskrivelse!-, forbehold m. v.

I ovenstående fremstilling er jeg gået ud fra de faktiske ændringer i en tjenestemandsstilling som det væsentlige. Forudsætningen har været, at ændringer i stillingsbeskrivelser enten slet ikke er foretaget, eller at de er sket lige efter eller samtidig med den faktiske ændring, eventuelt forud for denne, men med specielt sigte på en aktuel, faktisk ændring.

Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om staten som arbejdsgiver ved forandringer i stillingsbeskrivelser, der ikke således sker med sigte på aktuelle faktiske ændringer, kan udvide sin adgang til en gang i fremtiden at foretage sådanne. Dette er et nærliggende spørgsmål, fordi adgangen til ændringer i stillingen for store grupper af tjenestemænd allerede efter gælden-

¹⁾ Se ovenfor s. 104.

²⁾ I retspraksis er der da heller ingen forskel på argumentationen og bedømmelsesgrundlaget i sager, hvori der nedlægges påstand om ventepenge, og i sager, der går ud på pension. I U. 1955 s. 947.H, hvor der var nedlagt påstand om begge ydelser, dækket argumentation og præmisser begge påstande.

³⁾ Jfr. også Unm. skr. 26/8 1955.

de ret netop er stærkt udvidet i kraft af særregler af forskellig art¹⁾).

Selv om det ikke direkte vedrører emnet, kan der være grund til at understrege, at *overenskomstansatte* ikke kan påberåbe sig grl. § 27,3 eller LPL § 59, med mindre dette følger af kontrakten²⁾).

Med virkning for enhver *nyansat tjenestemand* → altså ikke blot førstegangsansatte - har lovgivningsmagten en vid adgang til at fastsætte regler, der resulterer i, at vedkommende må finde sig i ændringer i videre omfang, end han var pligtig til i en eventuel tidligere stilling, og end andre tjenestemænd behøver³⁾. Der er naturligvis grænser for, hvor langt lovgivningsmagten kan gå. Grl. § 27,3 kan ikke fuldstændig udhules⁴⁾. Men jeg anser det f. eks. for givet, at lovgivningsmagten kan foreskrive, at alle nyansatte akademikere i centraladministrationen skal ansættes med centraladministrationen som tjenestegren og følgelig med pligt til at forrette tjeneste i en hvilken som helst styrelse indenfor centraladministrationen. Det er lige så givet, at der med virkning for alle nyansatte kan indføres en regel om, at centraladministrationens tjenestemænd skal være forpligtet til at følge med deres styrelse til provinsen.

Mere tvivlsomt er spørgsmålet, om administrationen på egen hånd ved forbehold ved ansættelsen af tjenestemænd kan nå lignende resultater. At LPL § 4 er fastsat ved lov taler imod administrativ fastlæggelse af de ændringer, som nyansatte tjenestemænd må forudse⁵⁾. I vidt omfang vil sådanne forbehold dog alligevel få virkning efter deres indhold. Så længe de har karakter af en nærmere konkretisering af de forudseelige ændringer indenfor § 4's grænse

- og sådan må de ofte forstås - er de fuldt lovlige⁶⁾. Men hertil kommer, at forflyttelsesgrænsens fastlæggelse i det konkrete tilfælde er så usikker, at forbehold med nogenlunde konkret og ikke alt for vidtgående indhold rimeligvis vil blive tillagt en vis betydning ud fra forudseelighedssynspunktet.

For *allerede ansatte* tjenestemænds vedkommende er spørgsmålet, om der ved lov kan fastsættes særregler for enkelte tjenestemænd, for grupper af tjenestemænd eller eventuelt for alle tjenestemænd, som klart pålægger dem pligt til at finde sig i ændringer, som de hidtil ikke har skullet underkaste sig. Svaret må være nej. Beskyttelsen efter grl. § 27,3 beror på grundloven, og lovgivningen kan ikke for allerede ansatte klart ændre forflyttelsesgrænsen. Hermed stemmer forhistorien til NKL § 7 om forpligtelsen til at finde sig i omflytninger indenfor udenrigstjenesten. Ved 1. 123 27/5 1908 om diplomat- og konsulatsvæsen § 23 indførtes den — delvis — nyordning, at diplomater og lønnede konsulære tjenestemænd ikke udnævntes til nogen bestemt tjeneste, men var pligtige til at gøre tjeneste, hvor det bestemtes af administrationen. I lovens 5. midlertidige bestemmelse blev det imidlertid - under udtrykkelig påberåbelse af grundlovens forflyttelsesregel - bestemt, at nyordningen ikke fik virkning for de før lovens ikrafttræden ansatte⁷⁾. Et lignende standpunkt, men uden påberåbelse af grl. § 27,3, er taget i lønningskommissionens motiver til NKL § 106 vedrørende sammenlægning af grupperne politio- og statsadvokatfuldmægtige⁸⁾).

En anden sag er, at også en regel, der omfat-

⁶⁾ Poul Andersen: Statsret s. 582 anser forbehold om bestemt angivne ændringer i domstolsorganisationen ved nyansættelser af dommere for gyldige. - Af præmisserne i U. 1962 s. 661.H fremgår, at der har været anvendt forbehold ved læreransættelser om overførelse til en kommende skoleforbundsskole.

⁷⁾ Betænkning afgivet af udenrigskommissionen af 1906 s. 138. Det første beskudte skridt i retning af omflyttelighed i udenrigstjenesten, kgl. resol. af 1/4 1863 om legationssekretærer, havde ligeledes kun virkning for fremtiden. Ved gennemførelsen af lov 257 6/5 1921 om udenrigstjenesten, jfr. lov 256 af s.d. om tillæg til og ændringer i tjenestemandsløven, hvor den nuværende ordning i NKL § 7 indførtes, ses spørgsmålet om de tidligere ansatte overhovedet ikke rejst.

⁸⁾ Lønningskommissionen af 1954 II s. 132.

⁹⁾ Ældre eksempler af samme type findes i lov 12/1 1858 om lønninger for universitetets embedsmænd § 6 og lov 25/3 1871 om lønninger for adskillige under ministeriet for kirke og undervisningsvæsenet hørende embeds- og bestillingsmænd § 4.

¹⁾ Ovenfor s. 112.

²⁾ Folketinget var i begyndelsen af den konstitutionelle periode flere gange virksom for at undgå den skranke, som grl. § 27,3 udgør. Både ved behandlingen af toldvæsenets lønningslov af 1850 og af hærloven af 1867 nægtede man at gå med til kgl. udnævnelse af visse tjenestemænd, fordi disse herefter vanskeligere kunne flyttes; RT 2. sess. (1850) B sp. 87-88, jfr. 113-14, og RT 1866/67 B sp. 1146.

³⁾ Således allerede Krieger på den grundlovgivende rigsforsamling sp. 2826-27, jfr. Holck: Den danske statsforvaltningsret s. 46.

⁴⁾ Jfr. ovenfor s. 111.

⁵⁾ Jfr. Poul Andersen s. 147. - I begyndelsen af den konstitutionelle tid anså man givetvis administrative forbehold for lovlige, se ovenfor s. 103 om 1861-lovens motiver, jfr. også den i note 9 nedenfor nævnte lov 25/3 1871 § 4.

ter allerede ansatte, kan få en vis virkning, hvor det er uklart, om de forudsatte ændringer overskrider forflyttelsesgrænsen.

Ovenstående har taget sigte på lovgivningsmagtens ensidige ændringer. Man kan spørge, om det gør nogen forskel, at tjenestemændene på den ene eller anden måde har samtykket i begrænsningen af deres ret efter grl. § 27,3. Eller - med andre ord - om tjenestemændene kan give *afkald* på deres ret efter grl. § 27,3. I svensk retspraksis er det tilsvarende spørgsmål om afkald på uafsættelighed og uforflyttelighed i henhold til Regeringsformens § 36 blevet besvaret klart bekræftende, uanset at man i litteraturen har gjort gældende, at uafsættelighed og uflyttelighed var indrømmet tjenestemændene af samfundsmæssige grunde og ikke for deres egen skyld¹⁰). Der er ikke tilstrækkelig anledning til at gå dybere ind på, hvordan dette spørgsmål må besvares efter dansk ret. Hvis der virkelig blev givet den enkelte tjenestemand et reelt valg mellem visse goder, f. eks. lønforhøjelse, og beskyttelsen efter § 27,3, og hvis fordelene stod i passende forhold til det, den enkelte opgiver ved at fraskrive sig beskyttelsen efter § 27,3, er jeg tilbøjelig til at mene, at danske domstole vil komme til samme resultat som de svenske¹¹). Også her i landet er grl. § 27,3 for de allerede ansatte først og fremmest en rettighed for den enkelte.

I visse særlige situationer kan der endelig opstå endnu et spørgsmål om udvidet adgang til ændring i stillingen for allerede ansatte ved for-

andring i stillingsbeskrivelsen. Undertiden er stillingsbeskrivelsen i NKL videre end i ansættelsesbrevet, således f. eks. for tjenestemænd ansat i de direktorater, der er anført under ministerierne, NKL § 4,4) og 5). Kan administrationen i sådanne tilfælde ved simpelthen at udstede nye ansættelsesbreve med lovens tekst for de allerede ansatte udvide adgangen til omflytninger? At der i visse situationer kan udstedes nye ansættelsesbreve for allerede ansatte, uden at dette kan betragtes som forflyttelse, fremgår af ældre praksis. I 1856 indkaldtes alle kgl. bestallinger, og nye udstedtes med ny tekst i anledning af fællesforfatningen af 1855¹²). Herfra kan imidlertid intet slutes; den ændrede tekst angik i dette tilfælde slet ikke den individuelle stillingsbeskrivelse. Resultatet må være, at forvaltningen ikke kan udnytte en tilfældig ufuldstændig stillingsbeskrivelse i loven til at fratage en tjenestemand rettigheder, som han ville have, såfremt han hørte til en kategori, hvis stillingsbeskrivelse er mere præcis¹³). Beskrivelserne i NKL er alt for tilfældige *til*, at der kan lægges større vægt på dem, med mindre det af teksten eller fast tradition virkelig fremgår, at meningen er at give staten videre adgang end ellers til forflyttelse. Den enkelte stillingsbeskrivelse må altså tages som en helhed, hvad enten den er udtrykt i loven eller i ansættelsesbrev, opslag el. lign.

Frederiksberg, den 14. august 1962.

Bent Christensen.

¹⁰) *Jägerskiöld*: Svensk tjänstemannarätt I s. 326 ff.

¹¹) 2 domme har muligvis strejft problemet. Landsretten synes i U. 1962 s. 465.H at lægge vægt på, at ændringen i pensionsalderen ikke blot medførte et eventuelt indtægtstab, men også »utvivlsomme pensionsmæssige goder«. Og måske har man i U. 1925 s. 609.H lagt vægt på, at tjenestemandens organisation havde samtykket i ændringen.

¹²) Kgl. åbent brev af 28/1 1856 (dep.tid. 1856 s. 89).

¹³) Jfr. *Poul Andersen* s. 200 note 4.

STATSMINISTEREN

Den 13. april 1962.

Til
formanden for administrationsudvalget af 1960,
hr. departementschef Ulrik Andersen

Ved skrivelse af 24. maj 1960 nedsatte jeg Administrationsudvalget af 1960 med den opgave at formulere mere generelle retningslinier for den kommende udvikling af administrationen samt efter drøftelse med mig at foretage nærmere undersøgelser af de enkelte ministeriers opbygning og sagsområder.

Jævnside med væksten gennem de sidste årtier i statsvirksomhedens omfang er der sket en væsentlig udvidelse af opgaverne for den statslige revision. I forbindelse med administrationsudvalgets undersøgelser af den egentlige statsadministration har jeg derfor fundet det hensigtsmæssigt, at der på nuværende tidspunkt foretages en gennemgang af revisionsdeparte-

menternes opbygning og opgaver ved varetagelse af statens hovedrevision under hensyn til udviklingen siden stableringen af den nuværende revisionsordning ved statsregnskabsloven af 1926.

I tilslutning hertil har jeg fundet det hensigtsmæssigt at anmode:

departementschef Hugo Engmann
professor, dr. jur. Poul Meyer
afdelingschef Bjørn Olsen

om at deltage i arbejdet vedrørende revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold, samt revisionschef Jørgen Bredsdorff om at fungere som sekretær ved dette arbejde, idet jeg forudsætter, at de forannævnte danner en arbejdsgruppe med revisionschefen som sekretær med den opgave at overveje revisionsdepartementernes og hovedrevisionens forhold og afgive betænkning herom til administrationsudvalget og deltage i udvalgets videre behandling af spørgsmålet.

(sign.) *Kampmann.*

