

Den danske udenrigstjeneste 1700-1770

Af Knud J. V. Jespersen

Artiklen gengiver i let modificeret form anden officielle opponents indlæg ved forsvaret den 3. maj 1991 af Klaus Kjølssens afhandling Det diplomatiske Fag. Den danske Udenrigstjenestes Forvaltning 1700-1770. Organisation. Institutioner. Embeder og personale. Drift. Odense Universitetsforlag 1991 for den filosofiske doktorgrad ved Odense Universitet.

1. Indledning

I 1758 udsendte den schweiziske folkeretsjurist Emmerich de Vattel et stort to-bindt værk om europæisk folkeret, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, hvori han behandlede de naturretlige grundprincipper, som lå til grund for tidens internationale relationer mellem de europæiske stater. Værket opnåede i samtiden en usædvanlig popularitet og blev hurtigt oversat fra originaludgavens fransk til de øvrige europæiske hovedsprog. Det fik snart status som pligtlæsning for diplomater og udenrigspolitiske beslutningstagere overalt i Europa. Vattels tolkning af 1700-tallets internationale europæiske system blev dermed i vid udstrækning retningsgivende for de praktisk arbejdende diplomaters opfattelse af det internationale systems egentlige karakter.

Han anførte i dette værk bl.a. følgende karakteristik, som jeg her gengiver i min egen oversættelse fra fransk:

»Europa danner et politisk system, et korpus, hvori helheden etableres af relationerne mellem og de forskellige interesser hos de nationer, som ligger i denne del af verden. Det er ikke som andre steder en forvirret bunke løsrivne elementer, som kun føler lille interesse for de øvriges skæbne. Statsoverhovedernes uafbrudte opmærksomhed over for opdukkende problemer, udveksling af faste ambassadører og fortløbende forhandlinger gør Europa til en slags republik, hvis medlemmer, skønt uafhængige, er forenede på kryds og tværs af den fælles interesse i at opretholde orden og frihed. Ud af dette springer en politisk ligevægt eller magtbalance, som forhindrer at nogen magt alene kan udøve dominans eller foreskrive loven for andre.«

Den citerede passage rummer en ganske præcis, om end måske lidt idealiseret, beskrivelse af den internationale orden, som var trådt i stedet for de anarkistiske tilstande, som havde hersket i tiden indtil Den westfalske Fred i 1648. Gennem mange omskiftelser sikrede denne orden – som man passende kunne benævne Det westfalske System – en institutionel ramme omkring den europæiske kulturudvikling, der på den ene side var så fast, at den forhindrede internationalt anarki, men på den anden side også så fleksibel, at den ikke udelukkede mangfoldighed. Grundenheden i dette system var den territorielt velafgrænsede, suveræne fyrstestat, og det regulerende element var det internationale diplomati, som siden 1648 i stigende grad var trådt i stedet for militær magtanvendelse som middel til løsning af interstatslige konflikter.

Det værk, som i dag ligger foran os til granskning med henblik på erhvervelse af den filosofiske doktorgrad, handler om et enkelt hjørne af dette store europæiske konfliktløsningsapparat, nemlig den danske udenrigstjenestes indretning og forvaltning i tiden fra 1700 til 1770 – det vil rundt regnet sige perioden mellem den første institutionalisering af en egentlig dansk udenrigstjeneste og Struensees reform af tjenesten i 1770. Sidstnævnte reform dannede udgangspunkt for udenrigsministeriets officielle jubilæumsværk i to statelige bind fra 1970, hvis ældre del også var forfattet dagens doktorand.

Nærværende afhandling slutter sig klart til dette værk og må opfattes som forf.s bestræbelse for at trække linierne helt tilbage til det tidspunkt, da det for første gang bliver meningsfuldt at tale om en udenrigstjeneste i institutionaliseret forstand. Det er således lidt af et livsværk, som med denne afhandling finder sin naturlige afrunding, hvilket i sig selv er grund nok til at lykønske lederen af Udenrigsministeriets arkiv med resultatet.

I alt væsentligt følger det foreliggende arbejde i anlæg og gennemførelse de retningslinier, som lå til grund for jubilæumsværket fra 1970. De var bestemmende for, at dette værk først og fremmest blev formet som en analyse af udenrigstjenestens organisation og bemanning, mens tjenestens storpolitiske forudsætninger og resultater trådte stærkt i baggrunden. Det gælder også nærværende afhandling, som derfor ikke kan henføres til den politisk-diplomatisk forskningstradition, som er fremherskende, når det gælder tilsvarende udenlandske arbejder, og på hjemlig grund havde en fremtrædende repræsentant i Edvard Holm.

I kraft af sin indretning som en snævert afgrænset virksomhedsanalyse – with politics left out – hører den langt mere oplagt til i den administrationshistoriske forskningstradition, hvis udøvere især har været at finde indenfor arkivarernes rækker. Denne forskning har ikke mindst inden for de

seneste tiår sat frugt i form af en lang række administrationshistoriske monografier af høj kvalitet. Den foreliggende afhandling skriver sig ind i denne tradition, og forf. vedkender sig da også fuldt korrekt tilhørsforholdet allerede i bogens indledning (s. 7-10). Derimod er det mindre korrekt, når han i bogens allerførste linier hævder, at værket om udenrigstjenesten »fortsat er den eneste danske administrationsmonografi med emne fra centralforvaltningen, der rækker tilbage før 1848 til 1700-tallet.« (s. 7).

Derved overser han – foruden de ældre værker om den landmilitære centraladministration og det nyligt fuldendte monumentale fem-bindsværk om Dansk Toldhistorie – Birgit Bjerre Jensens monografi om *Udnævnelsesretten i enevældens magtpolitiske system 1660-1730*. Kbh. 1987, som for knap fire år siden blev forsvaret for den filosofiske doktorgrad i det selvsamme lokale, som vi i dag befinder os i. Genstanden for denne undersøgelse var faktisk Frederik IVs reorganisering af det centraladministrative apparat i begyndelsen af 1700-tallet på grundlag af en analyse af organisations- og udnævnelsesmønstrene i Danske Kancelli og Rentekammeret. Denne undladelsessynd får visse konsekvenser for forf.s undersøgelse, som jeg senere skal vende tilbage til. Forinden skal jeg kort fremdrage nogle mere almene træk ved det foreliggende værk.

2. Udenværkerne

Det er en smuk og præsentabel bog, som i dag ligger foran os. Alene det stilfulde omslag i de oldenburgske farver med Tyske Kancellis segl som centralt motiv signalerer, at bogens emne vedrører de højere sfærer i magtsystemet. Bogens indhold og sprog tone svarer dertil: Stilen er værdig og saglig, og det er nok en af grundene til, at der er ganske langt mellem mere muntre indslag, selv om man lærer at værdsætte forf.s bevidst under spillede stil og den lidt tørre humor, som heldigvis også glimtvis lyser op – f.eks. s. 46 (»... mens liv var.«), s. 149 (»... At dømme efter mængden af kancellisand ...«) og ikke mindst s. 403, note 17, hvor forf. uden at fortrække en mine stilfærdigt retter en temmelig lattervækkende oversættelsesbommert hos Thaulow – men bortset fra sådanne enkeltstående lysglimt må det i sandhedens interesse erkendes, at sprog og stil ikke er lagt an på det underholdende. Derved adskiller denne disputats sig imidlertid ikke synderligt fra de fleste andre.

Bogen bærer i hele sin fremtoning og indretning præg af forf.s professionelt betingede sans for systematik, akkurate og omhu for detaljen.

Systematikken afspejler sig klart i den højt skematiserede disposition af

undersøgelsen. Inden for de to undersøgelsesområder, hjemmetjenesten og udetjenesten, følger den strengt det undersøgelsesskema, som lægges frem s. 8. Det giver klarhed og overskuelighed, uanset at man måske nok har lov at mene, at det er at drive systematiseringen lovlig vidt, når forf. har følt sig foranlediget til i dens hellige navn i sammenfatningen s. 311 ligefrem at opføre et tomt punkt 1. *Organisation* uden nogen form for tekstst.

Forf.s akkuratesse har udmøntet sig i meget omhyggelig korrekturlæsning, hvorved antallet af trykfejl er helt usædvanligt lavt. Jeg har på min vej kun noteret mig i alt seks (s. 69, 162, 210, 227, 258 og 306), hvoraf den væsentligste findes s. 210, hvor årstallet 1950 rettelig skal være 1750. Til gengæld synes forf. ikke at have kunnet blive helt enig med sig selv om, hvorvidt litteraturlistens forfatternavne skulle skrives med efternavn først eller sidst (eks. s. 430, 431) – hvilket naturligvis blot er en bagatel.

Forf.s omhu for detaljen viser sig i det omhyggeligt udvalgte billedmateriale og de oplysende bilag, som står smukt og tydeligt og belyser centrale punkter – for slet ikke at nævne de glimrende registre, som fortjenstfuldt nok også omfatter et velfungerende sagregister. I fuldstændighedens interesse kunne man blot også have ønsket sig, at samtlige bogens tabeller havde været nummereret i et fortløbende nummersystem, og at de alle havde været forsynet med selvstændige tabeloverskrifter, så man uden at skulle fordybe sig i den omkringstående tekst umiddelbart kunne have set, hvad de skal illustrere.

3. Tese og afgrænsning

Med disse mere udvendige betragtninger nævnt vil jeg herefter gå over til at diskutere nogle få hovedpunkter i afhandlingens substans. Her er det rimeligt at tage udgangspunkt i værkets tese, dvs. den påstand eller forhåndsantagelse om forhold eller sammenhænge i fortiden, som historikeren almindeligvis benytter som styringsredskab for den efterfølgende analyse, og i forhold til hvilken undersøgelsens konklusion kan drages.

Her møder man imidlertid den vanskelighed, at det faktisk slet ikke er så ligetil en sag at identificere en formuleret tese i det foreliggende arbejde. Nærmest kommer vi nok s. 16, hvor der i det indledende afsnit formuleres et overordnet spørgsmål: »Bestod der i 1700-tallet en samlet fælles forvaltning for rigets forhold til udlandet, et delvis gennemført fællesskab eller flere adskilte forvaltningsgrene, der hver for sig varetog sider af rigets forhold til udlandet?» – Dette åbent formulerede spørgsmål er i en vis

forstand bogens hovedtema og vel dermed også dens lidt utraditionelt formede tese.

I sig selv leverer et sådant åbent spørgsmål imidlertid ikke en afgrænsning af undersøgelsesfeltet, som er tilstrækkelig klar til at styre undersøgelsen frelst frem til konklusionens sikre havn. Forf. har derfor fornuftigvis tilføjet endnu en styringsmekanisme i form af sin generelle administrationshistoriske analysemodel, som er formuleret og derefter modificeret til det foreliggende formål på s. 8, andet afsnit. Denne model opstiller følgende undersøgelsesparametre for analysen: 1) organisationen, 2) institutioner, 3) embeder og personale og 4) drift. Dermed er udgangspunkt og rammer for analysen fastlagt, og den er dermed defineret som en regelret virksomhedsanalyse uden større skelen til forhold, som falder uden for disse rammer.

En sådan apriorisk undersøgelsesmodel har den utvivlsomme styrke, at den sikrer, at undersøgelsen kan føres til ende. Til gengæld rummer den også den risiko, at undersøgelsen kommer til at udspille sig i lidt af et tomrum, netop fordi den afskærer muligheden for inddragelse af forklaringsfaktorer, som ligger uden for modellens rammer – f.eks. storpolitiske eller indre politiske forandringer, som nødvendigvis må have spillet en rolle for udenrigstjenestens udvikling. Ved at betjene sig af en model med så hård en indbygget begrænsning risikerer man med andre ord at gå glip af væsentlige forklaringsfaktorer uden for denne. Anderledes udtrykt løber man den risiko at havne i en slags historisk arkæologi, som består i, at man ved hjælp af sin model billedlig talt udgraver et historisk fænomen, pudser det pænt af og stiller det op på hylden til almindelig beskuelse – uden dermed at have givet rimelige forklaringer på, hvorfor det egentlig er kommet til at se ud som det gør.

Lad det straks være slået fast, at præses, som den drevne historiker han er, ikke lader sig fange i den fælde, selv om risikoen kan synes nærliggende. Han fører håndfast sin undersøgelse igennem efter den fastlagte plan og når inden for disse rammer frem til flere nye, interessante resultater. F.eks. at departementsbegrebet vandt gradvis indpas i Tyske Kancelli fra 1736 for at blive almindeligt som organisationsbegreb i Bernstorffs sekretærperiode fra 1740. Desuden at ministerstyre i udenrigstjenesten i modsætning til kollegial beslutningspraksis havde rødder langt tilbage i 1700-tallet, og at Struensees reform i 1770 af udenrigstjenesten havde klare forudsætninger i 1760ernes mislykkede bespareelsesplaner. Undersøgelsen dokumenterer dermed – hvad der på en måde er værkets egentlige stiltegnende hovedtese – at Struensees reformer langt fra var så pludselige og nyskabende som hidtil antaget, men derimod havde dybe rødder i en grad-

vis udvikling gennem store dele af 1700-tallet. Dette resultat vil efter min vurdering blive stående som et varigt og veldokumenteret produkt af denne undersøgelse. Alligevel sætter den anvendte model med dens indbyggede hårde afgrænsninger på adskillige punkter sit tydelige præg på afhandlingen – og ikke altid i lige heldig retning.

Mit første eksempel på sidstnævnte virkning skal være forskningsoversigten (s. 11-15). Alene ordvalget i dens allerførste afsnit (s. 11) markerer klart, at den først er forfattet, efter at den egentlige undersøgelse er gennemført. Formålet med den er, anføres det, »at oplyse om, hvad der spredt i bogen bringes af nye resultater om dansk udenrigsforvaltnings historie 1700-1770 i forhold til den hidtige forskning på området og angive forskellige eller samstemmende synspunkter.« – Oversigten er derefter disponeret efter bogens tre hovedafsnit, 1) tjenestens enhed, 2) centralstyrelsen og 3) udetjenesten.

Ved på denne måde at gøre forskningsoversigten til en efterfølgende sammenligning afskærer præsens sig i realiteten fra at bruge den i den funktion, den normalt tillægges, nemlig som et redskab til probleminventering og indledningsvis kortlægning af de hvide pletter på det forskningsmæssige landkort. Noget sådant forudsætter nemlig, at man undlader at trykke sin apriori-model ned over de tidligere undersøgelser, men i stedet vurderer disses resultater på deres egne præmisser. På dette grundlag kan man derefter formulere sine egne problemstillinger og definere sit undersøgelsesområde, og kun på den facon kan man drage fuld nytte af – og respektere – humanistisk videnskabs kumulative karakter.

Som man råber i skoven får man svar, siger man jo. – Det råb, præsens i sin forskningsoversigt har sendt ind i skoven, er, forenklet udtrykt, om der er nogen før ham, som har udforsket 1700-tallets danske udenrigstjeneste på præcis hans præmisser. Det er der selvfølgelig ikke, for så havde den foreliggende undersøgelse jo været overflødig. Det er derfor også det forudsigelige svar han får tilbage, hvilket bringer ham til at tale om det totale fravær af forarbejder (s. 8), uanset at hans lange litteraturliste viser, at det langt fra er tilfældet.

Det er den samme mekanisme, som derefter fører ham til at betragte den ældre litteratur nærmest blot som kilde til konkrete oplysninger og ikke som det, den rettelig burde være, hvis man vil drage nytte af forskningens kumulative karakter: Pejlemærker for tese- og teoriudvikling. – Resultatet er derfor, at præsens' undersøgelse kommer til at stå underligt isoleret i forhold til tidligere forskning. Det skyldes efter min vurdering, at hans apriori-model afskærer ham fra at etablere forbindelsen bagud, hvilket ellers mest bekvemt netop kunne være sket via forskningsoversigten.

Modellens absolutte dominans sætter sig også på anden måde lidt uheldige spor i afhandlingen. Jeg skal blot pege på to yderligere eksempler.

I indledningen til afsnittet om udetjenestens drift s. 209 formulerer forf. med udgangspunkt i hidtidig forskning (Feldbæk, Grethe Ilsøe og Niels Petersen) det interessante almene problem, om det mon også for 1700-tallets udenrigstjeneste gjaldt, at der eksisterede et misforhold mellem mål og midler i den forstand, at de afsatte driftsmidler var utilstrækkelige til at dække udenrigstjenestens opgaver i henhold til de opstillede udenrigspolitiske mål. – Problemet er interessant af to grunde. For det første fordi forf. på dette ene punkt dermed lægger op til en egentlig dialog med de historikere, som har beskæftiget sig med beslægtede problemstillinger. For det andet fordi en stillingtagen til problemet åbner mulighed for at bringe den her fremlagte nye viden om udenrigsadministrationen i direkte relation til vor viden om andre dele af 1700-tallets enevældige centraladministration. Det er en mulighed for perspektivering, som forf. ellers konsekvent afstår fra at betjene sig af. – Det er derfor med interesse, man læser videre for at erfare forf.s svar.

Det kommer imidlertid aldrig, og man kigger forgæves på s. 271 ved afsnittets slutning, hvor man kunne forvente en konklusion, som samler analysens mange spegede tråde og knytter dem tilbage til udgangspunktet s. 209. Den findes bare ikke – i stedet slutter analysen brat med en diskussion af bestikkelser som driftsomkostning.

Hvordan – må man spørge – kan det da være, at præsens i en ellers højt systematiseret afhandling på den måde glemmer sit udgangspunkt og dermed undlader at formulere svar på spørgsmål, som han selv opstiller? – Svaret gemmer sig, tror jeg, netop i den vidtdrevne og ganske hårdhændede systematik, som den valgte analysemodel påtvinger ham. Den er ensidigt rettet imod nogle ganske bestemte undersøgelsespunkter i det administrative apparat, som derefter gennemgås post for post. Derimod rummer den ingen mulighed for at analysere udenrigspolitikken skiftende mål og opgaver, hvorfor den naturligvis heller ikke er egnet til at danne grundlag for en vurdering af forholdet mellem mål og midler. Det rummer modellen simpelthen ikke mulighed for, hvorfor en konklusion på det opstillede problem ifølge sagens natur heller ikke kan gives. Først den efterfølgende sammenligning med andre europæiske udenrigstjenester i kap. IV (s. 272-301) giver forf. et vist grundlag for at vurdere den danske udenrigsadministration i en større sammenhæng. Den danner derfor basis for den afsluttende konklusion i sammenfatningen s. 326, om at dansk udenrigstjeneste fuldt ud var på europæisk niveau. Det er dog i den forbindelse nødvendigt at tilføje, at denne konklusion ikke udspringer af en

sammenligning mellem mål og midler, men udelukkende tager udgangspunkt i en sammenligning af de forskellige landes udenrigsadministrationer. Den er derfor draget på helt andre præmisser end dem, der var udgangspunktet på s. 209, og involverer slet ikke en jævnførelse med andre dele af den danske centraladministration.

Jeg skal herefter vende mig til eksempel nummer to. Her kan vi passende tage udgangspunkt i afsnittet om Udenrigstjenesten og de internationale relationer s. 293 ff. – Dette skiller sig i flere henseender ud fra bogens øvrige afsnit. For det første falder det en smule uden for undersøgelsens almindelige systematik, der er indrettet som en intern virksomhedsanalyse. For det andet er det i markant modsætning til resten overhovedet ikke forsynet med fodnoter eller dokumentation af anden art. Det har karakter af en frihåndstegning, som ganske vist er tegnet med sikker hånd. Jeg røber vist ingen større hemmelighed ved at nævne, at dette afsnit er blevet til senere end resten på bedømmelsesudvalgets tilskyndelse.

Bedømmelsesudvalgets tanke med denne rådgivning var at give forf. et redskab i hænde til ved en afsluttende vurdering af udenrigstjenesten at bringe dens tekniske apparat, som er gennemanalyseret i afhandlingen, i relation til nogle af de eksterne faktorer – f.eks. skiftende udenrigspolitiske konjunkturer og forandringer i de internationale relationer – som måtte formodes at have udgjort de dynamiske kræfter bag forandringerne i administrationsapparatet. Meningen var med andre ord at tilskynde forf. til afslutningsvis at sprænge analysemodellens strenge rammer og bringe analyseresultaterne ind i en større politisk-historisk sammenhæng.

Man kunne da have ventet, at forf. havde benyttet lejligheden til at give en bredt anlagt forklaring på det administrative apparats vækst og institutionalisering fra 1680'erne og frem, som han har beskrevet forud, og bringe det i forbindelse med nogle storpolitiske nøglebegreber. F.eks. den militante merkantilisme og den nye internationale orden efter 1648, der udkrystalliserede den suveræne, verdslige fyrstestat som grundenhed på det politiske Europakort og skabte et kontrolleret system baseret på magtbalancefilosofien med de fremvoksende diplomatier som kontrollanter.

Denne mulighed benytter forf. sig kun i stærkt begrænset omfang af – tværtimod kunne den allersidste sætning på s. 301 nærmest tyde på, at han opfatter årsagsforholdet således, at de udenrigspolitiske relationer blev tættere, *fordi* udenrigstjenesterne ekspanderede af rent organisationsinterne årsager.

Som den forsigtige historiker præses er, tøver han med andre ord med at bevæge sig ud over sin analysemodel. Det afspejler sig også i hans konkluderende afsnit s. 302 ff., som han forsigtigvis indskrænker sig til at be-

tegne som en sammenfatning. Den følger næsten til punkt og prikke dispositionen i selve undersøgelsen og bliver dermed snarere en kortfattet opsummering inden for modellens rammer end en konklusion, som peger ud over disse, selv om det villigt skal indrømmes, at det allersidste afsnit s. 326-27 har betydeligt mere luft under vingerne end den forudgående del af sammenfatningen.

4. Dokumentation og argumentationsform

Jeg skal herefter vende mig til en anden side af værket og knytte nogle bemærkninger til bogens dokumentation, og den måde forf. argumenterer på.

Lige bortset fra det netop nævnte afsnit s. 293-301 er hele undersøgelsen særdeles solidt dokumenteret i et omfattende noteapparat, som endnu en gang vidner om forf.s omhu for detaljen. Han vover sig kun yderst sjældent længere ud, end hans dokumentation kan bære, og dokumentationen er i hovedsagen baseret på arkivalsk materiale af den vanskeligt tilgængelige slags. Bag afhandlingen ligger med andre ord et kæmpemæssigt arkivalsk efterforskningsarbejde, som i høj grad må påskønnes. Listen s. 423-28 over de arkivmasser, som forf. på sin vej har gennemtrawlet, er intet mindre end imponerende.

Den væsentligste arkivalske bedrift består nok i fremdragelsen af de Hamborgske Faktorregnskaber i Rentekammerarkivet. Eftersom den hamborgske kasse i hovedparten af perioden synes at have fungeret som eksklusiv diplomatkasse, får forf. som den første rigtig fast grund under fødderne, når han benytter denne kasses regnskaber som grundlag for vurderingen af udetjenestens drifts-, løn- og personaleforhold. Det er en bedrift, som sikkert vil blive stående – og i forhold dertil tæller det vel mindre, at han i tilgift har måttet døjle med de store mængder af kancellisand, som dryssede ud af de jomfruelige regnskaber.

Det er også værd at nævne, at forf. ved at skaffe sig adgang til Christian Sehesteds privatarkiv på Ravnholt og A. G. Moltkes arkiv på Bregentved har gjort arkivalske kup, som i høj grad forøger bogens værdi og styrker dens resultater.

Noteapparatet virker med andre ord fuldt pålideligt og tilstrækkeligt. Derfor kan det måske godt virke en smule pernittengrynet, når jeg alligevel har enkelte spørgsmål til nogle få af noterne, – men jeg vover alligevel pelsen.

Lad os tage note 91, s. 394, som knytter sig til teksten s. 73. Den skal

underbygge antagelsen om Tyske Kancellis opdeling i et indenlandsk og udenlandsk departement – det vil jeg godt have nærmere forklaret . – Vi kan også tage note 69, s. 406, som knytter sig til teksten s. 172 – hvad skal den egentlig vise? – Hvad siger note 165, s. 410, som knytter sig til teksten s. 202 om konsulers mulighed for løn på diplomatniveau? – Note 99, s. 414 knytter sig til teksten s. 259 – er det nok at dokumentere tekstens omfattende udsagn med henvisning til bare et enkelt eksempel? – Note 61, s. 418 giver ikke dokumentation for teksten s. 283 – hvori består den? Repertorium?

Bogens noter er i almindelighed formet som lakoniske henvisninger til arkiv- og litteratursteder, mens de kun rummer lidt diskussion. Det skal bla. ses i sammenhæng med selve tekstens udformning og den deri anvendte argumentationsform, som overvejende er eksemplificerende, og består i, at resultaterne nås ved at citere kildested efter kildested og lægge bevis på bevis, indtil den samlede bevismængde skønnes tilstrækkelig til at bære en konklusion.

Et karakteristisk eksempel er undersøgelsen af departementsbegrebet s. 54-79, hvor der lægges ud med en leksikalsk gennemgang af begrebet (s. 54-57), hvorefter der tages fat på en systematisk eftersporning af begrebets forekomst og betydninger i det samtidige materiale fra Tyske Kancelli og regnskabsmaterialet. Denne gennemgang strækker sig over de følgende godt 20 sider og afgiver dermed tilstrækkeligt belæg for, at forf. sluttelig kan fastslå, at der før 1736 ikke eksisterede et sådant begreb i Tyske Kancelli, at det langsomt vandt indpas 1736-50 og blev fast praksis i Bernstorffs oversekretærperiode, mens det først fik formel status i forbindelse med Struensees reformer 1770.

Denne – man kunne næsten fristes til at kalde den induktive – metode, hvor bevis dynges på bevis, er forf. s absolut foretrukne og kan genfindes overalt i bogen. Det ville ikke være rigtigt at påstå, at den gør bogen til en let læst sag; men den sikrer til gengæld en soliditet i bevisførelsen og en redelighed i fremlæggelsen, som tjener præses til ære.

For en opponent, som ikke besider præses' utrættelige vedholdenhed, er det dog ganske befriende at konstatere, at selv han engang imellem må melde pas overfor den overvældende stofmængde og bekende, at ikke alle relevante eksempler er citeret. Som når han s. 102 midt i nederste afsnit må vedgå, at listen over eksempler på udbetaling af rejsepenge ikke er udtømmende, eller når han s. 133, sidste afsnit indirekte lader forstå, at de citerede eksempler på gesandtskab i betydningen institution blot er »prøver«, eller når han endelig s. 210 udnævner et eksempel fra 1750 på anvisning af driftsmidler til at være »typisk« – hvorfra ved præses egentlig det?

Undertiden kan man også iagttage en vis konflikt mellem forf.s ønske om at lade alle kildematerialets udsagn komme til udtryk i fremstillingen og hans medfødte forsigtighed og trang til at tage forbehold. Enkelte steder er konflikten så udtalt, at udsagnene næsten ophæver hinanden. Et eksempel finder vi s. 236, hvor der i den unummererede tabel gengives regnskabstal fra Hamborg Kasse, som viser fordeling mellem løn og driftsudgifter 1750-65. I den umiddelbart følgende tekst gøres tabellens tal imidlertid på det nærmeste meningsløse med bemærkningen om, at lønposterne også dækkede over væsentlige driftsudgifter. – Man kan derfor med god ret spørge sig selv, hvad tabellen så egentlig skal vise?

I afsnittet om forholdet mellem løn og diplomaternes privatøkonomiske forhold bringes s. 252 en lang liste over diverse diplomaters egne udsagn om deres økonomiske situation. I det umiddelbart efterfølgende afsnit fastslås det derefter, at klager fra repræsentationscheferne ganske vist ikke skal tages pålydende værdi. – Jamen, hvad skal vi så med listen ovenover, hvis den alligevel ikke kan bruges til noget? Havde det så ikke været bedre at søge diplomaternes privatøkonomiske stilling belyst på anden vis? – Men det må nok erkendes, at forf. ikke rigtig har hjertet med i præcis denne lille undersøgelse. Det fremgår alene af de efterfølgende sider om den økonomiske situation for de lavere rangerende embedsmænd i udetjenesten. På disse sider er der ikke et ord om privatøkonomiske forhold, uanset at det var udgangspunktet s. 251.

Jeg skal ikke trætte med flere eksempler af denne type, som nok kan fornøje en opponent, men i øvrigt ikke rækker væsentligt ved undersøgelsens grundlæggende soliditet. I stedet skal jeg, inden jeg runder af, drøfte et par konkrete indholdsmæssige punkter med præses.

5. Frederik IVs administrationsreform

Det første vedrører oversekretær Christian Sehesteds betænkning af 2. januar 1702 om Tyske Kancellis organisation, som omtales s. 63 f. og er aftrykt i faksimile som bilag 1 s. 353 ff. – Det er et yderst interessant aktstykke, som indgående beskæftiger sig med Tyske Kancellis organisation og ekspeditionsang. Præses går imidlertid ikke nærmere ind på aktstykkets ophavssituation, men benytter det især til belysning af forholdet mellem inden- og udenrigske sager i Tyske Kancelli. Jeg vil gerne benytte den gunstige lejlighed til at spørge præses, om han er i stand til nærmere at redegøre for baggrunden for dette aktstykkets tilblivelse – hvorfor udarbejdede Sehested det egentlig, og hvad var hensigten med det?

Når jeg spørger således, hænger det sammen med, at der for mig at se meget vel kunne tænkes at være en forbindelse mellem dette aktstykke og de administrationspolitiske reformer, som Frederik IV – som tidligere påvist af Birgit Bjerre Jensen, hvis undersøgelse præses desværre ikke har benyttet – i løbet af 1702 forberedte og fra begyndelsen af 1703 satte i kraft. De var ifølge Birgit Bjerre Jensen koncentreret om Danske Kancelli og Rentekammeret og handlede kort fortalt om at gøre kongens egen position i beslutningsprocessen mere central end hidtil. For Rentekammerets vedkommende indførtes der straks kabinetsbeslutninger, og det samme skete over nogle mellemstadier få år senere også i Danske Kancelli. Det kunne have været interessant, om præses kunne have påvist, at også Tyske Kancelli var inddraget i denne reformproces helt fra starten, hvilket på forhånd skulle synes temmelig oplagt.

I samme forbindelse vil jeg gerne pege på den udaterede liste over udetjenesten, omfattende 48 embedsmænd, som behandles og gengives s. 143-48. Præses skriver s. 148, at han ikke kan ophavsbestemme listen; men på interne kriterier daterer han den til 1701/02. Efter arkivplaceringen må den vel formodes at være blevet til i Tyske Kancelli. Det er nu nærliggende at spørge præses, om han er i stand til at føje mere til denne ophavsbestemmelse – baggrund?, hensigt? Kan den muligvis tænkes at have været bilag til Sehesteds betænkning og dermed være indgået som en del af det materiale, der kom til at danne grundlag for de kongelige administrationsreformer fra januar 1703? – Hvis det er tilfældet, står vi her med et interessant vidnesbyrd om, at de kongelige reformplaner i 1702/03 strakte sig videre end til Danske Kancelli og Rentekammeret – og dermed også med en betydningsfuld tilføjelse til Birgit Bjerre Jensens undersøgelse.

6. Besparelser og reformplaner i 1760erne

Det næste punkt drejer sig om de spredte antydninger i bogen af en parallelitet mellem de organisatoriske rammer på militærområdet og udviklingen i udenrigstjenestens organisation, kulminerende med Struensees reformer i 1770.

Den nævnes eksplicit s. 61 i forbindelse med analysen af departementsbegrebet, hvor St. Germain's indretning af det hierarkisk opbyggede Generalkrigsdirektorium fremdrages. Det er velbekendt, at den franske general St. Germain fra 1762-63 blev benyttet som facadefigur for en reformgruppe, hovedsageligt bestående af officerer, som ønskede at benytte

det udenrigspolitiske chok i 1762 til at knække ryggen på godsejerstyret, først og fremmest repræsenteret af Bernstorff og Moltke. Midlerne dertil var for det første oprettelsen af det nye Generalkrigsdirektorium, som erstattede de gamle godsejerdominerede militære styringsorganer og gav St. Germain direkte adgang til kongen. For det andet nedlæggelse af den nationale militærs og oprettelse af en enhedshær, hvor godsejerindflydelsen var minimal. Dermed skabte St. Germain og hans reformfløj – som det rigtigt fremhæves s. 61 – den direkte forudsætning for Struensees reformer og på længere sigt også for stavnsbåndets ophævelse.

På den baggrund er det interessant at følge præses' spredte antydninger af en næsten parallel udvikling på det udenrigstjenstlige område. Det kommer frem i det overordentlig interessante afsnit om spareplanerne i 1760'erne (s. 117-29). De slog stort set fejl, men kom alligevel til at danne model for Struensees senere reformer på feltet. Det er temmelig præcis det samme billede, der tegner sig med hensyn til St. Germain's reformer i samme periode i den militære centraladministration. Også de led skibbrud i forbindelse med tronskiftet og St. Germain's tvungne afgang, men blev senere genoptaget af Struensee. Spørgsmålet strejfs igen s. 170 i forbindelse med omtalen af Grev Frederik Danneskiold-Samsøes anklagepunkter 1766 – »i en politisk sammenhæng«, som det udtrykkes – mod Bernstorff og hans unyttige gesandtskaber.

Hele denne affære kunne efter min vurdering nok fortjene sin egen undersøgelse på et noget bredere grundlag, end præses her har været i stand til. Begivenhedsforløbet er jo – som Erik Arup i sin tid rigtigt gjorde opmærksom på – ladet med politisk intrigespil af den mere avancerede slags. Der tegner sig, som jeg ser det, konturerne af en indædt partipolitisk magtkamp mellem det gamle godsejerstyre på den ene side og et reformparti på den anden. Sidstnævnte skød først St. Germain frem som frontfigur, og efter det midlertidige tilbageslag i slutningen af 1760'erne havde det derefter held til at få Struensee anbragt i en nøgleposition.

Med analysen af spareoffensiven i 1760'erne på det udenrigstjenstlige område har præses leveret en vigtig ny brik til forståelse af dette intrikate spil, og jeg kan, som det vil forstås, helt tilslutte mig præses' konklusion om en sammenhæng mellem begivenhederne i 1760'erne og Struensees reformvirksomhed. Jeg kunne derfor nok fristes til at opfordre præses til senere at tage hele dette problemkompleks op til særskilt undersøgelse på en bredere basis, end han her har haft mulighed for.

Med vilje har jeg fremdraget netop disse to sagforhold – Sehesteds forestilling fra 1702 og spareplanerne i 1760'erne – for på den måde at understrege, at præses' afhandling rummer meget stof, som også har interesse i

en langt bredere administrationshistorisk og politisk-historisk sammenhæng end den, det her præsenteres i. Det er naturligvis fuldt forståeligt, at præses af hensyn til projektets gennemførlighed har været nødt til at begrænse sig og dermed også har måttet efterlade nogle løse ender. På den anden side er der næppe heller tvivl om, at undersøgelsen ville have fået et dybere perspektiv, om han ikke havde holdt sig helt så rigoristisk til sin model, men mere konsekvent havde åbnet mulighed for at inddrage også andre dele af centraladministrationen i analysen som sammenligningsgrundlag. De to nævnte sagforhold eksemplificerer mit synspunkt.

7. Talanalyser

Inden jeg konkluderer, skal jeg blot anholde to småting, som begge har at gøre med præses' talbehandling. Den første drejer sig om tabellen s. 227, som viser de budgetterede statsudgifter 1725, 1750 og 1770 fordelt på nogle hovedposter, herunder diplomatiet (Ministre og betjente ved udenlandske hoffer). Tabellen viser i absolutte tal og løbende priser en kraftig samlet stigning i statens lønudgifter – fra 519.000 rd i 1725 til 598.000 i 1750 og videre til 1.113.000 rd. i 1770. Udgifterne til diplomatiet steg i samme periode fra 40.000 rd til 62.000 og videre til 116.000 rd. Disse tal får forf. til at konkludere, at udgiftstilvæksten for diplomatiets vedkommende var betydeligt større fra 1750 til 1770 end fra 1725 til 1750.

Det er sådan set også rigtigt nok absolut og isoleret set. Men billedet tegner sig unægteligt en smule anderledes, hvis man ved hjælp af lidt procentregning bringer de to nederste talrækker (i alt-tallene og udgifterne til diplomatiet) i relation til hinanden. Foretager man en sådan regneoperation, viser det sig, at diplomatudgifterne i 1725 udgjorde 7,7 pct. af de samlede udgifter, i 1750 udgjorde de 10,4 pct. – og det gjorde de også i 1770. Det peger unægteligt i retning af en konklusion, som er lige modsat af den, præses har draget: Den relativt største stigning i udgifterne til diplomatiet fandt sted før 1750, og deres relative andel af det samlede budget blev holdt konstant derefter.

Dette billede bekræftes, hvis man efter samme metode udregner de relative stigningstakter. Mellem 1725 og 1750 voksede statens udgifter i løbende priser fra 519.000 rd. til 598.000 rd., dvs. med godt 15 pct. Men i samme periode voksede diplomatudgifterne fra 40.000 rd. til 62.000 rd., svarende til en procentvis stigning på ikke mindre end 55 pct. – med andre ord en kraftig ekspansion på bekostning af andre poster på budgettet. Mellem 1750 og 1770 voksede statens udgifter fra 598.000 rd., til 1.113.000

rd., eller med godt 86 pct., og i samme periode voksede diplomatudgifterne fra 62.000 rd. til 116.000 rd., eller med omkring 87 pct. Diplomautdgifterne voksede med andre ord temmelig præcis i samme takt som det samlede statsbudget.

Min konklusion af denne tabel er derfor den modsatte af forf.s.: I relation til det samlede lønbudget voksede udgifterne til diplomatiet langt stærkere i den første del af perioden end i den sidste. – Præses har med andre ord ladet sig narre, fordi han har betragtet tallene isoleret, og fordi han opererer med løbende priser i stedet for faste.

I det hele taget er præses ikke alt for god ven med tal, Hvilket jeg skal illustrere med mit sidste eksempel, som sagligt set i øvrigt er helt uden betydning for sammenhængen. På s. 270 har præses et lille morsomt afsnit om jagtfalke som gaver. Han anfører i denne forbindelse en udgift, bogført i Civiletatens Udgiftshovedbog 1735, på 1.603 rd. for 5 hvide falke á 15 rd., 105 grå falke á 5 rd. og 18 sjællandske falke á 4 rd. Efter min regnebog kan disse poster kun beløbe sig til en samlet udgift på 75 rd. + 525 rd. + 72 rd. = 672 rd. – Hvordan vil præses forklare denne uoverensstemmelse på 931 rd.?

8. Konklusion

I det samlede bedømmelsesgrundlag indgår som tidligere nævnt også forf.s fornemme 312 sider lange fremstilling af den danske udenrigstjenestes historie 1770-1905. Den har vi ikke i dag haft mulighed for at komme synderligt ind på; men den er for længst etableret som den magistrale fremstilling på sit felt. Dette værk demonstrerer præses' evne til at trække nogle klare hovedlinier gennem et stort og kompliceret stof.

Det værk, som i eftermiddag især har været til diskussion, viser en lidt anden side af præses' personlighed, nemlig hans evne for indgående analytisk behandling af et stort stof og hans ufortrødne glæde ved at gå på opdagelse i arkiverne. De to værker tegner derfor tilsammen billedet af en alsidig forsker, som oven i købet ejer mod til at betræde stier, som ingen – eller kun meget få – tidligere har betrådt.

Det foreliggende værk rummer mange fine kvaliteter. Det er i kraft af emnevalget et pionérarbejde, som giver os et veldokumenteret indblik i den unge danske udenrigstjenestes administrative historie helt tilbage til den spæde begyndelse i 1600-tallets sidste halvdel. For første gang får vi et samlet overblik over de mange forskellige led i denne hastigt voksende organisation, over dens personale langt ned i hierarkiet og omkostningerne

ved dens drift. Alene af disse grunde vil det blive stående som det naturlige udgangspunkt for den videre forskning på feltet, som må følge, uanset at denne måske vil vælge andre indfaldsvinkler end den her benyttede. I kraft af den systematiske – stedvis næsten leksikalske – opbygning synes værket desuden velegnet som opslagsværk for udenrigstjenestens folk og andre, som måtte have brug for hurtig orientering om emnet.

Værket rummer uomtvistelige videnskabelige kvaliteter. Selv om det ikke tager udgangspunkt i en egentlig tese, men i stedet er bygget op omkring en flerhed af delteser, lykkes det alligevel – takket være den anvendte analysemodel, som forf. for det meste holder sig strikte til – at føre undersøgelsen igennem efter den lagte plan og med opretholdelse af en høj dokumentationsstandard. Det ville være forkert at påstå, at resultatet er blevet medrivende læsning – det er det sandt at sige ikke. Men til gengæld er undersøgelsen væsentlig, redelig og grundmuret solid. Og det er trods alt det, der især tæller i den her givne sammenhæng.

Forf. har inden for de rammer, han selv har udstukket, præsteret et sobert og redeligt stykke arbejde, hvis resultater for hovedpartens vedkommende vil blive stående længe. Men det udelukker selvfølgelig ikke, at der kan være ting at diskutere – 1. officielle opponenter har fremdraget nogle forhold, og jeg har også i det foregående peget på punkter, som kunne gøres til genstand for drøftelse.

Fælles for de fleste af disse diskussionspunkter har været, at de knytter sig til præses' hårde og konsekvente afgrænsning af undersøgelsen til en virksomhedsanalyse efter en apriorisk analysemodel, hvilket får den til at fremstå lidt isoleret i forhold til anden administrationshistorisk litteratur og ikke mindre i forhold til det politiske miljø, som 1700-tallets udenrigstjeneste trods alt var en levende del af.

Den stærkt afgrænsende analysemodel er på én gang bogens styrke og svaghed. En styrke, fordi den bringer et stort empirisk arbejde frelst i havn. En svaghed, fordi den afskærer forf. fra at drage relevante sammenligninger og forfølge spor, som ellers kunne synes både oplagte og interessante. De bemærkninger, som i dag er faldet, har især sigtet imod på konkrete punkter at påvise sidstnævnte virkninger af analysemodellen og anviser nogle veje, som fører ud over denne.

Det vil deraf være fremgået, at der er ting, som man kunne have ønsket sig anderledes grebet an i undersøgelsen. Men man kan nu engang ikke få alt på én gang i denne verden. Inden for sine selvvalgte begrænsninger har præses leveret en vel gennemført administrationshistorisk undersøgelse. Han har desuden præsteret et solidt stykke historisk håndværk. Værket følger sig dermed smukt ind i den hastigt voksende række af gedigne admi-

nistrationshistoriske monografier, som arkivvæsenets ansatte i de senere år har beriget vor historiske litteratur med. Det er det sluttelige indtryk, man sidder tilbage med, når al kritikken er fremført – og hvad mere kan man egentlig forlange?

Der er derfor al mulig grund til at ønske ikke alene dagens doktorand, men også den høje etat, han tjener, hjertelig tillykke med dette smukke resultat af mange års utrættelig forskerflid. Det er velfortjent, at denne indsats nu belønnes med den højeste akademiske grad, et universitet kan tildele.