

Regering, embedsmænd og Folketinget i tiden efter 1945

Af Poul Meyer

På grundlag af personlige erindringer opridser professor dr. jur. Poul Meyer nogle linjer i efterkrigstidens udvikling inden for centraladministrationen. Det er ikke centraladministrationen som sådan, der står i centrum for artiklen, men derimod magtfordelingen mellem regering, administration og parlament og de forskydninger, der foregik i og mellem disse 3, samt de forsøg på reform af centraladministrationen, som blev foretaget i perioden.

Der findes som bekendt en omfattende litteratur om samtidshistoriens særlige problemer¹. De personlige vurderinger, man tillægger denne historieskrivning, bliver særligt fremtrædende, når forfatteren i større eller mindre grad har været aktør i det handlingsforløb, der beskrives. Debatten herom skal naturligvis ikke genoptages her. Det skal blot bemærkes, at aktøren kan have den fordel, at han kan støtte sig til kilder, der ellers ikke vil blive fremdraget. I det omfang, der er tale om en sådan samtidshistorie, vil en særlig kildekritisk skepsis naturligvis være nødvendig.

Ingen tør i dag hævde, at det er muligt at give en objektiv fremstilling af samtidshistorien – hvordan man end vil definere objektiviteten – men man kan stræbe efter at tage størst muligt hensyn til de foranstående betragtninger, og et sådant hensyn mener jeg at have taget i det følgende².

Regering og Folketing

I tiden efter 1945 har den traditionelle folketingsparlamentarisme udviklet sig i retning af en udjævning af sondringen mellem den lovgivende og den udøvende magt, således at regeringen kun i meget begrænset omfang har en selvstændig myndighed i forhold til Folketinget³. Anvendelsen af bemyndigelseslove, der overfører lovgivende funktioner til regeringen, er

1. H. P. Clausen, *Hvad er historie?*, Kbh. 1963, 50, 64.

2. Poul Meyer, *Politisk Videnskab*, Kbh. 1962, 63 ff; *Dansk Politik 1944-1984*, 143 f.

3. Erik Damgaard m.fl. *Folketingsmedlemmerne på arbejde*, Århus 1979, 77 f, 97 f.

blevet fortsat. Som noget afgørende nyt har Folketinget i 1972 nedsat 22 stående udvalg, der praktisk talt dækker alle tingets arbejdsområder.

Egentlige strukturelle ændringer i forholdet mellem Folketinget og centraladministrationen er der ikke sket, men Folketingets forhold til de ministerielle embedsmænd er i slutningen af 1980'erne under en debat, hvis yderste konsekvenser er en total ændring af det politisk-administrative system.

I begyndelsen af 1950'erne var der flere eksempler på, at ministerielle embedsmænd blev draget direkte ind i Folketingets udvalgsarbejde, men praksis vendte hurtigt tilbage til den principielle ordning, hvorefter et udvalg alene kan holde sig til ministeren. Med udvalgets samtykke kan vedkommende minister ledsages af en embedsmand ved de såkaldte *samråd*⁴, men det er ministeren, der bestemmer i hvilket omfang embedsmanden skal besvare spørgsmål. Embedsmanden er altså ministerens personlige medhjælp og ikke – som f.eks. i U.S.A. – underordnet politikerne. Et udvalgs vigtigste hjælpemiddel er den skriftlige fremsættelse af spørgsmål til ministeren. Disse spørgsmål lader ministeren gå videre til sit departement, der gør rede for de skriftlige svar over for udvalget⁵.

Det vil føre for vidt i denne forbindelse at beskrive udviklingen af det ministerielle embedsmandssystem, men det bør dog nævnes, at med denne udvikling er der lagt op til en helt revolutionerende ændring af det traditionelle forvaltningssystem. Før 1969 var praktisk talt alle akademiske medarbejdere i ministerierne ansat som tjenestemænd i henhold til lovgivningen herom. Fra 1969 begyndte en udvikling, der dels begrænsede tjenestemandsansættelsens særstilling, dels – og især – efterhånden overflyttede alle ministerielle embedsmænd, der ikke var kontorchefer eller ansat i højere stilling, til overenskomstansættelse. Herefter var flertallet af embedsmænd ansat i henhold til kollektive overenskomster med en retsstilling, der principielt nærmede sig lønarbejdernes.

Det har i 1980'erne været drøftet at indføre »høringer« efter amerikansk mønster. Hvis embedsmændene i så fald skal udtale sig uafhængigt af ministeren vil den sidste rest af det traditionelle ministerstyre være nedbrudt, og tjenestemændenes retlige stilling vil ikke afvige fra øvrige funktionærers.

Det medvirker også til at nedbryde det traditionelle system, at folketingsudvalgene spiller en forøget rolle i det politiske liv. Udvalgenes virksomhed har ført til en selvmodsigende virksomhed i dansk politik. På den

4. Poul Meyer, Politik, Kbh. 1959, 148 f.

5. Nogen diskussion af sprogbugen: embedsmænd-tjenestemænd skal ikke tages op her.

ene side har de skiftende regeringer, især siden 1962, i voksende grad forsøgt at befri de enkelte ministre for at skulle afgøre konkrete sager, se nedenfor, og på den anden side har folketingsudvalgene i voksende grad blandet sig i den konkrete administration og har beskæftiget sig med de rene petitesser.

Dersom en sag er blevet rejst i et københavnsk formiddagsblad, og sagen er af en vis »sensationel« karakter, kan man som regel regne med, at den minister, under hvis forretningsområde sagen hører, bliver indkaldt til samråd med det pågældende folketingsudvalg. Udvalgene har oprettet ministerielle småtingsafdelinger.

Ministerierne

Straks efter 1945 begyndte overvejelserne om en rationalisering af centraladministrationens organisation.

Det første forsøg herpå blev gjort ved nedsættelse af Forvaltningskommissionen af 1946, hvis opgave det blev at forenkle statens forvaltning, herunder især at overføre sager fra centraladministrationen til den lokale administration samt at overføre visse sager fra departementerne til centrale styrelser og direktorater. Finansministeren var kommissionens formand, og der var 14 medlemmer, hvoraf een repræsenterede det private erhvervsliv. Blandt de deltagende embedsmænd var departementchef i finansministeriet *K. H. Kofoed* den mest fremtrædende⁶.

Kofoed var vel nok den, der siden 1920'erne havde haft den største indflydelse på den administrative organisation her i landet. Hans organisationspolitiske synspunkter var udpræget pragmatiske, og han var ikke interesseret i at skabe nogen principiel ensartethed i centraladministrationen. Kommissionens arbejdsform forhindrede da også, at der blev stilet imod en sådan ensartethed. For hvert enkelt arbejdsområde blev der nedsat et underudvalg bestående dels af medlemmer af hovedudvalget, dels af repræsentanter for det pågældende administrationsområde⁷.

Uanset at forvaltningskommissionens betænkninger fyldte i alt ca. 1000 tryksider – eller måske netop derfor – fik kommissionen praktisk talt ingen betydning for centraladministrationens organisation.

I en række artikler i dagbladet »Information« i 1946 havde jeg plæderet for, at »departementerne kun skal beskæftige sig med de virkelig afgøren-

6. Meyer, *Dansk Politik 1944-1984*, Kbh. 1984, 125 ff.

7. 1.-8. Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1946, Kbh. 1947-51.

de sager, medens de øvrige skal administreres af en række særlige direktorater«⁸. Jeg udviklede dette synspunkt yderligere i et indledningsforedrag på Nordisk administrativt Møde 1949⁹. Denne debat var ifølge højesteretsdommer *Terje Wolds* udtalelse til mig medvirkende til, at sagen blev rejst i Norge¹⁰.

I Danmark gjorde forvaltningskommissionens fiasko det vanskeligt foreløbig at tage noget nyt initiativ. Finansminister *Viggo Kampmann*, der var en af de få ledende politikere, som i nyere tid har interesseret sig for den offentlige forvaltnings organisation, mente imidlertid i 1959, at der nu måtte gøres noget ved sagen¹¹. Kampmann foreslog, at nogle personlige rådgivere skulle forsyne ham med den fornødne sagkundskab, hvorefter han ville rejse forskellige reformforslag i regeringen for derved at overvinde den modstand, som de enkelte fagministre ville komme med, fordi de solidariserede sig med deres embedsmænd.

Som personlige rådgivere ville Kampmann have departementscheferne *Erik Ib Schmidt*, *J. H. Zeuthen* samt forfatteren af denne artikel. Denne gruppe skulle være helt anonym i den forstand, at der ikke skulle meddeles noget om dens arbejde til offentligheden¹². Imidlertid døde *H. C. Hansen* i februar 1960, og Kampmann tiltrådte som statsminister hvorefter han ikke mente, at den plan, han havde udarbejdet som finansminister, kunne gennemføres. Efter forhandling med departementschef *Erik Ib Schmidt* besluttede han, at den løsning, der lå nærmest den oprindelige idé, var et lille udvalg, hvis medlemmer alene var udpeget på grundlag af deres personlige kvalifikationer, og medlemmerne skulle altså ikke repræsentere særlige organisationer.

Dette udvalg (Administrationsudvalget af 1960, A60) kom til at bestå af 5 departementschefer, en repræsentant for erhvervslivet samt en professor i forvaltningslære, nemlig forfatteren af denne artikel. En af departementscheferne var formand, men de fleste vigtige møder blev ledet af Kampmann selv, hvilket vist nok var en enestående ordning, der viste hvor stor vægt, statsministeren lagde på dette arbejde.

Resultatet var en betænkning, der kun var på 48 sider, men det er vist

8. »Information«, ledende artikel (PM) 29.10. 1946.

9. Nogle bemærkninger om regler for administrative afgørelser, Nord. admin. Tidsskrift 1949, 243 ff.

10. Innstilling fra forvaltningskomiteen (Wold-komiteen), Kragerø 1958, 31 ff.

11. Kampmanns skr. til mig 13.10. 1959: »Jeg har fået den tanke at lade disse administrative og forfatningsretlige problemer nærmere undersøge ved hjælp af nogle såkaldte sakkuniga« (Privatarkiv).

12. Kampmanns forslag blev forelagt mig som bilag til *Erik Ib Schmidts* skr. til mig 1.5. 1959 (Privatarkiv).

ikke uberettiget at sige, at disse få sider har haft en større indflydelse på centraladministrationens organisation end de tidligere kæmpeværker. A60 fik gennemført en reorganisation af undervisningsministeriet, tolddepartementet, revisionsdepartementerne og socialministeriet, og den byggede på en fremhævelse af det foran nævnte princip, hvorefter hver minister kun skulle have eet departement, og departementet skulle indskrænkes til stort set at fungere som ministerens sekretariat, hvorimod behandlingen af enkeltafgørelser skulle henlægges til centrale styrelser (og efter kommunalreformen til lokaladministrationen.)

Dette forslag skabte en voldsom debat først og fremmest blandt de ministerielle embedsmænd, men også i offentligheden. Under ledelse af *Rasmus Reeh* førte Ministerialforeningen an i kritikken af de synspunkter, der lå til grund for betænkningen fra A60¹³. Debatten skal ikke refereres her bortset fra, at den rejste det problem, om en embedsmand kunne forflyttes fra et departement til en styrelse, uden at den pågældende af den grund kunne kræve sin afsked med pension. Dette spørgsmål besvarede *Bent Christensen* benægtende i et responsum¹⁴, og i en afhandling støttede han også Ministerialforeningens øvrige synspunkter og fremhævede især lige som denne, at en reform som den foreslåede ville indebære en fare for dobbeltbehandling af sagerne samt for kompetencestridigheder¹⁵. Disse spørgsmål blev af stadig mindre betydning efterhånden som et voksende antal embedsmænd i centraladministrationen overgik fra tjenestemandstil overenskomstansættelse.

Efter at *Jens Otto Krag* i 1962 var blevet statsminister, skete der tilsyneladende en afsvækkelse af de principielle synspunkter, der var fremsat af A60. Krag var ikke synderligt interesseret i administrative forhold, og især var han konfliktsky. Krag var derfor indstillet på at imødekomme personaleorganisationerne mest muligt, da de opsøgte ham i slutningen af 1962. Der findes ikke tilgængelige referater af disse samtaler, men da A60 blev væsentligt ændret, hvad jeg straks skal komme ind på, blev det understreget, at Krag var gået med til, at reorganisationsarbejdet fremtidigt skulle gennemføres af udvalg, der var nedsat af hver enkelt institution, som alene skulle beskæftige sig med den pågældende institution.

Der forelå et skriftligt grundlag for denne ændring, eftersom Erik Ib Schmidt efter et møde med statsministeren oplæste et sådant dokument

13. Se eksempelvis pjecen »Om 1. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960. En redegørelse fra Ministerialforeningen«, Kbh. 1960.

14. Bilag 2 til A 60 2. betænkning, Kbh. 1962.

15. Nordisk administrativt Tidsskrift 1963, 103 ff.

ved et møde i A60. Hvad der iverigt skete i disse dage har jeg ingen dokumentation for. Under alle omstændigheder blev folketingsmand *Poul Møller* bekendt med sagen, og i folketingets spørgetime spurgte han statsministeren om denne agtede at ophæve A60 og i givet fald med hvilken begrundelse¹⁶. Hvilken rolle dette spørgsmål har spillet ved jeg ikke, men samme dag, som spørgsmålet blev stillet i folketinget (21/11 1963) udnævnte statsministeren 4 yderligere medlemmer af A60, nemlig en repræsentant for Danske Embedsmænds Samråd, en repræsentant for Ministerialforeningen (Rasmus Reeh) samt professor, dr. jur. Bent Christensen og amtmand F. Martensen-Larsen.

Samme dag besvarede statsministeren Poul Møllers spørgsmål på en ret arrogant og lidet sandfærdig måde: »at jeg aldrig på noget tidspunkt har haft det forsæt at ophæve dette udvalg eller standse dets arbejde« ... »Såvel jeg som den øvrige regering anser det for ... nødvendigt, at dette arbejde fortsættes¹⁷.« Med de nævnte udnævnelser var A60 omdannet til et udvalg i den klassiske stil, og resultatet blev da også af samme karakter som de tidligere udvalg.

Resultatet af, at man nu vendte tilbage til det traditionelle rationaliseringsarbejde, kan aflæses i administrationsudvalgets 3. betænkning, der behandler told- og forbrugsafgiftslovgivningen. Udvalget delte sig i 3 mindretal; eet med 5 medlemmer, nemlig Bent Christensen og repræsentanter for de ministerielle embedsmænd, eet der bestod af 3 departementschefer samt repræsentanten for erhvervslivet og eet der bestod af 3 medlemmer, nemlig *ad hoc* repræsentanten for toldvæsenet (*Niels Kjærbøl*), een departementschef og mig.

Afstemningen viste altså nøjagtigt, hvad det var, Kampmann ville undgå. I øvrigt kunne udvalgets medlemmer, hvis de havde haft lidt mere politisk sans, nok have fundet ud af, at de organisatoriske synspunkter ikke i sig selv ville få afgørende betydning, men at den socialdemokratiske finansminister (*Poul Hansen*) ville vælge den ordning, som blev foreslået af den store faglige (socialdemokratiske) organisation, altså toldetaten. Det var da også dette forslag, der blev gennemført, efter at ministeren havde haft en samtale med Kjærbøl og mig. På samme måde som sagen med ministeransvarlighedsloven viste denne sag konflikten imellem de formaljuridiske og de politiske synspunkter, jvf. nedenfor.

Når jeg støttede dette forslag, var det ikke af politiske grunde, men fordi det var i fuld overensstemmelse med den departement-direktorat-mo-

16. Folketingets Forhandlinger 1962-63 sp. 1156 ff.

17. Folketingets Forhandlinger 1962-63 sp. 1157.

del, som jeg havde arbejdet for i så mange år. Resultatet blev oprettelsen af et Direktorat for Toldvæsenet. I de følgende år, fik synspunkterne fra A60 ingen større direkte indflydelse, hvilket blev fremhævet af et planlægningsudvalg, der blev nedsat i 1975¹⁸. Ikke desto mindre kom dette råd til det samme principielle resultat som A60: »Udgangspunktet for arbejdsgruppens flertal er i lighed med administrationsudvalget (A60) en udskillelse af alle rutinemæssige enkeltsager til direktorater under departementerne, men i videre omfang end foreslået af administrationsudvalget«.

De synspunkter, der ligger til grund for den udvikling af centraladministrationen, der er behandlet foran, er fortsat indtil nyeste tid. Eksempelvis kan nævnes opbygningen af miljøministeriet og reorganisation af industriministeriet.

Oprettelsen af miljøministeriet var både politisk og organisatorisk temmelig rodet. Inden for ministeriets kompetenceområde finder vi dels uafhængige organer, dels organer der er traditionelle styrelser og altså undergivet ministerens myndighed. Loven om miljøbeskyttelse af 1973¹⁹ henlægger miljøafgørelser til vedkommende kommunalbestyrelse, amtsrådet eller hovedstadsrådet. Miljøministeren kan imidlertid tage en enkelt sag op til undersøgelse og træffe afgørelse i en sådan sag, men hvad enten en sag er afgjort af ministeren eller af miljøstyrelsen, kan den indbringes for det uafhængige miljøankenævn.

Den fulde konsekvens af disse synspunkter er draget ved reorganisationen af industriministeriet i 1987²⁰. Ved denne reform etableredes en række styrelser: Eksempelvis industri- og handelsstyrelsen, der bl.a. varetager valutaforhold, erhvervs- og selskabsstyrelsen, der afløste aktieselskabsstyrelsen, finanstillsynet, der afløste forsikringstillsynet, og søfartsstyrelsen, der afløste statens skibstillsyn. I alt er der nu 8 styrelser under industriministeriet.

Industriministeriets erhvervsankenævn er klageinstans i det omfang, dette er fastsat ved lov eller i henhold til lov. Ankenævnet er uafhængigt ved behandlingen af den enkelte sag, og nævnets afgørelser kan ikke indbringes for nogen anden administrativ myndighed, og afgørelserne er altså endelige også i forhold til ministeren. Medmindre loven direkte forbyder det, kan ministeren altid henlægge afgørelser til centrale styrelser, der er underlagt ministerens myndighed²¹. I flere tilfælde har de nævnte love fra

18. Planlægning i centraladministrationen, Bet. 743/1975.

19. Lovbek. nr. 85 af 8.3. 1985.

20. Lov nr. 243 ff af 23.12. 1987.

21. Poul Meyer, Juristen 1988, 116.

1987 fastsat, at industriministeren i så fald kan bestemme, at vedkommende styrelses afgørelse skal være endelig. Ministeren kan altså med juridisk gyldighed begrænse sine egne beføjelser.

Hvis der ikke er bestemt andet i lovgivningen, kan en minister gribe ind i sager, der iøvrigt er henlagt til underordnede styrelser, og uden særlig lovhjemmel har en minister den sidste afgørelse i alle administrative sager. Der er imidlertid gennemført en stærk aflastning af ministrene ved oprettelse af administrative ankenævn, f.eks. Landsskatteretten, Monopolankenævnet og Den sociale Ankestyrelse, hvis afgørelser er endelige også i forhold til ministeren. Begrundelsen for oprettelsen af disse nævner, at de i højere grad end de fleste øvrige ministerielle afgørelser er af samme karakter som domstolsvirksomheden.

Spørgsmålet om centraladministrationens organisation synes imidlertid ikke i de senere år at have været fremme til principiel drøftelse i regeringen. Ikke mindst den seneste strukturændring i Undervisningsministeriet tyder på, at der ikke er fastsat generelle retningslinjer. I overensstemmelse med en indstilling fra A60 overførtes en væsentlig del af Undervisningsministeriets administrative opgaver i 1964 til et antal direktorater, men i 1988 tilbageførtes disse sager påny til ministeriet, og direktoraterne blev nedlagt²².

Regeringsarbejdet

Når medierne anvender udtrykket »regeringen«, vil der praktisk talt altid være tale om ministermødet og ikke om begrebet i grundlovmæssig forstand. Det er regeringen/ministermødet, der træffer vidtgående politiske beslutninger, men når beslutningen angår den enkelte borgers stilling i henhold til lovgivningen, er det den pågældende minister, der formelt træffer beslutningen. Der findes simpelthen ikke en sådan beslutning, som henviser til regeringen eller som er truffet f.eks. af statsministeren på regeringens vegne. Siden det blev indført med grundloven af 1849, er der ikke sket nogen ændring i så henseende af ministerstyret.

Det er indlysende, at ministrene til enhver tid kan forhandle uformelt med hinanden, når der opstår spørgsmål, som er af interesse for flere ministerier. Nogen formel omtale af disse møder kender vi ikke. I det radikale ministerium under den første verdenskrig talte man om møder i *kabi-*

22. Undervisningsministeriets pressemeddelelse 30.12. 1988.

nettet, der udgjorde en snæver kreds af ministre²³. Jeg har ikke set sådanne betegnelser fra tiden efter den anden verdenskrig, men der vil altid være tilfælde, hvor betydningsfulde medlemmer af regeringen forhandler sammen uden at sagen nødvendigvis forelægges på et af de ugentlige ministermøder.

Den første form for formalisering af regeringsarbejdet begyndte i 1950'erne med dannelsen af regeringens økonomiske udvalg. I den første tid herefter, da der ikke fandtes andre regeringsudvalg, fik økonomiudvalget en særlig stor betydning, især når der var tale om en koalitionsregering. Økonomiudvalget var bemyndiget til at træffe beslutninger, som repræsentanterne for koalitionspartierne var enige om.

Sekretæren i økonomiudvalget var (og er) departementschef i Økonomiministeriet og han udfærdiger referater af udvalgets møder. Disse referater bliver rundsendt til alle medlemmer af regeringen. Alle økonomiske sager, som skal behandles i regeringen, bliver forbehandlet af Det økonomiske Sekretariat.

Den voldsomme forøgelse af regeringsarbejdet så vel som al anden offentlig administration har gjort det umuligt at lade alle regeringsbeslutninger forelægge i selve ministermødet. Derfor er der i løbet af efterkrigstiden etableret et voksende antal regeringsudvalg bestående af et mindre antal ministre. Under den socialdemokratiske regering indtil 1982 nåede man op på det højeste antal, nemlig 24. Når en beslutning var truffet i et regeringsudvalg, ville der som regel ikke være grund til at beskæftige sig med den pågældende sag i et ministermøde²⁴.

Ministerudvalgene har udviklet sig stærkt i tiden siden 1945. Der skal henvises til *Søren-Ole Olsens* behandling af emnet og hans fuldstændige fortegnelse over udvalgene i 1978²⁵. Eksempelvis kan nævnes det økonomisk-politiske udvalg, samordningsudvalget, planlægningsudvalget, sikkerhedsudvalget og undervisningsudvalget. De følgende borgerlige regeringer brugte også sådanne udvalg, men ikke i samme omfang. Det er klart, at under en regering med 3 eller 4 partier repræsenteret, var et særligt koordinationsudvalg af særlig betydning, og i det omfang de øvrige udvalg blev brugt under de borgerlige regeringer efter 1982, var det ofte for at udøve en koordinerende funktion.

Udviklingen er også gået i retning af i større omfang end hidtil at lade embedsmænd deltage i ministerudvalgene og udarbejde referater. I flere

23. Tage Kaarsted, *Ministermødeprotokol 1916-1918*, Århus 1973, IX.

24. Jørgen Grønnegaard Christensen, *Centraladministrationen*, Kbh. 1975, 130 ff.

25. *Nordisk administrativt Tidsskrift* 1978, 55 f..

tilfælde findes der paralleludvalg, d.v.s. at der foruden ministerudvalget findes et udvalg, der består af de pågældende ministres departementschefer. I koordinationsudvalgets arbejde deltager ikke alene de faste medlemmer men også den eller de ministre, hvis forslag skal behandles. I koordinationsudvalget møder desuden to departementschefer nemlig fra statsministeriet og fra budgetdepartementet, og herudover kan der møde endnu en repræsentant for statsministeriet. Med henvisning til det nedenfor anførte om statsministeriets reorganisation vil det bemærkes, at dette ministerium har fået en øget indflydelse på regeringsarbejdet.

Allerede i 1950'erne havde Det økonomiske Sekretariat tiltaget sig en betydelig del af regeringsfunktionerne. Da *Jens Otto Krag* i 1962 blev statsminister fik han den opfattelse, at statsministeriet havde for ringe indflydelse på det løbende regeringsarbejde.

Statsministeriets organisation var senest behandlet af Administrationskommissionen af 1923²⁶ Kommissionens flertal mente, at ministeriet burde ligne et »rigtigt« fagministerium og derfor skulle overtage nogle almindelige administrative sager, medens mindretallet mente, at ministeriet alene skulle være statsministerens sekretariat.

Det var den sidstnævnte tanke, som *Jens Otto Krag* tog op i 1964, og han bad mig om at foreslå en reorganisation af ministeriet (22.5. 1964). *Krag* ønskede ikke et regeringssekretariat, der flyttede lovkontoret bort fra Justitsministeriet og Det økonomiske Sekretariat bort fra Økonomiministeriet, men han savnede en personlig hjælp, og det generede ham, at han hver tirsdag, når han vandrede til ministermøde, slæbte af sted med en stor pakke sager, som han ikke havde kendskab til på forhånd.

På grundlag af min samtale med *Krag* udarbejdede jeg et responsum²⁷, hvori jeg foreslog, at statsministeriet skulle opdeles i 3 afdelinger, en juridisk, en økonomisk og en administrativ afdeling, der hver for sig skulle forberede statsministeren til behandling af de pågældende sager i ministermødet. *Krag* var principielt enig heri, men ville ikke gå så vidt, som jeg havde foreslået. Forinden han gik videre med sit eget forslag talte han med oppositionens leder *Erik Eriksen* (V), der ikke havde noget at indvende, men nærmest var forbavset over, at sekretariatet ikke skulle være politisk præget.

På normeringslov 1964/65 blev der bevilget to nye stillinger til statsmini-

26. 3die Betænkning afgivet af Administrationskommissionen af 30. Juni 1922, Kbh. 1925, 214 ff.

27. Utrykt skr. 15.7. 1964 (Kopi i privatarkiv). Efter at denne artikel er gået i trykken, blev episoden skildret i »Statsministeriet i 75 år«. 1989, s. 50 f.

steriet. Den ene blev besat med en embedsmand, der skulle orientere statsministeren om de sager, der gik igennem Det økonomiske Sekretariat, den anden med en jurist, der skulle forberede de øvrige sager for statsministeren. I første omgang ønskede Krag kun forhåndsbesked om de økonomiske sager, hvorimod han ikke ville lægge pres på ministrene for at få dem til at forelægge de øvrige sager for ham forinden ministermødet. I løbet af de følgende år blev forhåndsforelæggelse dog en fast regel, og statsministeriet blev tilsvarende udvidet. Statsministeriet, der i begyndelsen af den periode, vi behandler, praktisk talt ikke havde nogen administrativ indflydelse har nu, sammen med Finansministeriet udviklet sig til en slags »overministerier«.

Ministeransvar

Den mest dramatiske illustration af forholdet mellem en minister og hans embedsmænd opstod, da Grønlandsskibet »Hans Hedtoft« forliste på sin jomfrurejse i 1957. Fra kommunistisk og senere også fra den borgerlige oppositions side blev der rejst krav om rigsretssag imod den ansvarlige minister, *Johannes Kjærboel*.²⁸ De til Grønlands Handel knyttede skibskaptajner havde fremsat en meget usikker erklæring om skibets egnethed til vintersejlad, men Kjærboel gav ikke meddelelse herom til den grønlandske politiker, *Augo Lynge*, der bekymret havde forespurgt om det forsvarlige i at lade skibet sejle om vinteren. Hidtil havde man ikke gennemført regelmæssig vintersejlad.

Regeringspartierne afværgede dette mistillidsvotum ved at få vedtaget en dagsorden, der udtrykte »det beklagelige i, at fhv. minister Johs. Kjærboel ikke i sit svar til Augo Lynge gav oplysning om de vanskeligheder, der havde været forbundet med at fremskaffe kaptajns erklæringen.« Dagsordenen opfordrede regeringen til at gennemføre et kommissionsarbejde om en ministeransvarlighedslov.

I denne anledning nedsatte statsministeren en kommission i 1959²⁹. Justitsministeriets departementschef var formand for kommissionen, og derudover var der 10 medlemmer, der var udpeget blandt de 10 mest fremtrædende jurister, samt mig, der var nyudnævnt professor i et nyskabt fag (statskundskab). Da alle de øvrige medlemmer var enige om, at der ikke

28. Folketingets Forhandlinger 1959-60 sp. 1528-1665, 2430-2625.

29. Betænkning om ministeransvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres, Bet. 312/1962.

burde gennemføres en ministeransvarlighedslov, var det naturligvis ikke let for mig at være den eneste, der gik ind for gennemførelsen af en sådan lov.

Kommissionens flertal mente ikke, at det ville være rimeligt at udvide ministrenes retlige ansvar. Flertallet mente ikke, at der var behov for en særlig lov, idet ulemperne herved ville være større end fordelene³⁰. Jeg skal ikke her komme ind på en gengivelse af flertallets synspunkter eller mit eget særstandpunkt. Baggrunden for min stillingtagen var, at spørgsmålet om gennemførelse af en sådan lov var af politisk karakter i begrebets mest snævre forstand, og at man derfor ikke alene kunne anlægge formelle juridiske synspunkter.

Regeringen forholdt sig i første omgang passivt over for betænkningen, hvilket jo også var i overensstemmelse med det helt overvejende flertal og formentlig også med regeringens egen opfattelse. Den borgerlige opposition ville imidlertid ikke slå sig til tåls hermed, og såvel partiet De Uafhængige som Venstre og Det Konservative Folkeparti fremkom med hver sit forslag³¹ til en ministeransvarlighedslov.

Jens Otto Krag, der var blevet statsminister i 1962, ønskede ikke nogen konflikt herom, som han – med rette - anså for at være uden nogen »politisk« betydning. Justitsministeriet måtte derfor - modvilligt – udarbejde et »modforslag«. Et sådant forslag, der indeholdt så lidt som muligt, blev indarbejdet i de to allerede forelagte forslag og blev vedtaget som lov nr. 117 af 15. april 1964.

30. Bet. 312/1962, 75, 79.

31. Bet. 312/1962, 81 ff.