

På Fyen er forholdene (atter på grund af pantebogens/udgavens ufuldkommenheder) dårligere oplyst; af i alt 86 pantebreve 1646–52 er kun 42 dateret; heraf tinglyses 34 (dvs. 40 %) i januar-februar måned, og 29 (dvs. 69 %) tinglyses indenfor den lovfæstede frist. 1653–57 tinglyses 48 pantebreve, hvoraf kun 14 er daterede; 14 tinglyses i januar-februar (dvs. 30 %), og 7 tinglyses indenfor månedsfristen (dvs. 50 %). Opgørelserne bevidner de rodfæstede traditioner i Jylland og delvis også på Fyen, hvor landstinget i Odense tyvendedagen jul jo også havde en solid baggrund. Tendensen synes at være gået i samme retning på Sjælland, men mest påfaldende er det unægteligt, at tinglysningsfristerne, der overvejende og stigende omfang er blevet respekteret i Jylland, ligeledes i voksende omfang ignoreres på Sjælland frem mod 1660.

Under alle omstændigheder vidner skøde- og pantebogsmaterialet meget tydeligt om landstingenes funktioner som kapitalmarked med en vis – og formentlig voksende – regelmæssighed i organisationen af terminsforretningerne, selvom der åbenbart også har bestået væsentlige, landsdelsvise forskelle. Traditionerne har utvivlsomt spillet en væsentlig rolle for udformningen, ikke mindst på Viborgs og Odenses landsting; men traditionerne har tilsyneladende også givet regeringen – eller om man vil: den ekspanderende statsmagt – et grundlag for dens regulerende indgreb i de sidste årtier af Christian IV.s regering. Ingen kan i hvert fald være i tvivl om, at landstingenes skøde- og panteprotokoller vil kunne få en central placering i den udforskning af 1600-tallets omformningsprocesser, som forestår.

E. Ladewig Petersen

Den danske Udenrigstjeneste 1770–1970. Bind I, 1770–1919. Ved *Klaus Kjølser* og *Viggo Sjøqvist*. Kbh. 1970. 419 s. – Bind II, 1919–1970. Ved *Paul Fischer* og *Nils Svenningsen*. Kbh. 1970. 423 s.

Det er sjældent, at et jubilæumsskrift indleder med at bagatellisere den dato, der festes for. Det er imidlertid tilfældet med det tobindsværk, Udenrigsministeriet i 1970 udgav i anledning af den danske udenrigstjenestes 200 års jubilæum. Oprettelsen af Departementet for de udenlandske Affairer i december 1770 blev ikke af samtiden opfattet som nogen bemærkelsesværdig forvaltningsreform (I, s. 4). Dels var allerede i forvejen de udenlandske sager, selvom de hørte under Tyske Kancelli, blevet administreret separat, og dels var den udskillelse, man nu foretog, nærmest et biprodukt af Struensees politik, forsåvidt som tanken formentlig har været netop at holde udenrigspolitikken uberørt af forvalt-

ningsreformerne (I, s. 11 f.). At man efter Struensees fald bibeholdt departementet som et ikke-kollegialt regeringsorgan, må ses i forbindelse med, at de udenrigske sager heller ikke i Tyske Kancelli havde været undergivet kollegial behandling. Da A. P. Bernstorff i 1773 blev chef for både departementet og kancelliet, kunne tilstanden næppe opfattes som afgørende forskellig fra den tidligere. Departementets oprettelse var en administrativ tilpasning, ikke et brud med fortiden.

Men hvorom alting er: ved udskillelse af bureauet for de udenlandske affærer fra enhver organisatorisk forbindelse med Tyske Kancelli og dets etablering som selvstændigt regeringsdepartement blev der i 1770 skabt en ny institutionel ramme med klar kontinuitet til nutidens Udenrigsministerium. Det formelle grundlag er således i orden for en fremstilling af institutionens 200-årige historie. Resultatet er blevet et værk, der i det ydre præsenterer sig nydeligt med to nogenlunde bekvemme bind og et udmærket og relevant billedmateriale. Bortset fra, at papiret er af den fine slags, der vejer temmelig meget og er noget generende ved læsning i kunstigt lys, er værket behageligt fri for de pompøse træk, den slags udgaver ofte er udstyret med.

Værket har to forord. Et af den daværende udenrigsminister, formet som en lille festtale, og et (kaldet Indledning) af Viggo Sjøqvist, hvor der gøres rede for værkets tilblivelse og hensigten med det. Det konstateres, at mens der findes en ret omfattende litteratur om dansk udenrigspolitik, er der skrevet meget lidt om den forvaltning, der har skullet udføre de udenrigspolitiske beslutninger. Noget tilsvarende kan siges om de fleste danske forvaltningsgrene. Faktisk er Udenrigsministeriet det eneste af vore ministerier, hvis historiske udvikling er undersøgt og fremstillet i sammenhæng. Det er altså et pionerarbejde. Fremstillingen er, som det hedder, »i alt væsentligt indskrænket til at behandle spørgsmål om udenrigstjenestens struktur, organisation, administration og personaleforhold«. Sjøqvist gør opmærksom på, at 1. bind er udarbejdet »efter det traditionelle mønster for historiske fremstillinger med et udførligt noteapparat, medens der i andet bind findes en liste over det kildemateriale, fremstillingen bygger på«. Forskellen mellem de to bind går dog væsentlig videre, end denne bemærkning lader formode.

Værkets 1. bind omfatter perioden frem til 1919, altså 149 af de 200 år. Denne ujævne fordeling er ikke helt urimelig. Udenrigsministeriet var længe en forretning af meget beskedne dimensioner. Det var først udviklingen lige før og under 1. verdenskrig, der banede vej for den ekspansion af udenrigstjenestens rammer, der et halvt århundrede senere har gjort den til en af vore store administrative maskiner. Valget af perioder har måske også noget med valget af forfattere at gøre. 1. bind er overladt til ministeriets historiske ekspertise, Viggo Sjøqvist og Klaus Kjølens, medens 2. bind er varetaget af to forfattere, der begge har beklædt mi-

nisteriets topstilling, nemlig Nils Svenningsen og Paul Fischer. Den første indtrådte i udenrigstjenesten i 1920 og har således været vidne til hele den udvikling, han beskæftiger sig med i værket. Fælles for alle fire forfattere er en engageret holdning til tjenesten, som man ellers kun finder i uniformerede etater. Man kan vanskeligt forestille sig Finansministeriets historie fremstillet med en institutionsbevidsthed som den, der her lægges for dagen.

Trods betydelige forskelle mellem de to bind, tildels bestemt af forfatternes forskellige faglige baggrund, er der visse bemærkelsesværdige fællestræk. Udenrigstjenesten har altid indtaget og indtager stadig en særstilling indenfor regeringsapparatet. Ved siden af den kritik, byråkratiske institutioner er genstand for som følge af deres magtfunktioner, kommer der for udenrigstjenesten en særlig fremmedgørelse til i forhold til det samfund, den repræsenterer, hidrørende fra det internationale diplomatiske arbejdsfelt og det dertil knyttede særprægede adfærdsmønstre. Diplomatiets blev til i en tid, hvor forholdet mellem selvstændige stater principielt opfattedes som personlige kontakter mellem suveræne fyrster. Denne forestilling holdt sig langt ned i de frie forfatningers tid og eksisterer stadig som rituelle levn. Selv i det her omhandlede værk forsømmer man sjældent den mindste anledning til at nævne kongen, selv i rent formelle sammenhænge, f. eks. II, s. 285 om nedsættelse af en kommission i 1957: ministeren forelagde sagen for kongen. Mest fortiden, men også mange træk i nutiden, giver baggrund for en ret udbredt opfattelse af, at udenrigstjenesten står noget isoleret fra den indenlandske udvikling.

Forfatternes meget positive holdning til deres institution har bragt den i en slags forsvarsposition overfor denne opfattelse, ikke just for at retfærdiggøre fortiden, men dog forklare dens baggrund og påpege en nødvendighedens lov, som et lands udenrigstjeneste til enhver tid er underkastet. Man kan vel sige det sådan, at forfatterne ved siden af skildringen af udenrigstjenestens strukturelle udvikling tillige har haft det sigte at vise, hvilken nytte det danske samfund gennem tiden har haft af sin udenrigstjeneste trods alle mangler og særheder.

Eftersom det gennemgående tema for kritik af udenrigstjenesten har været, at den dels er ret overflødig, dels for dyr, er det ikke mærkeligt, at forfatterne foruden at dokumentere, hvor nyttig den har været, også gerne vil dokumentere, at den faktisk ikke har været særlig dyr. Det sidste er ikke så ligetil, for hvad er en passende betaling for en udenrigstjeneste? Man har flere steder brugt den fremgangsmåde at sætte udenrigstjenestens budget i forhold til de samlede statsudgifter. I bd. II, s. 414 er en sådan opstilling foretaget for samtlige finansår fra 1900/01 til 1969/70. Procenttallene er små, bevægende sig omkring 1 % af samtlige statsudgifter. Udsvingene er dog, selvom de ikke syner af meget,

forholdsvis store ($\pm 20-30\%$). Imidlertid siger sådanne tal ikke ret meget, idet begrebet »samlede statsudgifter«, navnlig i vore dage, er underkastet bevægelser, der ikke skyldes forandringer i statens resurseforbrug. Hvis licensen til Danmarks Radio afløses af bevillinger over finansloven, vil alt andet lige udenrigstjenestens andel i »de samlede statsudgifter« falde. I udregningerne ser man også med rette bort fra, at bistand til u-landene bogføres under Udenrigsministeriet. Det erkendes da også i bd. II, s. 315, at selv om tendensen i alle beregninger ikke peger i retning af uøkonomisk administration, så giver det ikke noget udtømmende svar på spørgsmålet, om udenrigstjenesten er for stor og for dyr. Men en meget stor del af værket er optaget af forsøg på at besvare dette spørgsmål.

I ingen af bindene har forfatterne delt pladsen ligeligt mellem sig. Klaus Kjølens i 1. bind og Nils Svenningsen i 2. bind tegner sig for langt hovedparten af sidetallet. Kjølens dækker de første 135 år gennem enevælde, helstat, forfatningskamp og systemskifte frem til 1905. I administrationshistorisk forstand er der en mening i det. Det er det *lille* Udenrigsministeriums historie, der er Kjølens emne. I 1906 nedsættes den første kommission til omordning af udenrigstjenesten. Her begynder det moderne Udenrigsministeriums historie.

Ni personer, fyrbøderens medhjælper iberegnet, var den beskedne begyndelse til det Udenrigsministerium, der i 1970 beskæftigede ca. 650 medarbejdere. Departementet for de udenlandske Affærer var ikke blot efter nutidens målestok en meget lille institution. Den var det også efter datidens. Både i forhold til de store regeringskollegier og indenfor udenrigstjenesten som helhed betød departementet meget lidt. Udenrigstjenesten var udenrigsministeren og gesandterne. Departementet var ministerens sekretariat. Det afspejlede sig i rekrutteringen. Ministeren og gesandterne kom fra samfundets øverste lag. De var næsten alle adelige. Departementets personale bestod af borgerlige. De var beskedent lønnede, men antoges dog at skulle leve af deres løn. I sammenligning med dem var gesandterne fyrsteligt lønnede, men antoges udover gagen at skulle ofre af deres egne midler til embedets udgifter.

Ved departementets start var flertallet af gesandterne udlændinge, mest tyskere (hvortil ikke regnedes de tysktalende diplomater fra her-tugdømmerne). Det er sikkert rigtigt, at det dengang ikke har virket så ejendommeligt. Endnu i 1700-tallet bandt det adelige fællesskab mere end den nationale oprindelse (I, s. 53). Det afgørende var, hvilken fyrste man havde svoret troskab. Denne forestilling var dog allerede i 1760'erne ved at blive anfægtet, og i 1776 fik vi forordningen om indfødsretten, som vel også for udenrigstjenestens vedkommende har medført, at kun personer, der var født i monarkiet eller var blevet naturaliseret, kunne træde i kongens tjeneste. Hvilken følge fik dette for det

danske diplomatis sammensætning af dansk- og tysksprogede? Det giver fremstillingen ikke rigtig svar på. Bd. I, s. 141–61 omtales de 71 personer, der i perioden frem til 1848 gjorde tjeneste som gesandter. Vi får en udmærket gennemgang af deres karriereforhold, deres sociale stilling (69 var adelige), deres slægts- og ægteskabsforbindelser, deres godsbesiddelser, rang, titler, sprogkyndighed og økonomi, men om den nationale sammensætning kun den oplysning, at der var flere fra hertugdømmerne end fra kongeriget (I, s. 158).

Det er nok rigtigt, som det antydes, at den skillelinje, der i periodens senere fase viste sig i diplomati, gik mellem tilhængerne af helstaten og tilhængerne af den slesvig-holstenske separatisme, men det er næppe rigtigt at betegne denne skillelinje som nationalpolitisk. Den delte den tyske sektor af det danske diplomati, og separatisterne blev efterhånden udskilt. Men blandt de holstenere, der forblev tro mod monarkiet, kom flere til at spille en dominerende rolle ved århundredets midte. De bidrog med kraft til at holde liv i den døende helstat og havde meget naturligt ingen forståelse for nogetsomhelst i retning af en national løsning. Det loyale holstenske islet i den danske udenrigstjeneste havde nok kunnet fortjene lidt mere opmærksomhed. Den holstensk fødte tysk uddannede J. G. Rist, som 1801 trådte ind i udenrigstjenesten, omtaler et sted i sine *Lebenserinnerungen* (I, s. 218) et modsætningsforhold mellem det tyske Bernstorffske »Ministerial-Parthei« og den danske Rosenkrantz'ske opposition. Han ofrer den ikke megen omtale, men baggrunden for de to sektorer af det danske diplomati må – trods det sociale fællesskab – have været så forskellig, at man har været sig den bevidst. I enevældens sidste fase var der en ret klar arbejdsdeling mellem danske og tyske embedsmænd i den indenrigske civile forvaltning, hvor de tyske embedsmænd, også i de kollegier der var fælles for monarkiet, som regel var snævert knyttet til forvaltningen af hertugdømmerne. I udenrigstjenesten arbejdede de side om side.

Kjølsen mener, at datidens diplomaters sprogfærdighed overgik nutidens (I, s. 157). De måtte »undtagelsesløst« beherske fransk. Desuden brugtes tysk og dansk. De tysktalende diplomater har dog næppe altid kunnet dansk. Da førnævnte J. G. Rist kom til København, lagde han sig stærkt efter det franske, dyrkede også engelsk og italiensk, men tilsyneladende ikke dansk, som nok kunne undværes i de københavnske cirkler, han færdedes i. Færdighed i fransk var naturligvis nødvendig, da det var tidens diplomatiske omgangssprog. Mindre forståeligt er det, at dansktalende gesandter langt ned i 1800-tallet skrev indberetninger på fransk til dansktalende ministre i København. (Og hvad var grunden til, at man holdt op?) Det franske synes ikke at have været obligatorisk. Kjølsen beretter, at så sent som i 1847 fik gesandten i Stockholm pålæg om at indberette på dansk og nummerere sine indberetninger. Dette var

imidlertid ikke et forsøg på afskaffe franske indberetninger – de fortsatte længe endnu. Ordren gjaldt kun gesandtens indberetninger om forhandlingerne på den svenske rigsdag. Måske har danske diplomater været sprogkyndige nok til at mestre kommunikationen på det franske sprog. Det var jo om preussiske gesandter, Bismarck i »Gedanken und Erinnerungen« beretter, at »... sie sagten in ihren Berichten doch nur das, was sie französisch geläufig zur Verfügung hatten«.

Under enevælden var udenrigstjenesten naturligvis ikke genstand for offentlig kritik, bortset fra at den liberale opposition, så såre provinsialstænderne var trådt sammen, kastede sig over den som et oplagt emne for besparelser. Men det betød ikke, at den tidligere havde været forskånet for nærgående inspektion. Enevældens finansstyre var ikke let at bide skeer med, i hvert fald ikke efter at krigsomkostninger og Norges afståelse havde skabt en solid baggrund for nedskæringer. Kjølens bruger adskillige sider på at vise, hvor yderst dårligt stillet departementets personale var i den tid, hvor prisstigninger og pengevæsenets uorden gjorde tilværelsen kummerlig for folk, der skulle leve af en beskedent fast løn.

Der er ingen tvivl om, at forholdene var barske, men når der klages over embedsmændenes dybe armod og elendighed, må der nok tages lidt hensyn til, hvad der efter tidens opfattelse var gode begrundelser for lønkrav. Gæld og stor familie synes at have været anerkendte argumenter. Udenrigsminister Rosenkrantz strammede den en del ved at antyde, at der også kunne ligge en sikkerhedsmæssig risiko i embedsmændenes lave lønninger (I, s. 69). Han forsikrede naturligvis, at han ikke havde nogen mistanke, men alligevel osv. Det foruroligede dog ikke finansstyrelsen, hvis tiltro til vederhæftigheden af påstande, hvormed lønkrav begrundes, nok var mindre end Kjølens. I, s. 65 bringes en udmærket oversigt over lønrelationerne i departementet i perioden 1771–1847. Hvis vi sætter de underordnedes lønninger i forhold til den løn, departementets chef til enhver tid stod opført med, får vi følgende tal:

	1771	1788	1813	1824	1838	1841	1847
Chefen	100	100	100	100	100	100	100
Højstlønnen under chefen ..	15	10	24,9	16,8	28,5	30	29,2
Yngste sekretær	5	5	16,5	9,8	13,5	16	15
Lavest lønnen (bud)	2,8	2,2	3,3	2,5	3,5	3	2,5

Forskellene er jo drabelige, især springet fra chefens løn til hans nærmeste medarbejder. Den var større end i andre regeringsorganer, hvilket skyldes, at departementet ingen kollegial ledelse havde og i det hele taget ingen egentlige lederstillinger under ministeren, bortset fra perioden 1800–10 og 1831–48, da der fandtes en direktør eller depechesekre-

tær. Embedsmændenes ringe udsigt til forfremmelse indgik da også i argumentationen for lønforbedringer. Den relative udligning i 1813 er tilsyneladende. Den skyldes, at ministerens løn er opført med et væsentligt lavere beløb end før og siden. Men Rosenkrantz, hvis økonomi var dårlig, fik store lån, som han ikke betalte tilbage, så relationerne har nok været som de plejede. Forskellene mellem de øvrige trin er heller ikke ringe, men svarede måske til den herskende opfattelse af leveomkostninger i forskellige sociale lag, som efter klageskrifterne at dømme alle har levet fattigt. Det har imidlertid været fattigdom på forskellige niveauer. Den eneste klare bevægelse, tallene viser, er en forbedring af embedsmændenes relative stilling i løbet af perioden.

Løvrigt synes der at have været gode muligheder for at modificere lønrelationerne gennem individuelle gratifikationer, som det er vanskeligt at få noget klart overblik over. I 1842 erklærer departementet, at dets embedsmænd fik færre tilskud til gagerne end deres kolleger i kollegierne, og at flere af dem var uden formue og familjefædre med en talrig familie (I, s. 82). Men tilskud fik de altså. Tre år tidligere citeres finansstyrelsen for en udtalelse om, at departementets embedsmænd i det hele er særdeles vel aflagte, tildels endog med et meget større annuum end i de andre kollegier (I, s. 76). Bemærkelsesværdigt, men i dattidens finansielle system ikke usædvanligt, er det, at departementet i perioden 1828–37 havde »opsparret« et betydeligt beløb ved ikke fuldtud at bruge de normerede beløb. Det overskydende var ikke gået tilbage til statskassen, men bevarede som en »formue« for departementet, som med kongens tilladelse kunne anvendes til ekstraordinære udgifter.

Det er jo ikke noget ukendt fænomen, at de officielle løntavler ikke afspejler de faktiske lønforhold. Kjølens konstaterer, at de krav om nedskæringer på udenrigsbudgettet, som i periodens slutning blev fremført i aggressiv form i stænderforsamlingerne og mere moderat fra finansstyrelsens side ikke førte til meget andet end bedre budgettering og regnskabsførelse. Det er jo heller ikke noget ringe resultat. Den registrerede lønforbedring for embedsmændene er måske i virkeligheden en kodificering af tillæg og gratifikationer.

Ved administrationsreformen i 1848 var problemerne anderledes i udenrigsstyret end i den øvrige centrale forvaltning. Kjølens kritiserer med rette, at man ikke har tillagt dem større betydning, fordi den udenrigske sektor i forvejen var departementalt ledet. Det er ukorrekt (som undertegnede har gjort det) at fremstille det, der skete, som nærmest en navneforandring. Departementet for de udenlandske sager var ikke i den forstand et departement, at det uden videre kunne gå ind i det nye system. Derimod havde flere kollegier en hierarkisk understruktur, der kunne videreføres med relativt få ændringer, efter at den kollegiale ledelse var udskiftet med en departemental. Kjølens fremhæver to vigtige

forandringer i forbindelse med, at departementet blev et ministerium: udenrigsminister Knuths organisationsplan og handels- og konsulatssagernes overflytning fra Kommercekollegiet til Udenrigsministeriet. Disse to forandringer synes dog at have hver sin uafhængige tilblivelseshistorie, og de kom heller ikke til at harmonere rigtigt. Knuths plan, der gennemførtes i august 1848, på et tidspunkt, da den anden forandring endnu ikke var bestemt, afveg bl. a. fra den i andre ministerier indførte ordning derved, at der ikke sondredes mellem departementschef- og kontorchef-funktioner. Eller måske rettere: ministeren var selv departementschef (I, s. 180).

Handels- og konsulatssagernes henlæggelse under Udenrigsministeriet har fået perspektiv i kraft af den udvikling, der senere fandt sted på det udenrigsøkonomiske område. Men det er nok tvivlsomt, om der i samtiden lå nogen principiel tanke bag denne forholdsregel. Af grunde, som ikke har noget specielt med Udenrigsministeriet at gøre, blev General-toldkammer- og Kommercekollegiets forretningsområde opløst og fordelt mellem flere ministerier. Told og kolonier kom til Finansministeriet, industri, havne, kanaler og fyr til Indenrigsministeriet, og hvad der vedrørte forhold til udlandet kom til Udenrigsministeriet. Dette skete imidlertid først i november 1848. Det departement, der oprettedes for disse sager i Udenrigsministeriet, svarede mere til ordningen i de øvrige ministerier. Personalet var også hentet fra Kommercekollegiet, og departementschefen var tillige kolonialdirektør under Finansministeriet, hvorfra han var lønnet. Kjølens mener, at de udenrigsøkonomiske sager nok formelt, men ikke reelt var fuldt og helt blevet Udenrigsministeriets domæne (I, s. 184). Det er vist rigtigere at sige, at de i politisk henseende var kommet under udenrigsministeren, men at de ikke i organisatorisk henseende var blevet samordnet med ministeriets øvrige ressort. Udenrigsministeriet fik fra begyndelsen en uensartet opbygning svarende til de politiske og de økonomiske sagers forskellige institutionelle oprindelse. Først i 1856 blev den politiske afdeling organiseret efter den almindelige departementale model.

Uanset dette vedblev Udenrigsministeriet at opretholde og udbygge en særstilling. Den omstændighed, at der i 1860erne skabtes en direktørstilling, indebar ikke i sig selv nogen særstilling i systemet. Men den position, embedets indehaver Peter Vedel fik, og den politik han fulgte, bidrog i fremragende grad til det. At udenrigspolitikken forfatningsmæssigt i det væsentlige var et kgl. prerogativ, gjorde det lettere at holde udenrigstjenesten på afstand af både Rigsdagen og den øvrige central-administration. Da der i 1870 kom en lønningslov for ministerierne, var de militære ministerier og Udenrigsministeriet holdt udenfor. Udenrigsministeriet fik sin egen lønningslov. Under lønningslovforhandlingerne i Folketinget fremsattes fra venstre side i Folketinget et forslag om at er-

statte departementschefer og ministerielle direktører med politisk udnævnte generalsekretærer. Kjølens kalder dette forslag revolutionerende (I, s. 204), hvormed vel blot menes, at det var utraditionelt. Det udsprang jo logisk af den omstændighed, at indehaverne af de pensionssikrede chefstillinger i ministerierne opfattedes som politisk engagerede og derfor som hindringer for ministre af anden politisk observans og uden administrativ erfaring, en opfattelse som i hvert fald var korrekt, for så vidt angik Udenrigsministeriets direktør.

Når Folketinget og Udenrigstjenesten kom til at stå fremmed overfor hinanden, må det i høj grad tilskrives en bevidst politik fra tjenestens side, og når det desuagtet ikke kom til større konfrontationer, skyldes det, at de politiske modsætninger ikke i væsentlig grad berørte ministeriets område. Folketingets holdning til udenrigstjenesten blev ofte et pengespørgsmål, der kunne manifestere sig i en ambivalent holdning, som den C. Berg lagde for dagen, da han på den ene side gerne så dygtige unge mennesker i diplomatiet, men på den anden side var betænkelig ved udgifterne, fordi de unge dygtigheder ikke havde formue (I, s. 252). Uden en sådan baggrund kunne man næppe gennem ca. 20 år have haft en notorisk ukvalificeret udenrigsminister, medens ministeriet reelt lededes af en politiserende embedsmand.

Skildringer af det daglige arbejde i ministerierne er sjældne, men velkomne, fordi de officielle akter røber meget lidt om det miljø, i hvilket de er blevet til. Kjølens har fremdraget nogle utrykte erindringer, skrevet af en, der i 1890'erne som ung mand kom i ministeriets tjeneste og senere blev direktør og gesandt (H. A. Bernhoft). De viser det daværende Udenrigsministerium som en lille stilfærdig og ret isoleret institution. Man mødte på kontoret samtidig med vagtparaden (ministeriet boede på Amalienborg) og fik således værdifulde timer til sport, sprogundervisning o. a.! Men midt i idyllen også en fornemmelse af, at det hele nok var lidt gammeldags. Det siger en del om situationen her lige før vendepunktet, at 125 år efter starten i 1770 var personalet, ministeren iberegnet, vokset fra 9 til 17.

Det var ikke det sejrende demokrati, der tog initiativet til at modernisere udenrigstjenesten, men derimod de erhvervsinteresser, der siden 1880'erne gang på gang havde appelleret til statsmagten om det, der på nudansk hedder en erhvervsvenlig politik. En begyndelse var gjort med konsulatsloven af 1893. Systemskiftet skabte bedre politiske muligheder, men det er nok et spørgsmål, om den reform, der gennemførtes i 1908 uden videre bør indrulleres i det kompleks af reformer, som regeringskiftet i 1901 udløste. Det er vel et tilfælde, at loven kom præcis samme år, som det gamle erhvervsønske om et Handelsministerium også blev opfyldt, men det var de samme kræfter, der havde arbejdet for begge disse sager. Imidlertid var der nu klar politisk støtte til, at udenrigstjene-

sten måtte søge sin berettigelse om ikke udelukkende, så dog i fremtrædende grad som instrument for fremme af danske erhvervsinteresser i udlandet.

Den korte periode, Viggo Sjøqvist behandler, rummer problemer af betydelig forvaltningshistorisk interesse. Forfatteren fremhæver som et plus, at reformen i 1908 lovfæstede princippet om udenrigsrepræsentationens enhed, men som et minus, at den samtidig droppede direktørembedet til fordel for to sideordnede departementschefer. Det sidste var resultatet dels af principielle overvejelser om organisationen af et ministeriums embedsmæssige ledelse, dels nok også af de erfaringer man havde om direktørembedet, hvorom meningene var meget delte. Ideen med en direktør i stedet for en eller flere departementschefer er, at den første har et selvstændigt embedsmæssigt ansvar, og det har i dansk forvaltningstradition været antaget, at betingelserne for dette er til stede, når der til et departementalt organ er knyttet et fagligt specialiseret personale. Loven havde netop fuldført en lang udvikling i retning af tjenestens faglige enhed. Direktørstillingen blev da også senere genindført.

At perioden 1905-19 var en gennembrudstid for udenrigstjenesten fremgår allerede af personaleudviklingen. Antallet af medarbejdere voksede i disse få år med 222 %. Endnu mere bemærkelsesværdigt er udviklingen indenfor den personalegruppe, der kaldes kontorfunktionærer. Den voksede i samme tid med 316 %. Og det skete i en tid, da kvindelige stenografer og maskinskrivere, for hvem hastighed var en vigtig kvalifikation, rykkede ind i kontorerne og afløste de gamle mandlige pen- og blækhusarbejdere. Denne forskydning i personalefordelingen kan ikke tilstrækkeligt forklares med, at forretningerne voksede i antal. Antallet af embedsmænd inklusive sekretærer voksede i samme periode med 190 %, men sekretærene alene ved 275 %. En ekspansion over en kort årrække vil naturligvis især give sig udslag på karrierens nederste trin, men den ændrede balance i forholdet høvdinge-indianere, som Udenrigsministeriet ikke var alene om, blev et stående træk i den administrative udvikling. Arbejdsformen må på de få år, siden Bernhoft begyndte sin tjeneste, have ændret sig afgørende.

Det var altså ikke 1. verdenskrig, der satte ekspansionen i gang, men den forstærkede den voldsomt. Krigsårene er indres sikkert i Udenrigsministeriet som en meget stressende tid, men om dette ministerium, som det antydes (I, s. 342 og 353), har været relativt forfordelt i henseende til resurser, forekommer mere tvivlsomt. Antallet af indgående og udgående skrivelser og telegrammer voksede i krigsårene med henholdsvis 84 og 130 %. Personaletilvæksten var 87 %, for kontorfunktionærerne, som den materielle produktion af skriftligt materiale mest påhviler, dog på 177 %. Nogen sammenligning med udviklingen i andre styrelser er ikke

foretaget. At Udenrigsministeriets budget voksede meget lidt i forhold til statens samlede budget, er vel rimeligt i en periode, hvor udgifter til militært beredskab og »overordentlige foranstaltninger« vejer tungt. Selvom meget af ministeriets aktivitet i krigsårene var konjunkturbetinget, bragte freden ingen afdæmpning. Det fremherskende træk i udviklingen var en langtidstendens tværs gennem krigen til fortsat udbygning. Efter 15 år med eksempelløs vækst slutter Sjøqvist sit afsnit med at pege på en af de svagheder, krigsårene havde afsløret: hjemme- og udetjenestens ringe omfang!

Hermed slutter første bind. Historikere vil værdsætte dets klare opbygning og den professionelle behandling af stoffet. Ikke mindst det udmærkede »traditionelle« noteapparat. Det skulle blot have været så læservenligt, at der på notesiderne var anført de sidetal i teksten, noterne vedrører. Nu skal man først finde ud af nummeret på det kapitel, man befinder sig i, og derefter gennem megen bladren pejle sig frem til den note, man har brug for.

Andet bind har som nævnt til fælles med første, at den ene forfatter har skrevet langt det meste. Nils Svenningsen har skrevet 88 % af teksten dækkende 80 % af perioden (til 1960). Men der er tale om en fremstilling af en helt anden karakter end den, vi møder i første bind. At der i stedet for et noteapparat med kildehenvisninger er givet en liste over litteratur og kilder er allerede en afgjort svaghed. Tilmed er listen så nøjsom med oplysninger, at den faktisk intet formål tjener. Den består af 11 punkter, hvoraf de 6 er trykte udvalgs- og kommissionsbetænkninger. De 5 andre er: 1. Forskellige årgange af Rigsdagstidende, Folketingstidende og Lovtidende, 2. Forskellige håndbøger og andre værker om Danmarks politiske historie i det 20. århundrede, 3. Dagspressen, 4. Forskellige årgange af Udenrigsministeriets Kalender, 5. Adskillige dossiers i Udenrigsministeriets arkiv, på enkelte punkter suppleret med personlige erindringer. Den liste kunne læseren nok selv regne ud. Alvorligst er det, at der helt er givet afkald på henvisninger til ministeriets egne akter. Her lades en fremtidig forsker i udenrigstjenestens historie helt i stikken. Han må udføre det samme heuristiske arbejde, som forfatteren selv har foretaget, og som forfatteren formentlig har haft lettere ved end nogen senere vil have det. Medmindre der er bevaret forarbejder med kildeoplysninger, er en vigtig del af det arbejde, der er gjort, gået tabt.

Denne invending har naturligvis kun betydning for dem, hvis aktive forskning kommer i berøring med fremstillingens emne. Det udelukker ikke, at denne iøvrigt kan have alle en historisk fremstillings positive egenskaber foruden de fordele, der ville komme af, at forfatteren i hele den periode, han dækker, indefra har oplevet den institution, hvis hi-

storie han skriver. Derfor er det en skuffelse at konstatere, at næsten halvdelen af fremstillingen ligeså vel kunne være skrevet af en anden fatter om 50 år. Forfatterens afsnit fylder ca. 360 sider. Af disse består 77 sider af en gennemgang af udvalgs- og kommissionsbetænkninger og 97 sider af en gennemgang af lovforslags udarbejdelse i ministeriet og behandling på tinge, begge overvejende kompilatoriske. Til dette er et mangeårigt virke i udenrigstjenesten ikke nogen nødvendig baggrund. Derudover er 97 sider anvendt på at skildre tjenestens forhold under besættelsen. Det er til gengæld et meget bemærkelsesværdigt og personligt præget kapitel. Endelig handler 89 sider om andre forhold i udenrigstjenesten.

Bortset fra, at kommissionsbetænkninger og rigsdagsforhandlinger er tungt stof at præsentere i et omfang, som det gøres her, er det et metodisk spørgsmål, om kilder af denne slags overhovedet bør have en så fremtrædende plads i en fremstilling af udenrigstjenestens historie. De er jo nemlig ikke i første række kilder til denne, men til de opfattelser, der gjorde sig gældende hos kommissionsmedlemmer, rigsdagsmænd m. fl. om udenrigstjenestens betydning og om de betingelser, man mente den burde virke under. Naturligvis har dette stof en plads i udenrigstjenestens historie, men det kan ikke gøre det ud for tjenestens egen historie. Det bliver i høj grad en bekrivelse af rammerne på bekostning af indholdet. Trods sine udmærkede forudsætninger meddeler forfatteren ikke meget om, hvorledes arbejdsformen har udviklet sig gennem de ca. 40 år, hvorledes beslutninger er blevet til, den faktiske fordeling af indflydelse mellem forskellige niveauer og sektorer, forholdet mellem direktør og minister osv. Der er nu og da konkrete oplysninger af denne slags i teksten, men de har svært ved at hævde sig overfor forfatterens interesse for personalenormeringer, lokale problemer o. l. Men en institution 10-dobler ikke sit antal af medarbejdere uden at det skaber flere styringsproblemer end disse.

Fremstillingen er i ret høj grad blevet en beskrivelse af forholdet mellem lovgivningsmagten og udenrigstjenesten, hvad naturligvis i sig selv er interessant, ikke mindst de skiftende konjunkturer i dette samspil. Efter både 1. og 2. verdenskrig fandtes der hos begge parter en optimistisk, næsten euforisk, holdning til udenrigstjenestens muligheder. Den kunne ekspandere på en bølge af medvind. Loven af 1921 skabte endog rammer, som det i praksis ikke var muligt at udnytte helt. Disse faser blev begge afløst af situationer, hvor der fra politisk side stilledes krav om nedskæringer, og hvor den traditionelle kritik af udenrigstjenesten (overflødighed, kostbarhed) påny gjorde sig stærkt gældende i den offentlige debat. Det gav anledning til konfrontationer, der tvinger forfatteren, der ellers giver en meget anerkendende vurdering af politikernes arbejde med udenrigstjenestens problemer, ind i forsvarsadvokatens rolle.

Det kommer især frem under omtalen af den konflikt, der i 1930erne opstod mellem Udenrigsministeriet og den politiske bevillingsmagt. Der blev forlangt nedskæringer, men ministeriet ville det modsatte og henviste til øget arbejdsbyrde på grund af verdenskrisen, især kronedevalleringen. I den forbindelse skal daværende afdelingschef, senere direktør, Mohr have betegnet en nedsættelse af udgifterne til udenrigstjenesten i krisetider for »ståbers tale« og sammenlignende have bemærket, at når et land kommer i krig, må udgifterne til hæren forøges. Denne udtalelse var ikke offentlig – den står i et af de interne arbejds papirer, hvis journalnummer vi ikke må få oplyst. Den havde nok heller ikke gavnet sagen. Forholdet er jo nemlig det, hvad ministerielle historikere måske har svært ved at se, at fra parlamentarikernes synsvinkel er administrationens argumenter for personaleforøgelse ofte uigennemskuelige. Der findes ingen formel, der kvantitativt kan bestemme omfanget af en udenrigstjenestes opgaver og det personale, det kræver, eller hvilke konsekvenser nye opgaver bør få. Hertil kommer, at der i administrationens overvejelser indgår interne personalepolitiske synspunkter (f. eks. advancementsmuligheder), hvis vægt ikke er umiddelbart indlysende for udenfor stående. Et resultat kræver, at man finder frem til tankebaner, som begge parter kan spores ind i. Når der i 1930erne tilsidst nåedes et resultat, der var acceptabelt for begge parter, giver Nils Svenningsen udenrigsminister P. Munch æren for det. Han havde egenhændigt konciperet de vigtigste afsnit i sagens aktstykker og havde gjort »en stor indsats for at bevare ministeriets struktur og dets tjenestemandsstab intakt uden dog at lukke øjnene for de statslige, finansielle hensyn, der med vægt gjorde sig gældende« (II, s. 142).

I en fremstilling som denne, hvor emnet ikke er udenrigspolitik, men udenrigsadministration, indtager de skiftende ministre ikke nogen absolut central plads. De kommer mest i forgrunden, når tjenestens egne forhold er genstand for politisk interesse. Svenningsens konklusion bekræfter en ofte gjort iagttagelse, at det er godt for et ministerium at have en parlamentarisk stærk minister. Det rejser så det spørgsmål, hvilken negativ betydning det har haft for udenrigstjenesten, at i det lange tidsrum fra 1870 til 1929 har ingen betydelig parlamentariker beklædt posten som udenrigsminister. Denne synsvinkel tages imidlertid ikke op til drøftelse, heller ikke den eventuelle betydning af, at landets største parti først i 1953 placerede en af sine ledere på denne post. Forfatteren vurderer det som enkelte personers individuelle indsats, således f. eks. da en vedholdende kritik af udenrigstjenesten i 1957 gav anledning til nedsættelsen af en kommission. Den resulterede i loven af 1961, der af forfatteren karakteriseres som »et vældigt fremstød i retning af udvidelse« (II, s. 340). Baggrunden var naturligvis de voksende krav, den internationale udvikling stillede til udenrigstjenesten (mange nye lande, markedsproblemer, internationale

organisationer osv.) og naturligvis også, at man befandt sig i en økonomisk opgangsperiode. Men for den politiske gennemførelse var det vigtigt, at udenrigsministerposten i disse år var besat med det største regeringspartis ledende personligheder.

Afsnittet om besættelsestiden er det mest interessante i andet bind. Det er det alene af den grund, at disse år danner en særegen fase i Udenrigsministeriets historie. For en gangs skyld kom dette ministerium til overvejende at beskæftige sig med indenrigske anliggender i sin rolle som centralorgan for mellemværendet mellem de tyske myndigheder her i landet og den civile danske administration. Det er almindeligt anerkendt, at Udenrigsministeriet på de givne betingelser skilte sig udmærket fra denne opgave, ikke mindst i den regeringsløse tid. Det er på overbevisende måde dokumenteret i Jørgen Hæstrups værk om departementschefstyret. På denne baggrund er det igen en skuffelse, at forfatteren, der selv var dybt engageret i denne indsats, ikke har forsøgt en systematisk analyse af forudsætningerne for de resultater, der faktisk blev nået på trods af, hvad der efter de åbenbare styrkeforhold kunne ventes. Fremstillingen af mellemværendet med besættelsesmagten bygger i det væsentlige på udvalgte eksempler, tildels af episodisk karakter. Kun nu og da antydes mere almene taktiske erfaringer, f. eks. at tyskernes interesse for en sag ikke sjældent mindskedes, hvis det lykkedes at trække den i langdrag (II, s. 170), og at det fra et dansk synspunkt var en taktisk fordel at undgå formelle aftaler (II, s. 158).

Det er dog ellers et interessant spørgsmål, om danskerne var tyskerne overlegne i henseende til forhandlingsteknik og koordination. Nu var danskerne, da de var i defensiven, naturligvis stærkest motiveret, men det var en relativ svaghed for tyskerne, at de intet koordinerende organ havde. Det lå vel simpelthen udenfor det daværende tyske systems muligheder at nedsætte et »samarbejdsudvalg« for tyske interesser i det besatte Danmark. Danskernes muligheder lå i, at tyskerne ofte vaklede mellem eller var uenige om at bruge magt eller forhandling eller en kombination af begge dele. Der var for visse tyske interesser oplagte fordele ved at gå forhandlingsvejen, men derved udsatte de sig for en træghedseffekt, de havde svært ved at mestre. Forudsætningen for dette var naturligvis, som Svenningsen stærkt understreger, at det aldrig lykkedes tyskerne at infiltrere den danske administration. På den anden side medførte det også, at de resultater tyskerne opnåede, fik de ret billigt.

Disse spændende problemer har desværre ikke lagt megen beslag på forfatterens interesse. Den har sit tyngdepunkt et helt andet sted. Af de 96 sider, der anvendes på besættelsestiden, beskæftiger de 60 % sig med Danmarks diplomatiske forbindelse med udlandet i disse år, og godt 40 % med de repræsentanter, der afbrød forbindelsen med regeringen i København.

Her er forfatteren så dybt personligt engageret, at et kvart århundrede ikke har skabt nogen distance til synspunkterne fra dengang. Skulle nogen tro, at Udenrigsministeriets sanktioner mod de ulydige gesandter var en forestilling til benefice for besættelsesmagten, vil man her blive grundigt overbevist om det modsatte. Karakteristisk for forfatterens holdning er hans fremstilling af det principielle problem i forbindelse med diplomaternes lydighedsnægtelse, nemlig om de kunne påberåbe sig, at regeringen handlede under tvang. »Om denne opfattelse kan siges, at den både var rigtig og forkert«, skriver Svenningsen, hvorefter følger et afsnit begyndende med *rigtig* og et begyndende med *forkert*, antydende at to sæt opfattelser skal sammenlignes. Det er ikke tilfældet. Det første afsnit handler ikke om det rigtige i gesandternes opfattelse, men om hvorfor den ikke var rigtig! Bortset fra, at forfatteren ikke vil underkende gesandternes motiver, røber han ingen forståelse for deres holdning. Han måler den udelukkende efter de vanskeligheder, den beredte regeringen i forholdet til tyskerne.

Han gør dog en undtagelse med Reventlow i London, der roses for sin tilbageholdenhed i modsætning til den fremfusende Kauffmann i Washington. Nils Svenningsen gør meget ud af forskellen i de to gesandters personlighed og karakter, uden tvivl med rette, men der kunne vel være taget et par andre synsvinkler med. Den britiske regering kunne have grunde til at vise forståelse for den danske regerings holdning, som den amerikanske ikke havde, og desuden var der jo Grønland til forskel. Endelig var forskellen i de to gesandters personlighedsmønster måske ikke helt uden forbindelse med, at de befandt sig der, hvor de var. Det er lidt overflødigt nu at argumentere så stærkt for, at regeringen havde den formelle ret på sin side. Det har vel ingen bestridt. End ikke de gesandter, der påberåbte sig »eden til kongen« har vel troet på den juridiske holdbarhed af dette. Men sagen er jo, at det slet ikke var et retsspørgsmål. Realiteten i det var, at Danmarks formelle status som suveræn stat var et led i en stiltiende handel mellem Danmark og Tyskland, som begge parter havde fordel af. Gesandternes holdning svækkede det image af dansk selvstændighed, som var tyskernes fordel ved denne handel. På den anden side medførte gesandternes ulydighed, at de allierede regeringer officielt erklærede den danske regerings samspil med tyskerne for påtvunget og altså ikke fjendtligt.

Man kan naturligvis spørge, om dette sidste var så vigtigt, om ikke dette ligesom modstandsbevægelsen var utidige hindringer for bestræbelserne på at holde igen på tyske krav. Kom Danmark ved krigsafslutningen på den vestlige side af demarkationslinjen mellem sejrherrene, havde Vestmagterne naturligvis ingen anden udvej end at genoprette et liberalt demokrati i Danmark, uanset hvilket omdømme det stod med. Der kunne vel højst være blevet spørgsmål om nogle flere syndebukke.

Der kan argumenteres en del for en sådan småstatsmachiavellisme, men at vore diplomatiske repræsentanter i de allierede hovedstæder ikke lod sig inspirere i den retning, er vel meget forståeligt. Nils Svenningsen spørger et sted, hvordan gesandten i Washington havde handlet, hvis han havde været direktør for Udenrigsministeriet (II, s. 196). Det spørgsmål kunne jo vendes om.

Fremstillingen af tiden efter krigen domineres helt af kommissions- og lovgivningsarbejde, men der er et lille afsnit på 20 sider, der beskedent kalder sig »Forskellige opgaver og begivenheder i 1950erne«. Det indeholder meget af interesse, f. eks. et par sider om spionagesagen mod Einar Blechingberg 1958–59 (II, s. 356 f.). Det kan næppe bebrejdes forfatteren, at vi næsten intet får at vide om selve sagen. Det meste er et referat af ombudsmandens undersøgelser efter sagens afslutning om, hvorvidt der kunne rejses kritik mod Udenrigsministeriet. Endvidere er der ca. 4 sider om »Det store konsulmøde 1955«. Det var en både fremragende og original idé at invitere Danmarks mange honorære konsuler verden rundt til en charme kongres i København. Nyder man at læse om dansk succes på det udenrigske felt, så er chancen her. Det kan ikke gøres mere overbevisende (II, s. 353–56).

I et mere historisk perspektiv må det vel også betragtes som en succes, at det i 1955 lykkedes at få en tilfredsstillende afslutning på det slesvigske spørgsmål som kontroversielt punkt i forholdet mellem Danmark og Tyskland. Det blev kædet sammen med spørgsmålet om Forbundsrepublikens optagelse i NATO, hvilket nok var et ganske behændigt træk fra dansk side, eftersom det netop i denne situation var magtpåliggende for regeringen i Bonn, at dens image ikke blev skæmmet af nogen skygge fra fortiden. Det største problem synes ikke at have været sagens realiteter, men måden de skulle ordnes på. Fra tysk side ønskede man en formelig mindretalstraktat, hvad Danmark nu som før var imod. Sagen blev klaret ved ensidige erklæringer fra de to regeringer, altså nærmest i overensstemmelse med det danske synspunkt, men den ceremonielle iscenesættelse foregik på en måde, der næsten svarede til en traktatafslutning. Det må siges at være solidt diplomatisk håndværk (II, s. 348–52).

Af Paul Fischers kapitel om 1960erne skal kun omtales et enkelt spørgsmål, som angår et meget væsentligt træk i udenrigstjenestens historie, nemlig spørgsmålet om den faglige enhed. Den var blevet fastslået ved lov i 1921 efter en lang tids målbevidst arbejde og stod længe helt uanfægtet som et grundlæggende princip. Nu skete det imidlertid flere gange i 1960erne, at to eller flere ministre delte Udenrigsministeriets område. Især udviklede der sig efterhånden en funktion som minister for markedsanliggender. Senere – omkring tidspunktet for Danmarks indtræden i EF – er der sket en opdeling af Udenrigsministeriet i to departementer. Såvel i denne forbindelse som ved udnævnelser af mere end én

minister for udenrigske anliggender er det udtrykkeligt blevet fastslået, at det ikke berører Udenrigsministeriets departementale enhed. Fischer omtaler i forbindelse med ændringer af ministerkompetencen, at det blev »fra såvel Udenrigsministeriets departementale ledelses side som fra tilidsmændenes side overfor de ansvarlige ministre kraftigt fremhævet, at man lagde afgørende vægt på, at udenrigstjenestens enhed ikke blev anfægtet«.

Da denne doktrin blev fastslået i 1921, kunne Danmarks forhold til udlandet defineres fuldstændig ensartet. Formelt var det i hvert fald ens til alle sider. Sådan er det ikke længere. Vi har et særligt forhold til de andre nordiske lande. Særlige relationer gennem medlemsskabet af NATO. Og ganske særlige relationer gennem medlemsskabet af EF. Det har medført, at også andre forvaltningsgrene end udenrigstjenesten i stigende grad involveres i umiddelbare mellemsstatslige relationer. Det kan vist ikke afvises, at denne udvikling før eller senere kan røkke ved doktrinen om udenrigstjenestens faglige enhed. Paul Fischers fremstilling er jo ligefrem et bevis på, at man regner med denne mulighed. Men spørgsmålet tages ikke op til diskussion. Udenrigstjenestens enhed præsenteres som et personalepolitisk program. Personalets ønsker er naturligvis en del af historien, men ikke nødvendigvis enden på den.

Der er i denne anmeldelse påstået forskellige svagheder ved værket om udenrigstjenestens historie. Det bør imidlertid ikke svække den kendsgerning, at der med dette er skabt et hovedværk i vor offentlige administrations historie. Har man kritisk gennemgået dette værk, har man også grund til bagefter at række en blomst til dem, der har vovet pelsen. Den offentlige administration har i nutidens samfund en sådan vægt, at dens tilblivelse og udvikling er et vigtigt samfundshistorisk problem. Men det er ikke nogen let opgave at løse. Vore regeringsorganer har gennem tiden efterladt os mange interessante skriftlige vidnesbyrd om, hvordan de har styret det danske samfund, men de har efterladt sig forholdsvis lidt om, hvordan de har styret sig selv. (Jfr. I, s. 178). Spørgsmål om penge- og personaleforbrug giver altid anledning til skriveri, og på det grundlag kan der altid skrives en del historie, hvis detaljer dog ofte er noget trættende for udenforstående. Men i regeringsorganerne foregår der beslutningsprocesser, der er vigtige for landets borgere. Derfor er det vigtigt at vide, hvordan apparatet til enhver tid arbejder. Enhver, der arbejder med administrativ historie, ved hvor svært det er komme »tæt på« disse processer, og hvor let det er at registrere udnævnelser, bevillinger, normeringer, og oprettelse og nedlæggelse af kontorer m. v. Der er en masse af det sidste i »Den danske Udenrigstjeneste 1770–1970«. Men der er også en masse andet, og hidtil har ingen gjort det bedre.

Niels Petersen