

"Den Gud giver embede ..."

Nogle refleksioner omkring danske embedsmænd og dansk forvaltningskultur på baggrund af udstillingen „På given foranledning...“

Af kandidatstipendiat, cand. mag. Karl Peder Pedersen

I denne tid kan man ikke undgå at møde to flotte herrer, når man går gennem Det kongelige Biblioteks forhal. Fornemt tilbagetrukket i deres særlige gennem-sigtige VIP-loge står de stille og tavse ved siden af hinanden, og betragter strømmen af mennesker, der dagen lang bølger frem og tilbage gennem det store hus med de mange bøger. Den ene af herrerne var engang i næsten tyve år statsminister - eller som det hed dengang, konseilspræsident - i Danmark, mens den anden nåede at blive departementschef i Statsministeriet, inden han endte som amtmand over Frederiksborg amt. Hvis man ikke vidste bedre, kunne man umiddelbart forledes til at tro, at det var embedsmanden med den imponerende hvide fjerhat, de tunge guldepauletter og den flotte sabel, der var den mest betydningsfulde, men sådan hang det ikke sammen i virkeligheden, eller gjorde det?

Når de to gallaklædte herrer har indfundet sig på Det kgl. Bibliotek netop nu, skyldes det udstillingen *På given foranledning*, der frem til nytåret kan ses i bibliotekets forhal. Den handler om dansk forvaltningskultur i et historisk perspektiv, og forsøger at give et bredt signalement af forvaltningens egen, indre verden, således som den udfoldede sig i første række inde bag centraladministrationens tykke mure på Slotsholmen.

Danmark har som også andre europæiske lande en stor offentlig forvaltning, der varetager en overordentlig lang række, forskellige opgaver. Det drejer sig om alt lige fra udarbejdelse af regeringens energiplaner for det næste århundrede over behandlingen af de syge på hospitalerne til udretning af krogede kirkegårdsdiger på Samsø. Det er helt umuligt at finde noget fælles for alle disse aktiviteter, bortset fra dette ene at de udføres og betales af stat, amter eller kommuner, og dermed hører hjemme under det, man plejer at kalde den offentlige forvaltning.

På trods af at dansk forvaltning således udefra betragtet er en særdeles blandet landhandel, har den dog et langt stærkere fællespræg, end man umiddelbart skulle tro. De grundlæggende rammer og organisationsstrukturer er i virkeligheden ikke særligt forskellige, og specielt når det drejer sig om "skrivebordsforvaltningen", bliver der overalt arbejdet efter samme normer og retningslinier. Det er derfor ikke noget tomt postulat at tale om en særlig dansk forvaltningskultur forskellig fra det, man kender andre steder. Derimod kan det være sværere med få ord præcist at karakterisere denne særlige forvaltningskultur med dens stærke historiske rødder, for den rummer mange facetter. Ofte skal man bag om facaderne for at afsløre de dybereliggende normer, og som andre "kulturudforskere" står man her overfor det særlige kildeproblem, at jo mere selvfølgelig og indlysende naturlig en ting var for samtidens mennesker, desto mindre skrev de om den, og desto færre kilder er der bevaret til at gøre os opmærksom på dette eller hint vigtige aspekt.

At dansk forvaltning, således som vi kender den i dag, er et barn af enevælden, er der vist ingen, der vil benægte, for mange af de træk, der senere indgik som vigtige elementer i forvaltningskulturen, skabtes og tog fast form i disse 200 år. Måske lever vi oven i købet med mere enevældigt arvegods, end vi umiddelbart er klar over eller vil være ved?

Enevælden indførtes i efteråret 1660, da Frederik den 3. ved et militært støttet statskup fratog adelen dens politiske magt, og selvom man efterfølgende prøvede at pynte vældigt på historien ved at tildele Vorherre en hovedrolle, nærede de første enevældige konger en til tider paranoid angst for, at adelsmændene skulle tage revanche og tilbageerobre magten. Mod denne fare udgjorde et stort, loyalt civil og militært embedsmandskorps det bedste værn, og både under Frederik den 3. og sønnen Christian den 5. udbyggedes forvaltningen i en grad, man aldrig tidligere havde set det eller drømt om. Dette skal dog ikke forstås derhen, at forvaltningsekspllosionen alene skete, for at kongerne kunne sove roligt om natten. Den enevældige stat havde i sig selv brug for en stor forvaltning til at løse de mange nye opgaver, som den stillede sig, og dette er den egentlige forklaring på væksten. At det så samtidig gav kongerne en fornemmelse af at få stadig mere fast grund under fødderne var for så vidt kun en heldig sidegevinst.

Enevældens embedsmænd blev direkte udnævnt af kongen, som de gennem bestallinger og troskabseder var uløseligt bundet til hele livet. Kongen - og han alene - var deres højeste herre, og majestætens ord var alles lov i en sådan grad, at de skiftende Frederik'er og Christian'er med langt større ret end deres



Tv. ses J. B. S. Estrups (1825-1913) ministeruniform og tv. Jørgen Elkjær-Larsens (1912-88) amtmandsuniform (galla). De er venligst udlånt fra Skaføgård og Tøjhusmuseet.

franske kollega kunne have udtalt de berømte ord: "Staten, det er mig!". For enevældens danske regenter var embedsmændene en uundværlig bastion i den forsvarskæde, de byggede op omkring deres magtbase, og de var derfor også særdeles sensible over for svigtende loyalitet fra netop embedsmændenes side. Sporedes der tegn i sådan retning, slog den kongelige fløjsnæve nådesløst hårdt til, og langtidseffekten af dette blev et embedsmandskorps, der var uhyre loyalt mod de politiske magthavere, og hvor den enkelte embedsmand led af panisk angst for at komme til at markere en afvigende holdning i forhold til det, der nu engang var fastlagt ovenfra. Denne udprægede, og ofte overdrevne, loyalitetsfølelse er et særtræk ved dansk forvaltning, som kan forfølges frem til nutiden, hvor Tamilsagen afslører, at embedsmænd hellere handler ulovligt end illoyalt, hvis de skulle nå dertil.

Når danske embedsmænd kan være loyale indtil det ulovlige, er det således en stærk arv fra enevælden, der her stikker hovedet frem. Under dette regime var der kun én magthaver, og Gud nåde og trøste den, der kom ham på tværs. Dertil kom, at den enevældige centralforvaltning, selvom den styrede et territorium, der var mange gange større end det nuværende Danmark, kun talte få hundrede personer, og i denne kreds, hvor alle kendte alle, var embedsmændenes karrieremuligheder betinget af, at de 100% tilpassede sig Slotsholmens normer. Dygtige folk kunne ikke som i Tyskland, hvor der fandtes mange forskellige fyrster, stater og regimer, flytte fra den ene til den anden, som det passede i karrieren eller som det harmonerede med den enkeltes politiske holdning. Den danske regering behøvede derfor ikke af frygt for at miste gode folk at give embedsmændene større frihed. Her ligger en væsentlig del af forklaringen på, at enevælden holdt sig så længe i Danmark, og dermed også at de traditioner, som skabtes i denne periode, nåede at gå embedsmandsfamilierne i blodet.

Som embedsmand var man sat til at løse en række nærmere definerede opgaver i tilknytning til et bestemt forvaltningsområde, og for dette arbejde havde man krav på løn. Under enevælden var gagen ussel, og ofte ikke til at leve af. Mange embedsmænd aflønnedes enten gennem indtægtsdækket virksomhed som dommers retsafgifter eller i form af naturalier som præsternes tiender, og de kunne nogenlunde holde skindet på næsen. Endnu værre så det ud for folk som f.eks. amtmændene, der i 1700-tallet kun modtog sølle 500 rdl. om året, og det var ikke engang nok til at dække udgifterne til deres kontorhold. Her var privat formue en uomgængelig forudsætning for overhovedet at kunne varetage jobbet, og mange amtmænd blev langsomt men sikkert fattigere, mens

de stod i kongens tjeneste. Her finder man forklaringen på, at adelige godsejerfamilier besatte de fleste amtmandsembeder frem til midten af forrige århundrede, og inden for diplomatiet varede den adelige dominans endnu længere - helt frem til Mellemløvsårene.

Under enevælden kunne det således vanskeligt være lønnen, der lokkede, men hvad var det så? For det første må man pege på den indflydelse og magt, man havde som embedsmand. I kraft af den særlige kontakt til magtens centrum, den enevældige konge, kunne man opnå ting, som det ikke var almindelig dødelige beskåret, og at dette måske kunne være til ens egen fordel, tog ingen anstød af. Kongen havde det i sin magt at favorisere eller terrorisere, hvem han ville; det kunne man højt og tydeligt læse i Kongeloven (1665), og nutidens forvaltningsretlige forestillinger om "neutrale" tjenestemandroller var 1600- og 1700-tallets mennesker fuldstændigt fremmede.

Udover den magt, der lå i embedsmandsrollen, gav den også prestige og anseelse, og dette var absolut ikke at kimse af i et stærkt rangsopdelt samfund, som det daværende danske. Allerede i den første enevældige rangforordning (1671) placeredes embedsmændene højt, og de stod som gruppe alle hævet over den gamle elite, adelen, der end ikke værdigedes plads i rangen. Dertil kom, at embedsmændene ved at blive udnævnt til råder af den ene eller anden slags, kunne flytte sig selv endnu højere op ad rangstigen. Noget tilsvarende skete, hvis man udnævntes til ridder af Elefanten eller af Dannebrog, men en sådan lykke timedes kun relativt få, før Frederik den 6. i 1808 inddelte Dannebrogordenen i flere klasser, således at den også kunne bruges som fortjenstorden for embedsmænd af kontorchefklassen og derover.

Det var også i begyndelsen af 1800-tallet, at uniformeringen af de civile embedsmænd indførtes. Inspirationen kom fra Frankrig, hvor revolutionsregeringen havde udstyret sine repræsentanter med flotte, iøjnefaldende uniformer, og frem til 1830'erne fik så godt som alle danske embedsetater også tjenesteuniformer, både til hverdag og galla. De første modeller var ofte i det oldenborgske kongehus' gule og røde farver, men de afløstes i 1840'erne og 1850'erne af de mere afdæmpede mørkegrønne eller mørkeblå modeller, der var i brug, indtil uniformerne afskaffedes i dette århundrede.

Uniformerne gjorde for første gang civile embedsmændene synlige i landskabet, og samtidig opførtes rundt om i landet mange råd- og tinghuse, toldboder og posthuse, som kunne tilbyde mere ophøjede rammer om embedsvirksomheden, end det man tidligere kendte til. Såvel uniformerne som de offentlige bygninger var med til at synliggøre staten, og for dette blev der stadig

mere behov efter 1800, hvor folk ikke længere ville godtage en henvisning til den enevældige konges alfaderlige vilje som eneste forklaring på statens eksistens. I stedet begyndte man at betragte stat og forvaltning som størrelser, der skulle varetage samfundets og borgernes interesser, og der stilledes dermed også større krav til embedsmændenes professionalisme. Allerede i 1700-tallet havde man forsøgt at få landets dommerembeder besat med jurister, men det var en sej proces, som først omkring 1800 kronedes med held. Også i forvaltningen blev der i disse år ansat stadig flere jurister, men først i 1821 blev det dog direkte i en forordning fastslået som et ufravigeligt krav, at man for at gøre sig håb om at blive ansat i centraladministrationen og i en række andre embeder *skulle* være cand. jur. - eller latinsk jurist, som de også kaldtes. Når det tog sin tid, inden der indførtes et sådant formelt uddannelseskraft, hang det sammen med, at man dermed forgreb sig på kongens suveræne ret til at udnævne, hvem han ville, og det var naturligvis en kilden sag i den meget enevældige Frederik den 6.'s dage.

Med 1821-forordningen under armen rykkede juristerne i den følgende tid ind på langt de fleste administrative poster, hvor de ansattes umiddelbart på grundlag af deres eksamensbeviser. Dansk forvaltning foranstaltede ikke, således som man kendte det i de større europæiske stater, egne ansættelsesprøver. Disse "statseksaminer", der i regelen kombineredes med en forudgående praktikperiode, gav automatisk statsadministrationens ledelse stor indflydelse på embedsmandsrekrutteringen. Dette var anderledes i Danmark, hvor juristerne fra kongerigets eneste universitet i København gik direkte fra eksamensbordet ind på Slotsholmen, hvor flere eller færre døre stod dem åbne, alt efter hvilket karaktergennemsnit, de kunne fremvise. Dette, at nye embedsmænd uden nogen form for forudgående praktik ansattes direkte i forvaltningen, hvor de så på egen hånd måtte prøve at finde ud af, hvordan sagerne skulle tackles, er et andet karakteristisk træk ved dansk forvaltning. Den snævre forbindelse mellem universitet og centraladministration gjorde, at rekrutteringen fandt sted efter et meget traditionelt og snævert mønster, og det var i lang tid med til at forstærke forvaltningens lukkede præg. Dette gjorde det også mulig for juristerne at fastholde deres stillingsmonopol til langt op i dette århundrede, hvor de først efter Anden Verdenskrig begyndte at tabe terræn til økonomerne og statskundskabskandidaterne, m.fl.

At give et visuelt signalement af dansk forvaltningskultur, er ikke så ligetil, for hvad findes egentlig bevaret udover støvede lovsamlinger og ulæselige dokumenter? Som det fremgik af artiklens indledning, kan man også på udstillingen se flotte uniformer, hvortil kommer tunge kopipresser, lagstænger, lysesta-

ger og signeter, våbenskjolde og ridderkors, foruden malerier, fotografier og en masse dokumenter og bøger. *På givne foranledning...* er tilrettelagt således, at den kan ses af alle, men den har vel nok en særlig appel til de mange ansatte i centraladministrationen, der i det daglige er fuldt optaget af at forvalte et land, der er ved at finde sine egne ben i det europæiske fælleskab. Dansk forvaltning har altid været stærkt påvirket af det, der skete uden for landets grænser, og sådan vil det givetvis også være i fremtiden. Som udstillingen viser, har vi til enhver tid også formået at tilpasse det nye til den virkelighed og de særlige traditioner, som nu engang var vores, og der er vel ingen grund til at tro, at dette ikke også i fremtiden skulle være tilfældet? Det kræver naturligvis, at man er sig sine historie og sine traditioner bevidst, og skulle udstillingen have været med til at gøre dette mere klart for dens besøgende, har den nået sit mål.