



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

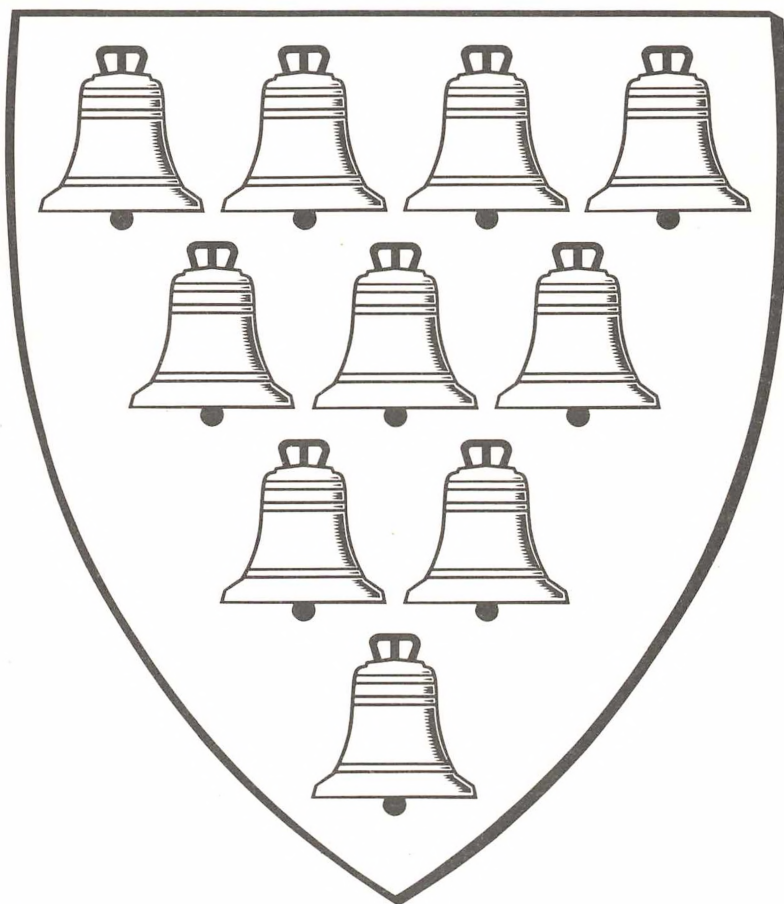
Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

TIDSSKRIFT FOR ARKIVFORSKNING

ARKIV



12. BIND NR. 2 · 1988

Regulering af officiel dansk heraldik i nutiden

Af Nils G. Bartholdy

Den officielle danske heraldik sorterer siden 1985 under Rigsarkivet. Det er et sagområde med en lang historie og nogle gamle historiske traditioner og regler, som skal tilpasses nutidens offentlige institutioners brug af symboler og kendetegn.

Cand.phil. Nils G. Bartholdy er arkivar i Rigsarkivets 3. afd. med heraldik som særligt arbejdsområde.

Det heraldiske embedes fremvækst og nuværende status

»Saalediss proponerede jeg mit Vaaben, da Nobilitation mig... blef tilbuden, men Formedelst Vedkommende ey forstode Heraldiquen, (i LehnComptoiret, Om det nu forstaaiss bedre?!) Ey tilladt«. Sådan kommenterede adelsgenealogen højesteretsassessor Terkel Klevenfeldt Danske Kancellis behandling i 1747 af hans idé til eget våben.¹ Hans forslag, der uden tvivl forekom særpræget i datiden, vidnede om virkelig indlevelse i den tidlige heraldiks formsprog. I kancelliet var der ingen større heraldisk ekspertise. Det fremgår bl.a. af de lidet stringente blasoneringer (våbenbeskrivelser i heraldisk terminologi), der læses i de udstedte adelspatenter. Heraldisk teori var ellers tilgængelig i udenlandske værker. Man sporer heller ikke nogen fagheraldisk bistand i teksten til de adelsbreve, der udstedtes af danske konger i middelalderen, men det kan skyldes, at heraldisk billedsprog og stil den gang hørte til almindelig viden. Den heroldsinstitution bestående af våbenkonger, herolder og persevanter, der oprettedes af Christian I og fungerede som sådan til reformationen, besad givetvis heraldiske kundskaber, men synes ikke at have været involveret i tilblivelsen af våbener.² De, der frem til den nyeste tid gav kongen råd i heraldiske anliggender, f.eks. om forandringer i det kongelige våben, er forblevet anonyme. Den første kendte person, der fik til opgave at fremkomme med forslag til et ændret rigsvåben, var Ove Malling. I sin egenskab af kgl. historiograf foreslog han sammensætningen af felter i det våben, der fastsattes i 1819.³

Heraldikkens forfaldstid vedvarede i hele den vesteuropæiske kulturkreds til langt ind i 1800-tallet og gav sig ikke mindst udslag i den kunstneriske udførelse af våbener. Henimod slutningen af århundredet oplevede heraldikken imidlertid en renæssance både som videnskab og

kunstnerisk udtryksform. Bevidstheden om heraldikkens middelalderlige oprindelse skærpedes, og dens blomstringstids stilformer blev forbilleder i den rige udvikling, som lige siden har præget våbenkunsten.

I Danmark repræsenteredes den skærpede stilsans af arkivar Anders Thiset (1850-1917), der bl.a. med sine seglværker og måske navnlig sine stilsikre våbentegninger i adelsårbogen lagde grunden til en fornyelse af det heraldiske studium her i landet. Fra officielt hold henvendte man sig lejlighedsvis til ham for at få råd ved udformningen af nye våbener. Hans artikler om by- og herredsvåbener var med til at vække interessen for kommunalheraldik.

Sager om rigsvåbenet sorterede under Konseilspræsidiets/Statsministeriet. Som vidnesbyrd herom kan nævnes, at Justitsministeriet i 1925 ved cirkulære pålagde politidirektøren i København og samtlige politimestre at indberette til Statsministeriet om tilfælde, hvor rigsvåbenet eller væsentlige dele deraf anvendes af private ved skiltning, i reklamer, på regninger og andre forretningspapirer eller på etiketter og indpakning uden, at vedkommende har fået tillagt prædikat af kgl. hofleverandør.⁴ I 1926 skrev Statsministeriet til samtlige andre ministerier, at man fra særlig sagkyndig side var blevet gjort opmærksom på, at gengivelser af rigsvåbenet og dets enkelte dele, derunder kongekronen, af statsmyndighederne og institutioner med hjemmel til at bruge statssymbolerne oftere anvendtes i en form, der var utilfredsstillende i bl.a. heraldisk henseende. Når en myndighed for fremtiden ville fremstille gengivelser af rigsvåbenet eller kronen alene på brevpapir, i trykte publikationer, i segl eller oblater, på mønter og pengesedler, på eller i bygninger, på skilte eller på anden måde, skulle en tegning forinden forelægges for Statsministeriet, der efter at have konsulteret Rigsarkivet ville tage stilling til den pågældende udformning.⁵ Det officielle Danmark erkendte dermed et behov for, at statskendetegnene var gengivet på en måde, der var tilfredsstillende i kunstnerisk og begrebsmæssig henseende. Det var Rigsarkivet, der havde taget initiativet til denne regulerende procedure.⁶ Når Rigsarkivet kunne påtage sig at være konsultativt organ, skyldtes det, at man i arkivar Poul Bredo Grandjean (1880-1957) havde den nødvendige faglige kompetence. Grandjean var siden 1921 rent faktisk blevet konsulteret af offentlige myndigheder i heraldiske spørgsmål. På rigsarkivar Kr. Erslevs opfordring havde han i 1919 udgivet »Dansk Heraldik«, hvormed der var etableret en egentlig dansk heraldisk terminologi, og i 1926 udkom hans bog om rigsvåbenet. I den følgende tid afgav Rigsarkivet adskillige erklæringer om udformningen af rigsvåben og krone.⁷

Da Rigsarkivets konsultative kompetence reelt blev udøvet af Grandjean, fandt Statsministeriet det i 1935 rimeligt, at kompetencen formelt blev placeret hos ham. På ministeriets henvendelse herom udtalte rigsarkivar Axel Linvald den 28. februar: »Rigsarkivet sørger ifølge gammel Tradition altid for at raade over Kræfter, der besidder heraldisk Viden – til Gavn baade for Administrationen og for den historiske Videnskab. Da det for Tiden er Hr. Arkivar Grandjean, som besidder størst Kundskab i denne Disciplin, skal jeg som Svar paa Statsministeriets Skrivelse af 26. ds. udtale, at Rigsarkivet intet har at erindre imod, at han beskikkes til Statsministeriets Konsulent i heraldiske Spørgsmaal«. ⁸ I 1933 havde Handelsministeriet bemyndiget Grandjean til at deltage i skandinaviske forhandlinger om international beskyttelse af statskendetegn, og på møder herom i 1936 søgte Grandjean sammen med den svenske riksheraldiker Harald Fleetwood og den officielle norske heraldiks skaber arkivar Hallvard Trætteberg at lægge heraldikkens egne begreber til grund ved definitionen af våbenmærker i den givne varemærkemæssige sammenhæng.

Konsulentforretningerne kom også snart til at omfatte offentlig heraldik uden for statstjenesten. Da der i 1936 i Direktoratet for patent- og varemærkevæsenet oprettedes et særligt register over godkendte og anmeldte kommunevåbener og -segl som led i den retlige beskyttelse af kommunernes officielle kendetegn, voksede interessen for at få våbener for amter, købstadskommuner og sognekommuner godkendt og indregistreret. Som en konsekvens af denne udvikling blev Grandjean i 1938 beskikket til statens heraldiske konsulent. Konsulentembedet sorterede stadig under Statsministeriet, hvor godkendelseskompetencen lå. Statsministeriet præciserede statens heraldiske konsulents tjenstlige opgaver i den endnu gældende instruks af 23. maj 1938. ⁹ Heri hedder det bl.a.: »Det paahviler Konsulenten til Brug for saavel Statens som de kommunale Myndigheder og Institutioner uden særligt Vederlag i det enkelte Tilfælde at afgive Erklæring i alle Spørgsmaal vedrørende offentlige Vaabener, Segl og Emblemer samt Flag, ligesom han skal have Opmærksomheden henvendt paa, at saadanne Mærker, hvor de anvendes af det offentlige eller med særlig Hjemmel af private, er udført efter gældende Bestemmelser og i Overensstemmelse med de heraldiske Regler. Saa fremt væsentlige Fejl forefindes, afgiver han Indberetning til Statsministeriet. Til de Sager, hvorom Konsulenten vil have at afgive Erklæring, henhører Sager angaaende Varemærker, i hvilke de fornævnte Mærker helt eller delvis er optaget«. Ved sin hurtige og kyndige sagsbehandling vandt Grandjean stor respekt. Undertiden løb han ind i vanskeligheder

på grund af manglende heraldisk viden i kommunerne, men var normalt i stand til at udvise smidighed og megen takt ved motivvalg. Til gengæld var han ubøjelig, når det gjaldt om at hævde heraldikkens strenge regler. Grandjean formulerede i 1936 en opfattelse af kongekronens udformning og viste fra 1939 aktiv interesse for den officielle brug af rigsvåbenets forskellige typer, og hans synspunkter herom kom til at præge arbejdet i udvalget af 31. juli 1950 om anvendelsen af det store rigsvåben og det lille rigsvåben.¹⁰

1954-84 var ekspeditionssekretær i Ministeriet for offentlige arbejder, cand. jur. Paul Warming (f. 1913) statens heraldiske konsulent.¹¹ Den udøvende myndighed i sager om rigsvåbenet, kronen og kommunevåbener forblev hos Statsministeriet indtil 1964, da den overførtes til Indenrigsministeriet, hvorunder hvervet som konsulent også kom til at sortere. I 1970 blev det fastslået af Indenrigsministeriet, at kompetencen til at godkende grønlandske kommunevåbener er overgået til Ministeriet for Grønland,¹² og i den forbindelse forudsatte Handelsministeriet, at der i godkendelsessager indhentes udtalelse fra statens heraldiske konsulent.¹³ Kompetencen er siden overgået til Grønlands hjemmestyre. På samme måde har landsstyret på Færøerne den godkendende myndighed, hvad angår færøske kommunevåbener. For de øvrige kommuners vedkommende har Indenrigsministeriet i cirkulæreskrivelser siden 1979 erklæret at ville lægge en udtalelse fra konsulenten til grund for sin stillingtagen til indsendte forslag til kommunevåbener.¹⁴

Den godkendende myndighed vedrørende brugen af Dannebrog er hos Justitsministeriet, men fastsættelsen af flag sker i øvrigt ved vedkommende fagministeriums foranstaltning. Godkendelseskompetencen med hensyn til brugen af f.eks. militære emblemer, diverse særmærker m.m. er hos det pågældende fagministerium. De respektive ministerier og disses institutioner bygger normalt deres afgørelser på udtalelser fra statens heraldiske konsulent.

Fra 1. januar 1985 blev sager vedrørende rigsvåbenet herunder kronen samt hvervet som statens heraldiske konsulent formelt overført fra Indenrigsministeriet til Ministeriet for kulturelle anliggender, der dog allerede forinden havde bestemt, at såvel sager vedrørende rigsvåbenet som det heraldiske konsulenthverv skulle »indgå under Rigsarkivet på linie med Rigsarkivets andre områder«.¹⁵ Som noget nyt er en eksekutiv kompetence (sager vedr. rigsvåbenet), der tidligere blev udøvet direkte af et ministerium, blevet tillagt den instans, der også varetager konsulentfunktionen. Godkendelseskompetencen vedrørende kommunevåbener i det egentlige Danmark er forblevet hos Indenrigsministeriet.



M. Giff M.



Statsvåbenet, Grønlands våben og Færøernes våben. Tegnet 1986 af Aage Wulff for Hof- og statskalenderen. Grønlands våben med krone på skjoldet bruges af rigsombudsmanden og rigsmyndighederne i Grønland. På grund af den fremragende kvalitet arbejdes der på at erhverve tegningen af statsvåbenet, så den kan bruges af statsmyndighederne i almindelighed.

Henlæggelsen af det heraldiske sagområde under arkivvæsenet svarer til en udvikling, der også har fundet sted i en række andre lande. I Sverige blev det gamle riksheraldikeråmbete i 1953 afløst af en statsheraldiker, der knyttedes til Riksarkivet; statsheraldikeren tager stilling til bl.a. rigsvåbenet, kongehusets våbener, kommunevåbener og militære emblemer, og visse sager forelægges for en heraldisk kommission.¹⁶ En lignende kommission i Finland bistår Riksarkivet i heraldiske anliggender, idet den arkivar, der er heraldisk sagsbehandler, også er kommissionens sekretær.¹⁷ I Norge hører granskning af kommunevåbener under førstearkivaren for ældre afdeling i Riksarkivet,¹⁸ mens rigsvåbenet sorterer under utenriksdepartementet. I Vesttyskland er det efter 1945 blevet fastslået, at statsarkiverne er kompetente i sager om kommunevåbener.¹⁹ Generaldirektøren for det franske arkivvæsen er præsident for la Commission nationale d'héraldique²⁰ oprettet i 1980, som rådgiver kommuner, regioner, departementer og andre civile samt militære myndigheder i heraldiske anliggender.²¹

De såkaldte heraldiske regler vedrører våbenernes indhold, farvelægning og sammensætning. De findes selvsagt ikke i form af officielt fastsatte bestemmelser, hvortil der forholdsvis let refereres, men fremstår som resultater af udvikling, brug og tradition. Det er relativt få, der behersker heraldikkens teori. En vigtig side af heraldikken er de rettigheder af f.eks. politisk, territorial eller social art, våbener kan repræsentere. Våbenrettens kilder er især lovgivning og andre formelle forskrifter af retsstiftende karakter. Heraldikken rubriceres ofte som en historisk hjælpevidenskab, men der undervises ikke særskilt i denne disciplin ved universiteterne.²² Heraldiske kundskaber erhverves ved indlevelse i våbenernes natur og æstetik, navnlig gennem visuel iagttagelse, og kendskab til eller sans for jura, historie og psykologi er en forudsætning for at kunne tolke betydningen af våbener og deres brug. Som kunstart har heraldikken kun få udøvere.

Når offentlige myndigheder skal forholde sig til heraldik og dertil hørende emner som vexillologi, sigillografi, insigniologi og faleristik, har de behov for kvalificeret og autoriseret rådgivning, da der ikke findes noget entydigt regelsæt i juridisk sprog – i lighed med en række andre områder inden for den offentlige forvaltning, hvor entydige regler også vanskeligt kan formuleres. For at de kan træffe sikre og konsekvente afgørelser i heraldiske anliggender, må de kunne bygge på udtalelser afgivet under tjenstligt ansvar af én instans, der af hensyn til den nødvendige normdannelse behersker de æstetiske, stilistiske, symbolske og historiske sider af heraldikken. I overensstemmelse hermed fastslog



STATENS TEKNISKE PRØVENÆVN

Kronet mærke for Statens tekniske Prøvenævn. Tegnet 1986 af Trygve Hansen, Designlab.

kontorchef H. Holck, Statsministeriet, i 1948 i et notat: »Iøvrigt er det jo klart, at der maa være een Mand, der behandler alle heraldiske Sager, af Hensyn til den ensartede Behandling af disse Spørgsmaal«. ²³ Et lignende synspunkt gjorde Handelsministeriet gældende i 1970 med hensyn til beskyttelse af statskendetegn i relation til pariserkonventionen om beskyttelse af industriel ejendomsret. ²⁴

Idégivning i egentlig forstand falder principielt uden for statens heraldiske konsulents tjenestepligt. Det blev fastslået af Statsministeriets departementschef i 1960. ²⁵ Det kan i øvrigt udledes af instruksens, som kun taler om, at det påhviler konsulenten at afgive erklæringer, hvilket forudsætter, at et forslag eller lignende forelægges til stillingtagen. Konsulentens opgave er at påpege heraldiske og kunstneriske fejl, jævnføre med bestående våbener, vurdere motivers berettigelse og eventuelt foreslå rettelser, ændringer eller forenklinger. Den, der står for den faglige bedømmelse af et våben, bør principielt ikke være den samme som idégiveren. I sin cirkulæreskrivelse om fremgangsmåden ved godkendelse af kommunevåbener henviser Indenrigsministeriet kommunerne til at søge råd og vejledning hos statens heraldiske konsulent. Der tænkes her ikke på den selvstændige kreative proces. Der består således ingen pligt for en kommune til under bearbejdelsen af en idé at rådføre sig med statens heraldiske konsulent, men erfaringsmæssigt er det praktisk af hensyn til den efterfølgende godkendelse, fordi konsulenten straks kan afværge graverende fejl og reelt foretage de afvejninger, der ellers måtte blive en del af den formelle godkendelsesprocedure. Der er

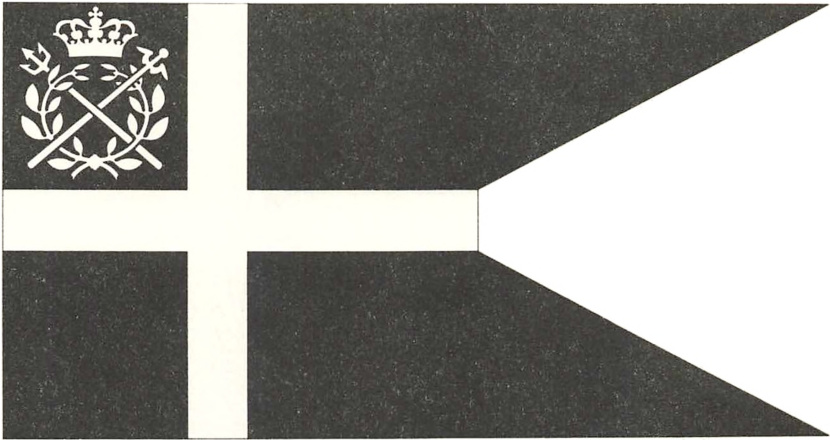
således ingen væsentlig forskel på denne form for rådgivning og den formelle bedømmelse, hvor det alene er statens heraldiske konsulent, der kan afgive en forvaltningsretligt gyldig erklæring.

Heraldiske sagers behandling siden 1985

Siden det heraldiske sagsområde overførtes til Rigsarkivet, har en lang række sager om våbener, krone, flag og emblemer været genstand for vurdering og afgørelse. Sagsbehandlingen, der har føjet et nyt markant træk til Rigsarkivets profil, foregår i et snævert samarbejde med hoffet, ministerierne, kommunerne og andre instanser og har medført frugtbare kontakter med våbenmalere, tegnere og medaljørere. Sager rejses i nogle tilfælde på Rigsarkivets initiativ. I det følgende redegøres der for nogle væsentlige sider af det heraldiske embedes virksomhed.

Det kgl. våben, statsvåbenet, kronen og det kgl. monogram. Det kgl. våben – tidligere betegnet det store rigsvåben – blev med sit nuværende indhold fastsat i 1972. Det er forbeholdt Dronningen, Kongehuset, hoffet og livgarden,²⁶ og det må gengives af kgl. hofleverandører,²⁷ når prædiketet samtidig anføres; disse må også gengive kronen alene. Det kgl. våben har præg af embedsvåben, men er tillige slægtsvåben for de nærmeste arveberettigede til tronen. Det er således blevet fastslået, at Kronprins Frederik fører samme våben som sin mor. På Rigsarkivets initiativ vises Dronning Margrethes våben nu på TV-skærmen forud for Dronningens nytårstale i skikkelse af det stilsikre ordensherreskjold i Frederiksborg slotskirke. Kungl. Maj:ts Orden, Stockholm, har modtaget råd med hensyn til gengivelsen af detaljer i Dronning Margrethes og andre danske kongelige personers våbener på de skjolde, der er malet for de pågældende som riddere af Serafimerordenen. Det er blevet klarlagt, at det kgl. våben ligesom de andre officielle danske statskendetegn anses for at være notificeret over for en række stater i og med Handelsministeriets udsendelse i 1974 af en publikation herom.²⁸

Statsvåbenet – tidligere betegnet det lille rigsvåben – stammer indholds-mæssigt fra 1100-tallets slutning. Med krone på skjoldet må det anvendes af alle statsinstitutioner og statslige embeder, der i øvrigt også kan bruge kronen alene. De pågældende myndigheders og deres embedsmænds virke udledes af kongemagten. Det er derfor blevet fastslået, at Folketinget bruger statsvåbenet uden krone på skjoldet. I en række tilfælde er der givet tilladelse til at anvende statsvåbenet uden for



Toldvæsenets nye flag med handelens og søfartens symboler under en krone. Tegnet 1986 af Claus Achton Friis.

statstjenesten. Det gælder områder, hvor gengivelser af danske statskendetegn tjener oplysende formål, eller hvor anvendelsen i øvrigt forekommer rimelig og ikke kan misforstås – eksempelvis på et geografisk kort udgivet af et engelsk firma og på en medalje sammen med andre EF-landes statssymboler. I andre tilfælde har det været nødvendigt at nægte eller standse brugen af statsvåben og krone – eksempelvis på en påtænkt plakette beregnet til præmie fremstillet af et schweizisk firma og på trøjer beregnet for dansk ambassadepersonale og den lokale danske koloni.

Der har jævnligt været anledning til at anbefale stilistisk gode gengivelser af statsvåbenet og kronen. I almindelighed har Rigsarkivet peget på Fr. Britzes næsten klassiske version af statsvåbenet og kronen samt på den krone, Gunnar Biilmann Petersen i sin tid tegnede til postvæsenet, og som for nogle år siden blev forenklet af Ole Søndergaard. Stilsikre versioner af statsvåbenet, Færøernes og Grønlands våbener samt kronen blev i 1986 tegnet for hof- og statskalenderen af kgl. våbenmaler Aage Wulff (f. 1918), den betydeligste danske våbenkunstner af den klassiske skole. Der er interesse for at bruge denne nye version af statsvåbenet, bl.a. i Udenrigsministeriet. Postvæsenet har erhvervet en farvelagt udgave, der er gengivet på de nye festtelegrammer. Rigsarkivet går ind for, at den stilsikre udformning af statsvåbenet købes af staten til brug i alle dens institutioner, da Aage Wulffs tegning i heraldisk og grafisk



Mærke for Hærens FN-afdeling. Faldgütteret skal symbolisere, at der er sat skel mellem stridende parter. Komponeret og tegnet 1987 af Aage Wulff.

henseende er af fremragende kvalitet. Målet er at tilvejebringe trykte forlæg, der kan distribueres af bl.a. Direktoratet for statens indkøb.

Kronen er Dronningens og Kongehusets og tillige statens vigtigste symbol. Den er ikke nogen pyntegenstand, men udtryk for overhøjhed. Gengivelser af kronen må for at kunne opfattes som den danske kongekrone afspejle de væsentlige træk ved Christian Vs krone på Rosenborg i den grad, den anvendte reproduktionsteknik og tilstræbte stil gør det muligt. Det er vigtigt, at der er stilistisk overensstemmelse mellem kronen og f.eks. våbenskjold, etatsmærke, bogstavtyper etc., og at den fremtræder på overordnet måde i den givne sammenhæng. Mange sager om kronen drejer sig om retten til dens brug eller om proportioner og korrekt udformning. Rigsarkivet har i så henseende afgivet udtalelser om brugen af krone i forbindelse med et særmærke eller institutionens navn til bl.a. Statsanstalten for livsforsikring, Patentdirektoratet, Teknologistyrelsen, Direktoratet for Toldvæsenet, Statens Luftfartsvæsen, Københavns Lufthavnsvæsen, Rigsbibliotekembedet og Meteorologisk Institut. Kronen må gengives af leverandører til det kgl. hof,²⁹ når prædikateret samtidig anføres. Mange firmaer ser en interesse i at gengive

en krone på deres varer, i annoncer m.m. Anvendes kroner, der kan forveksles med den officielle lukkede kongekrone, er det misbrug. I så fald påbyder Rigsarkivet vedkommende at ophøre med brugen, og om nødvendigt overgives sagen til den stedlige politimester. U hjemlet brug af andre statskendetegn og kommunevåbener er ligeledes strafbar.³⁰ Firmaer og interesseorganisationer er ofte opmærksomme på konkurrenters brug af krone. Undertiden står betydelige eksportinteresser på spil. En saudiarabisk mælkeproduktimportørs brug af lukket krone blev begrænset til kun at måtte finde sted i Saudiarabien, idet pariserkonventionen til beskyttelse af industriel ejendomsret, der har bestemmelser om brugen af statskendetegn, ikke muliggjorde et direkte forbud, da Saudiarabien ikke har tiltrådt konventionen.

Det kgl. monogram bruges især af postvæsenet, i forsvaret og på mønter. Den kgl. Mønt, der nu sorterer under Nationalbanken, påtænker at udsende en ny møntrække. Rigsarkivet har i den forbindelse givet detaljerede anvisninger om udformningen af krone, statsvåben og monogram, idet man er gået stærkt ind for at bruge statsvåbenet på mønter i stedet for det sammensatte kgl. våben, der ikke egner sig til at blive gengivet i lille størrelse, og endvidere har man peget på muligheden for at variere det kgl. monogram.

Flag. Siden 1700-tallet har der været tradition for at indsætte våbener og andre mærker i Dannebrog. På denne baggrund er det i 1914 fastsatte kronprinsflag med et midterfelt, spuns, hvori statsvåbenet omhængt med Elefantordenen ses, blevet anbefalet som flag for Kronprins Frederik. Det gamle toldflag med tekst i selve Dannebrogskorset er blevet ændret til Dannebrog med et nyt kronet særmærke i øverste inderste røde felt. Der er afgivet erklæring til Justitsministeriet om den indbyrdes rækkefølge ved flagning med de nordiske flag. Spørgsmålet var rejst af Folketingets bureau i anledning af møder i Nordisk Råd og var i realiteten foranlediget af tilkomsten af et nyt nordisk flag.

Grønlands våben og flag. Indførelsen af hjemmestyre i Grønland og de dermed forbundne omorganiseringer inden for dele af erhvervslivet og den offentlige virksomhed affødte ønsker om våben og flag. Grønlænderne var dog ikke enige om, hvilket flag de skulle vælge; nogle ville indføre et flag tværdelt af hvidt og rødt med en mod stangen forskudt kugle i modsatte farver, en stiliseret sol, andre ønskede et grønt flag med hvidt kors. Efter en meget emotionel debat vedtog Grønlands landsting det førstnævnte flag. Rigsarkivet måtte indskrænke sig til at yde teknisk



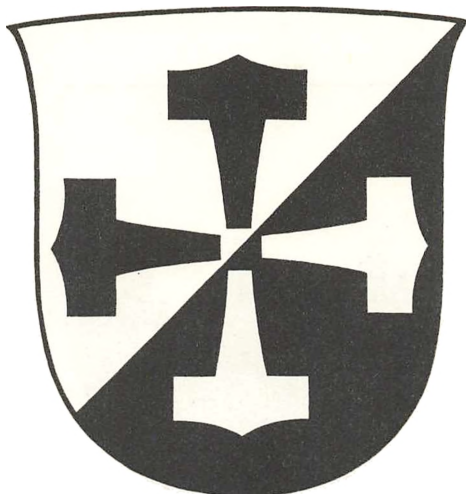
I våbenet for Tinglev kommune gengiver de heraldiske figurer vandløb og »grænsepæl«, og de kan også ses som udtryk for »det grænseoverskridende«. Tegnet 1985 af Aage Wulff efter udkast af Torben Damm Krogh bearbejdet af Nils G. Bartholdy.

vejledning efter, at flagets udseende var bestemt, og påpege den typologiske forskel mellem det grønlandske flag og de nordiske korsflag. Isbjørnen, der siden 1660'erne har betegnet Grønland i officiel heraldik, var der fra grønlandsk side et enigt ønske om at bruge som våben for hjemmestyret og de dertil hørende institutioner. Betimeligheden heraf havde tidligere været draget i tvivl i relation til feltet med Grønlands bjørn i det kgl. våben og til Nanortalik kommunes våben med tre bjørne, men Rigsarkivet nærrede ingen betænkeligheder. Hjemmestyret fik den ønskede bjørn som våben, men uden krone på skjoldet, mens det blev bestemt, at rigsombudsmanden og rigsmyndighederne i Grønland skal føre den grønlandske bjørn i kronet skjold og flage med Dannebrog.

Forsvarets våbener og mærker. Siden 2. verdenskrig har Hærens enheder fået mærker, der bruges på uniformer, i faner m.m., og for Søværnets og Flyvevåbnets enheder, f.eks. marinefartøjer og eskadriller, er der blevet fastsat våbenskjolde kombineret med det pågældende værnsmærke, hhv. anker og tov med krone og vinger med krone. I næsten alle Hærens mærker og de værnssfælles mærker indgår kronen også. Interessen for våbener og mærker i Forsvaret herunder Hjemmeværnet er stor.

Rigsarkivet har afgivet erklæringer om forslag til våben eller mærke for bl.a.: Forsvarets Datatjeneste, Forsvarets Rekruttering, Forsvarets Auditørkorps, Forsvarets Forvaltningsskole, Forsvarets Sanitetskole, Hærens Specialskole og Flyvevåbnets Hundeskole. Våben eller mærke for følgende enheder er blevet endeligt godkendt: Flyvevåbnets Sergent- og Reserveofficersskole, transportskibet »Sleipner«, HAWK-afdeling Vest i Flyvevåbnet og Hærens FN-afdeling. For den sidstnævnte enheds vedkommende var ønsket om at få en officiel fane anledning til, at der udarbejdedes et mærke. Rigsarkivet har i øvrigt sammen med Forsvarskommandoen taget principiel stilling til, hvilke militære enheder der kan føre fane.

Kommunevåbener. Købstæderne har siden middelalderen brugt segl med billedligt indhold, og herrederne har i stort omfang gjort det samme. Begrebsmæssigt er våbener og segl forskellige fænomener, men har i mange tilfælde det samme billedindhold. Det er dog langt fra alle motiver i segl, der egner sig som figurer i et våben. Et segls identitet og ægthed er bundet til den stampe, hvormed aftryk af seglet fremstilles. Et



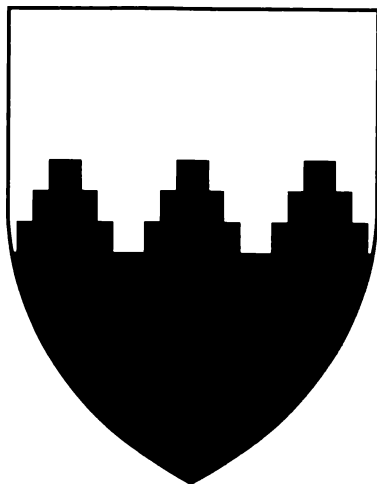
De fire korsstillede thorshammer i Nørre Aaby kommunes våben er inspireret af, at det første fund af en thorshammer på Fyn blev gjort i kommunen, i Føns, hvor Fyns ældste trækirke skal have ligget. Tegnet 1986 af Bengt Olof Kälde efter idé af Karen Marie Larsen bearbejdet af Nils G. Bartholdy.

våben er derimod udtryk for en bestemt billedidé, der defineres verbalt i en blasonering og kan gengives i tegnet eller malet form, skulpturelt eller på anden måde, f.eks. i segl, af en hvilken som helst heraldisk kunstner. En blasonering kan sammenlignes med et partitur.

Korrekt blasonering har ingen lang tradition i Danmark. I dag beskrives alle våbener, hvorom Rigsarkivet udtaler sig med henblik på officiel godkendelse, i et entydigt blasoneringssprog tillempt den klassiske fransk-engelske blasoneringstradition fra middelalderen. Der har været anledning til at revidere blasoneringen af alle 14 amtskommuners våbener, som desuden er blevet blasoneret på engelsk, fransk og tysk.

Et kommunevåben, som er godkendt af Indenrigsministeriet, kan indregistreres i Patentedirektoratet, og våbenet nyder dermed retlig beskyttelse mod uberettiget brug.³¹ Indenrigsministeriet meddeler først sin godkendelse efter at have indhentet en udtalelse om våbenforslaget fra statens heraldiske konsulent. Ofte har kommunerne forinden henvendt sig til Rigsarkivet om råd og vejledning. I de få tilfælde, hvor man har udtalt sig imod foreslåede våbener, har Indenrigsministeriet nægtet at godkende dem.

Ligesom i det øvrige Norden og mange andre europæiske lande er der



Motivet i Holmegaard kommunes våben er stiliserede tørverøjler. Tørvene var tidligere en vigtig energikilde, især for glasværket. Komponeret og tegnet 1986 af Aage Wulff.



I Sundeby kommunes våben er den landskabelige placering – Salling, øen Fur, Limfjorden – stiliseret ved hjælp af de heraldiske figurer sparre og rude. Komponeret og tegnet 1987 af Aage Wulff.

i vore dage stor interesse i danske kommuner for at få et våben. Kommunerne bruger deres våbener i mange forskellige sammenhænge, hvor de fungerer som signaler til borgerne og dermed opfylder heraldikkens egentlige formål. Af Danmarks 275 primærkommuner er der endnu en del, der ikke har fået godkendt våben. Kommunesammenlægningerne som følge af kommunalreformen i 1970 har givet anledning til at skabe helt nye våbener, men også til revision af de bestående eller til fornyet fastsættelse af våbener, der tidligere er godkendt for en del af den aktuelle kommune, typisk den del, hvis betegnelse er ført videre som hele kommunens navn. I mange tilfælde anbefaler Rigsarkivet at lade en professionel heraldisk kunstner komponere og tegne et våben. Undertiden ønsker kommunerne dog at benytte en lokal tegner, der som oftest må have vejledning om heraldisk stil, skjoldformer og heraldikkens farveregler.

Rigsarkivet har medvirket ved godkendelsen af nye våbener for følgende kommuner: Langebæk, Lunderskov, Midtdjurs, Sejflod, Skærbæk, Suså, Tinglev, Nordjylland (amtskommune), Holmegaard, Ringe, Nørre Aaby, Hvorslev, Ørbæk, Aulum-Haderup og Sundeby. For enkeltes vedkommende har Rigsarkivet bidraget til den idémæssige udformning. Våbenerne for de tidligere kommuner Tranekær-Tullebølle



Frederikssund kommunes våben i en hidtil brugt udformning med en papegøjelignende falk omgivet af rosenløv. Det var Slangेरups borgmester Falch Olsens foretagsomhed i 1635, der førte til, at Frederikssund udviklede sig. – Frederikssund kommunes våben i sin nye skikkelse med en heraldisk falk og stiliserede roser. Komponeret og tegnet 1987 af Aage Wulff.

og Skelby-Gedesby blev godkendt for de nuværende kommuner Trane-kær og Sydfalster. Assens, Kerteminde og Frederikssund fik deres gamle våbener nytegnet og godkendt, hvilket i høj grad og ikke mindst for den sidstnævnte kommunes vedkommende betød en tiltrængt heraldisk forbedring. Som helhed må de våbenforslag, der hidtil har opnået godkendelse med Rigsarkivets bistand, siges at repræsentere en kvalitativ højnelse af de danske kommunevåbener.

Kirkelig emblemantik. Haderslev bispeembede, der ikke tidligere havde noget mærke, har fået segl og våben. Som udgangspunkt anbefaledes det segl, der før reformationen blev brugt af kollegiatkapitlet i Haderslev med Jomfru Maria og Barnet omgivet af gotisk arkitektur. Samtidig formidlede Rigsarkivet kontakt til den svenske heraldiske kunstner Bengt Olof Kälde, som er internationalt kendt for sine arbejder inden for kirkelig heraldik, emblemantik og interiørkunst. På grundlag af det nævnte segl og Slesvig stifts våben skabtes et segl og et våben, hvorved Haderslev stift har placeret sig på smukkeste måde i forhold til de andre danske stifter.

Et subjektivt element indgår uvægerligt i de heraldiske sagers behandling, og beskæftigelsen med dem rummer en tilskyndelse til at forbedre kvaliteten og udbrede brugen af god heraldik. I en tid, hvor varemærker og logo'er præger dagligdagen, er der et selvfølgelig behov for, at det offentlige markerer sig ved hjælp af symbolik med en vis kontinuerlig karakter. Ikke enhver designer er dog umiddelbart i stand til at tegne våbener og kroner korrekt. Kongekronen gengives således ofte på en måde, der ikke svarer til dens værdighed og overordnede funktion. De heraldiske motivers virkning afhænger meget af den kunstneriske udformning. En kunstner må have levet sig ind i heraldikkens væsen for at kunne skabe ekspressiv våbenkunst. Heraldik er en meget bunden form, der imidlertid ingenlunde forhindrer den talentfulde i at sætte et personligt præg på værket.

Heraldikken er kendetegnet ved klare former og grafisk styrke og virker som sådan tiltalende på mange mennesker i vor tid. Dens middelalderlige stil og traditionsbetingede præg gør den velegnet som udtryk for offentlige myndigheder, hvis symboler bør udstråle autoritet og historisk kontinuitet. Med en korrekt begrebsopfattelse som baggrund og forståelse for kunstnerisk kvalitet kan det heraldiske embede støtte og fremme bestræbelser for at tilvejebringe en stadig bedre offentlig symbolik.



Tegning af Haderslev bispeembedes segl med Jomfru Maria og Barnet og stiftets nye våben. Motivet er inspireret af kollegiatkapitlets gamle segl og af Slesvig stifts våben. Komponeret og tegnet 1986 af Bengt Olof Kälde.

Noter:

1. Rigsarkivets håndskriftsamling, Klevenfeldts våbentegninger II.1, nr. 111.
2. Nils G. Bartholdy: Wappenverleihungen dänischer (Unions-) Könige bis zur Reformation 1536, i: Sources de l'héraldique en Europe occidentale, Actes du 4^e colloque international d'héraldique Bruxelles 6.-10.V.1985, Bruxelles 1985, s. 21ff.
3. Departementet for udenrigske anliggender, 1125, sager vedr. det danske rigsvåben, det lauenborgske våben m.fl.a. 1816-41.
4. Cirkulære nr. 26 af 25/2 1925 (Ministerialtidende A).
5. Statsministeriet 1926 j.nr. 98c.
6. Arkivvæsenets arkiv, Rigsarkivet, alm. journalsager 1926 nr. 692.
7. Do.
8. Arkivvæsenets arkiv, Rigsarkivet, alm. journalsager 1935 nr. 204 (kasseret), jfr. Statsministeriet 1935 j.nr. 213a.
9. Statsministeriet 1938 j.nr. 296.
10. Betænkning vedrørende det danske rigsvåben. Afgivet af det af Statsministeriet den 31. juli 1950 nedsatte udvalg angående anvendelsen af det store rigsvåben og det lille rigsvåben, Betænkning nr. 216, 1959. Jfr. i øvrigt Grandjeans beretning af 21/3 1945 til Statsministeriet om sit virke indtil da, Statens heraldiske konsulent 1945 j.nr. 607.
11. I 1954 havde Rigsarkivet ingen medarbejder med heraldisk ekspertise.
12. Indenrigsministeriet KK 1969 j.nr. 1-35-14.
13. Handelsministeriet 1970 j.nr. 468-2-69.
14. Indenrigsministeriet 1.KK 1979 j.nr. 1002-8. Den gældende cirkulæreskrivelse er af 6/2 1986 (Indenrigsministeriet 1.KK 1985 j.nr. 1002-2).
15. Ministeriet for kulturelle anliggender 2.kt. 1983 j.nr. 20020-2.
16. Svensk författningssamling 1983:415 (nuværende lovgrundlag).
17. Jussi Kuusanmäki: The Management of Public Heraldry in Finland, i: Genealogica & Heraldica, Report of The 16th International Congress of Genealogical and Heraldic Sciences in Helsinki 16-21 August 1984, Helsinki 1986, s. 381ff.
18. Norske Kommunevåpen. Utgitt av Kommunalforlaget i et samarbeid med Norske Kommuners Sentralforbund, Kommunaldepartementet, Riksarkivet og Norsk Heraldisk Forening, Oslo 1987, s. 37-38.

19. Klemens Stadler: Deutsche Wappen, Bundesrepublik Deutschland, Band 1 Die Landkreiswappen, Bremen 1964, s. 6.
20. Rémi Mathieu: L'héraldique française contemporaine, i: Genealogica & Heraldica, Report of The 14th International Congress of Genealogical and Heraldic Sciences in Copenhagen 25-29 August 1980, Kbh. 1982, s. 284.
21. Enkelte lande har bibeholdt traditionelle heraldiske korporationer, der varetager sager om statens, fyrstehusets, personers, især adelens, og offentlige myndigheders våbenføring. I England og Skotland repræsenterer hhv. *The College of Arms* og *The Court of The Lord Lyon*, der hører til *The Royal Household*, med *kings of arms*, *heralds* og *pursuivants* en ubrudt videreførelse af administrative traditioner fra middelalderen. De spanske våbenkonger, *cronistas reyes de armas*, hvis virke blev officielt fastlagt i 1747, fungerer som en art notarer for personheraldik og sorterer derfor under justitsministeriet, mens akademiet for historie udtaler sig om kommunevåbener. *De Hoge Raad van Adel* i Holland er oprettet i 1814 og behandler sager om statslig, kongelig, kommunal og adelig heraldik. I Belgien tager *le Conseil héraldique de Belgique* fra 1844 stilling til adelsvåbener og kommunale våbener, men derudover findes andre kompetente organer svarende til landets sproglige og kulturelle tvedeling.
22. Et kort kursus tilbydes elever på Konservatorskolens grafiske linie. På de tyske arkivskoler indgår heraldik som fag.
23. Statsministeriet 1949 j.nr. 387, kopi i Statens heraldiske konsulentens arkiv, »Heraldikerembedet«.
24. Bekendtgørelse nr. 97 af 13/10 1970 af Pariserkonventionen af 20/3 1883 til beskyttelse af industriel ejendomsret revideret i Stockholm 14/7 1967, artikel 6c.
25. Statsministeriet 1960 j.nr. 71¹¹.
26. Jfr. Statsministeriets meddelelse nr. 254 af 18/12 1959 om kongelig resolution om anvendelsen af det danske rigsvåben (Ministerialtidende A).
27. Prædikater kan tildeles forretningsindehavere, der af deres sortiment leverer varer til hoffet.
28. Kongeriget Danmarks våben, flag og andre statskendetegn samt officielle kontrol-, garantitegn og -stempler anmeldt i henhold til artikel 6c i den senest i Stockholm i 1967 reviderede Pariserkonvention om en union til beskyttelse af industriel ejendomsret, Kbh. 1974.
29. Prædikater kan tildeles fabrikanter af en bestemt vare eller varegruppe, der bruges ved hoffet.
30. Bekendtgørelse nr. 527 af 1/11 1981 om borgerlig straffelov, § 132. Bekendtgørelse nr. 55 af 28/1 1987 af lov om markedsføring, §§ 2 og 11. Jfr.

bekendtgørelse nr. 141 af 18/3 1986, § 14, der forhindrer, at varemærker indregistreres, hvis de uhjemlet indeholder statskendetegn, officielle internationale kendetegn, danske kommunale kendetegn m.m., eller noget, der kan forveksles hermed.

31. Bekendtgørelse nr. 313 af 20/6 1984 af lov om kommunernes styrelse, § 4 stk. 2. Bekendtgørelse nr. 118 af 7/4 1954 om anmeldelse af kommunevåben og -segl, jfr. bekendtgørelse nr. 178 af 3/5 1977 om ændring heraf.

Kammeradvokaten, Kammerretten og Generalprokurøren

Af Morten Westrup

Embedet som kammeradvokat havde under størstedelen af enevælden nær tilknytning til en særlig domstol, Kammerretten. Arkivar Morten Westrup, Rigsarkivets 1. afdeling, redegør for kammeradvokatens funktioner i forhold til Kammerretten, for rettens placering i forhold til generalprokurøren og til den ordinære retspleje. Til slut skitseres udviklingen frem til nutidens kammeradvokat.

Kammeradvokaten var advokat for den enevældige konges »Kammer«, og embedet var forudsat i den første kammerretsordning af 30. juli 1684, hvorved det specielle kamerale retsvæsen færdigindrettedes.

Det første skridt til introduktion af denne særlige domsmyndighed blev taget med forordn. af 30. dec. 1660, som bestemte, at Skattekammerkollegiet skulle konstituere sig som »Kammerret« i sager mod kgl. embedsmænd for svig og uregelmæssigheder i oppebørslen af kongens indtægter. Omfattet af forordningen var også de, som »bliver noget len eller bestilling betroet, og derfor står for afgift, forpagtning eller regnskab...«.

Den nyetablerede enevælde var i efterkrigsårene nødsaget til at gøre, hvad den kunne for at sikre sig sit finansielle fundament. Den måtte redde, hvad den kunne redde af 1650'ernes skatterestancer, ligesom den måtte sikre, at dens egne nye amtsskrivere og dens toldere aflagde regnskab for deres indtægter og videresendte dem sådan, som de blev befalet.

Retten eksisterede i ca. 110 år og blev ophævet under Struensees regime, fordi den da følte overflødig, samtidig med at dens status som administrativ instans af oplysningstidens jurister ansås for at være uforenelig med udøvelsen af domsmyndighed.

Kammeradvokaten overlevede imidlertid både Struensees reformer og det 19. århundredes forfatningsforandring og administrationsreformer. Hans status som på én gang praktiserende prokurator og kammerforvaltningens advokat gav ham den specielle kompetence, som også det konstitutionelle styre havde brug for.

Kammeradvokaten

Det var oprindeligt generalfiskalen, som på kongens vegne og i konference med generalprokurøren skulle føre anklage for Kammerretten. Det var gentaget så sent som i generalfiskal Jens Clausens instruktion af 5. dec. 1682.¹ Med Danske Lov af 15. april 1683 blev han imidlertid den anklagemyndighed, hvem det i almindelighed var overdraget at rejse sager mod embedsmænd og alle andre, som havde forbrudt sig mod den kongelige enevælde. Samtidig fik generalprokurøren den funktion at føre et overordnet tilsyn med, at intet truede enevælden. Begge var de dermed frigjort fra den særlige tilknytning til kammerforvaltningen og Kammerretten, som de hidtil havde haft.²

I stedet for generalfiskalen satte kammerretsordningen af 1684 kammeradvokaten. Dens §7 bestemte, at »Alle ovenbemeldte sager, hvor udi nogen bør søges, enten for gæld eller anden rigtighed til Os, skal af Vores advokat, uden ophold og straks naar det ham tilkendegives for Kammerkollegiet efter indstævning paatales«.

De »ovenbemeldte sager« var sager mod »Enhver som Vores intrader, være sig penge, korn eller anden vare, enten visse eller uvisse indkomster bliver betroet at oppebære, og derfor ej gør rigtig rede og regnskab udi rette tid paa Vores Rentekammer, eller om nogen beholdning er, den ej straks fra sig efter ordre leverer til dem, som de af ham skal annamme, og heller ikke straks betaler, efter den ham fra Rentekammeret tilsendte ekstrakt paa hvis han efter decision paa antegnelser udi hans regnskaber skyldig bliver, eller afbeviser det mangelagtige inden den ham der udi forelagte tid, til Vores allermaadigste kvitances videre erlangelse,--«.

Omfattet af kammerretsordningen var også sager vedr. »Kontrakter«s og »Forpagtninger«s efterlevelse med hensyn til rettidige betalinger m.m.

Kammerrettens oprettelse var udtryk for behovet for hurtig behandling af disse indtægtssager. I forordningen af 1660 hed det, at »ingen skulle tænke at ville blive ved den sædvanlige vidtløftige rettergang paa hjemting og andetsteds beskyttet og naa nogen dilation, Os og Vore tro undersaatte til største skade.«

Appel i kammerretssager var en teoretisk mulighed ifølge § 20 i ordningen af 1684. En dom kunne appelleres ved, at »Vi sagen udi Vores Geheime Conseil ville lade Os allerunderdanigst referere og derpaa resolve, om det ved den afsagte dom skal forblive eller ikke.« I den senere kammerretsordning af 1720 var der ikke medtaget en sådan bestemmelse.

Kammeradvokatembedets oprettelse i 1684 fritog for bestandig »fi-

skal«-væsenet for det oprindelige pålæg om at sikre kongens indtægter. Noget referat til generalprokurøren blev heller ikke pålagt kammeradvokaten i de instruktioner, han fik. Han sorterede direkte under Rentekammerkollegiet og var i det administrative hierarki på niveau med generalfiskalen.

Skønt det ikke direkte lader sig spore under den første advokat, har der indtil 1720'erne rådet usikkerhed omkring embedets placering i det administrative system og om dets funktioner.

Om den første indehaver af hvervet, Clemendt Succow, ved man ikke så meget. Hverken hans bestalling eller instruktion er kendt. I Rentekammerets »Ekstraktprotokol«³ ses, at han fik en instruktion. Under den 30. okt. 1684 læses: »Clemendt Zuchows Kammeradvokat instruktion underskrevet«; og i Civiletatens udgiftsreglement for 1685⁴ er han posteret med et årshonorar på 400 rdl., hvilket beløb ved hans død i 1696 var reduceret til 300 rdl. Til sammenligning tjener, at Rentekammerets assessorer og renteskrivere for de flestes vedkommende honoreredes med 600 rdl. om året. Fra begyndelsen var det formentlig således meningen, at kammeradvokaten skulle honoreres for hver sag, han førte.

I Kammerrettens protokol over domme og stævninger er der for årene 1684-92⁵ bogført 85 kammersager. Af dem førtes de 47 af Succow på vegne af Rentekammeret. Hans første sag i 1684 var mod teologiprofessoren Jens Birkerod vedr. en kaution, denne havde givet sin svoger, en foged i Norge; og hans sidste sag var for retten i 1692. Den findes indført i protokollen med hans egen hånd. Fra årene 1692 til 1701 findes der ikke bevaret dokumentation for kammersager.

I overensstemmelse med kammerretsordningen drejede de fleste af hans sager sig om uregelmæssigheder i – og tvister om – de kgl. oppebørsler, kautionerne for dem, deres overførsel til andre myndigheder, o.s.v.; en meget stor del vedrørte således told og konsumtion. Ofte blev sagerne rejst efter, at der under Rentekammerets revision af de indsendte regnskaber var fundet fejl, som ikke havde ladet sig forklare tilfredsstillende under kammerets udveksling af antegnelser og besvarelser med regnskabsaflæggerne.

Men også andre kammersager end rene oppebørselsager fandt vej til Kammerretten og kammeradvokaten. Således behandledes i 1685 en sag, som angik overholdelsen af en kontrakt om krudtlevering og i 1686 en sag mod vicesatholderen i Christiania, Just Høeg, for ikke at have aflagt regnskab for nogle ambassadesubsidier.

De 38 sager fra denne periode, hvori kammeradvokaten ikke procederede, var tjenstlige sager mellem kgl. embedsmænd indbyrdes, sager

mellem disse og hvervsudøvere og kontrahenter af forskellig art. Det var ofte sager, som var appelleret fra en lokal underret og førtes for Kammerretten uden kammeradvokatens medvirken, fordi Rentekammeret ikke mente, at kongen havde en direkte interesse i dem.

For Succows efterfølger, Nicolaus Friesse, er der bevaret en bestalling, men ikke nogen instruktion. Bestallingen af 3. feb. 1700⁶ pålægger ham i almindelige vendinger »Vores gavn og bedste fremme og befordre. Og al utroskab, skade Os straks ... åbenbare«. Hvad han måtte erfare om kongelige rettigheder, som »i forrige tider« skulle være »fravendt«, skulle »han sig yderst tilhjælpe at det kan vorde redresseret og forandret« og skriftligt indberette det til de finansdeputerede.

Vigtig til oplysning om hans placering er bestallingens bestemmelse om hans honorering, som i princippet skulle blive anvendt ved honoreringen af alle senere kammeradvokater. Det bestemtes, at han skulle lønnes med et honorar på reglementet og desuden honoreres for »alle og enhver sag, hvilke han som kammeradvokat udfører, efter proportion af den nytte som Vi deraf kunne have, en vis præmium, nemlig lige saa meget som Vores generalfiskal efter Vores allernaadigste brev og reglement tillagt er eller vorder...«. At han som kongens advokat var tiltænkt en status på niveau med generalfiskalen fremgår direkte heraf.

Når der alligevel i tiden indtil 1720'erne rådede usikkerhed om de første kammeradvokaters kompetence, skyldtes det deres forsøg på at tilkæmpe sig en placering i Rentekammeret, som var uden hjemmel i kammerretsordningen, og som vakte kollegiets modstand. Spillet kan følges under Friesse og hans efterfølger.

Om Friesse vides mere end om Succow. Han havde siden 1698 været »Brevkammerskriver« – eller arkivar – i Rentekammerets arkiv, dets »Brevkammer«.

Ideen om at lade kammeradvokatens og brevkammerskriverens embeder varetage af samme person lå for så vidt nær. At være den embedsmand, som så til, at intet fragik kongens indtægter, lod sig naturligt forene med det hverv at have ansvaret for bevarelsen af skøder og anden dokumentation for kongens ejendomme og adkomster, såvel som for de regnskaber, som dokumenterede kongens mellemværende med sine skatteopkrævere, toldere og forpagtere.

Tidligere havde hvervet som brevkammerskriver også været bestridt af mænd, som avancerede til prokurør- og fiskalembesmænd. Generalprokurør (1686-1708) Niels Benzon havde fra 1679 til 1685 været brevkammerskriver samtidig med, at han var vicegeneralprokurør. Og generalprokurør (1708-18) Johan Wørm var det fra 1694 til 1695 –

samtidig med, at han var konstitueret generalfiskal.

For Friesse var embederne som kammeradvokat og brevkammerskriver nøje forbundne. Deres forening ville give ham den placering i Rentekammeret, som han ønskede.

Den 14. feb. 1708 havde han udarbejdet forslag⁷ til en meget omfattende instruktion for kammeradvokaten, som netop også var en instruktion for brevkammerskriveren. Heri var det pålagt advokaten ikke alene i alle »occassions« at fremme kongens interesse, men desuden i almindelighed at kontrollere kammervæsenet og til de finansdeputerede referere alle sager vedr. fejl i opkrævningen af skatter og told, samt at rejse sager vedr. fejl i »leverancer eller nogen slags bygningsregnskaber, mageskifter imod Vores gods, afregninger paa Rentekammeret, Vore godsudlæg, assignationer, købmandsregnskaber for forrige krigstiders leverancer og betalinger. In summa intet undtaget udaf alt hvis Os kan være til skade eller nachdel haver han for Os eller Vore deputerede for finanserne...«, – alt sammen noget, som lå i kanten af, hvad der var omfattet af kammerretsordningen.

Endvidere skulle han ifølge Friesse kontrollere, at alle med pligt dertil aflagde deres regnskaber for Rentekammeret, at disse blev forsvarligt reviderede, og at decisionen på dem skete fyldest. Som brevkammerforvalter skulle han føre »Registerbøger« over alle Rentekammerets protokoller, regnskaber og sager, som skulle afleveres til ham, når de i kammerkancelliet og renteskriverkontorerne var »fuldskrevne«.

Friesses forslag blev ikke taget venligt op i kammerkollegiet. Der mente man, at han slet ikke kunne klare begge hverv på én gang.⁸ Brevkammeret skulle han således have forsømt, Ja, derfra var han allerede afskediget. Dagen før, han daterede sit projekt – d. 13. feb. 1708⁹ – udnævntes nemlig en ny brevkammerskriver. De to embeder forenedes aldrig mere, og hans instruktionsforslag blev lagt hen. Bevaret er generalprokurør Johan Worms kritiske bemærkninger til de enkelte paragraffer. Worm havde fået sagen forelagt, og muligheden for at ytre sig brugte han til at foreslå reference til generalprokurøren i alle de tvivlsspørgsmål, som proceduren i de enkelte sager rejste – det ville sige tilsyn med kammeradvokaten. Om ledelsen af revisionsarbejdet konstaterede han: »...saa findes derudi de forretninger at begæres, som synes at præjudicere kammersekretærens hidtil hafte med regnskabernes påtegning«. Worm afviste i realiteten forslaget.

Men også for Friesses arbejde i Kammerretten var der grænser. Det ses af et reskript af 5. aug. 1713 til generalfiskalen, hvori det blev befalet denne for Højesteret at føre de sager, »Hvorudi Kongens interesse

verserer«. Fiskalens usikkerhed m.h.t. hvad der skulle forstås ved »Kongens interesse« førte til udstedelsen af et nyt reskript – af 17. nov. s.å. – hvoraf det ses, at dette begreb omfattede en række sager, som lå på grænsen af det kamerale, og hvori det bestemtes, at generalfiskalen og generalprokurøren – NB: Worm – i tvivlstilfælde skulle afgøre, hvorledes sagerne skulle behandles.

Klarhed om kammeradvokatens sagsområde var der således ikke.

I 1718 blev Friesse i realiteten afskediget. Han udnævntes uden ansøgning til amtmand i Finmarken den 1. okt. dette år,¹⁰ efter at han i tre ansøgninger til kongen i august og september havde ansøgt om at måtte være fri.¹¹ Hvorvidt han overhovedet kom af sted derop synes uvist. I 1719 blev han sammen med generalprokurøren, generalfiskalen og sin efterfølger i embedet bedt om at deltage i forberedelserne til en revision af kammerretsordningen. Han udarbejdede et vidtløftigt forslag¹² til en ny ordning, som også henlagdes uden at have sat sig spor.

Baggrunden for denne revision var den almindelige opløsning, som i de sidste krigsår prægede Rentekammerets arbejde. Situationen kan aflæses i et reskript af 29. sep. 1719 om »Adskilligt ved Rentekammeret«, hvor Friesse med navns nævnelse blev skarpt kritiseret: »den forrige kammeradvokat Friesse har været lige så lidet nidkær med at tilholde betjentene deres regnskaber at indlevere, som de deciderede poster at inddrive, uanset det ham er blevet tilkendegivet, og hans funktion og instruks ham dertil forbinder, som med hans egne under hænde havende sager at bringe til rigtighed.«

Friesse udarbejdede således det ene vidtløftige forslag efter det andet, men synes ikke at have gjort fyldest. Kritikken gik nu på hans varetagelse af sagførerarbejdet. Han førte i årene 1701-19 omkring 150 sager for kammerretten.¹³ Et lidt større antal sager førtes for retten uden hans medvirken, sager pådømt ved lokal underret og appelleret til Kammerretten. Friesse førte sin sidste sag den 20. jul. 1718 og efterlod da en større mængde uafsluttede sager. Efterfølgeren førte sin første den 25. feb. 1719.

Med eller uden forbindelse med Friesses afgang gennemførtes så i årene omkring 1720 forskellige reformer af Kammerrettens arbejde. Reskriptet af 29. sep. 1719 beredte vejen for den nye Kammerretsordning af 18. mar. 1720, som dog ikke betød de store forandringer af retten, men opstrammede og præciserede ordningen af 1684. Senere kom den kgl. resolution af 10. mar. 1721¹⁴ om Kammerrettens arbejdsgang. Der var deri afsat en halv dag om ugen til rettens arbejde. På disse sessioner blev sagernes akter fremlagt og dommene afsagt. Proceduren

var iøvrigt skriftlig, og dens forløb blev dirigeret af en justitssekretær, som første gang udnævntes den 26. feb. 1720. Han udarbejdede ekstrakter af sagernes akter og lod dem cirkulere blandt rettens medlemmer, som så voterede skriftligt. På grundlag af deres vota opsatte han en dom, som retten kunne afsige på en følgende session.

Friesses efterfølger blev nordmanden Thomas Pedersen Bredal. Han havde den 6. juli 1708 fået kgl. bevilling som prokurator for Højesteret og alle over- og underretter i Danmark og Norge og havde siden 1712 været vicelaugmand i Finmarken og Nordlandene. I 1718 søgte han forgæves den amtmandspost, som uden ansøgning blev tildelt Friesse, og blev istedet d. 1. okt. – også uden ansøgning – udnævnt til kammeradvokat.¹⁵ Begge havde de på den samme dag fået stillinger, som de ikke havde søgt. Bredals bestalling af 1. okt. 1718 er næsten enslydende med Friesses fra 1700, men havde den tilføjelse, at det måtte være ham tilladt »fremdeles ... andre particuliere sager som procurator for Højesteret (at) udføre, dog at han Vores egne Sager alletider først i rigtighed bringer og forsvarlig udfører førend han particulierer sager udfører«.

Hvor megen lyst Bredal så havde til advokatarbejde, var kammeradvokatembedet dog hermed for første gang givet til en professionel prokurator og dermed blevet noget andet, end det havde været hidtil.

Nogen harmoni mellem kollegiet og den udefra kommende blev der ikke. Også han havde uden at sætte sig spor deltaget i forberedelserne til den nye kammerretsordning. Til gengæld havde han den 9. mar. 1720¹⁶ – ni dage før den nye ordning blev kongeligt stadfæstet – tilstillet Rentekammeret en »Memorial«, hvori han stærkt kritiserede kammeret og dets behandling af en række sager fra Friesses tid. Kammeret kunne i en »Erklæring« af 22. april s.å. kun svare, at man var bekendt med disse sager. Til Bredals ønske om løbende at blive holdt underrettet om sagernes gang af renteskriverkontorerne kunne man svare, at dette ikke var nægtet. Hans ønske – derimod – om at få et overtilsyn med renteskriverkontorerne måtte kammeret afvise. Det ville betyde, at han blev skudt ind som et kontrollerende led mellem selve kollegiet og renteskriverkontorerne. Kammeret svarede: »den inkquisition eller inspektion, som kammeradvokaten her forlanger over alle kontorerne, ... da kunne den være en lettelse for os, om han kunne præstere alt det, som han allerunderdanigst promitterer, men endeligen han kun er et menneske, og kan hans kammeradvokatur fly ham mere end nok at bestille, om han vedbørligen skal præstere sin allerunderdanigste pligt med at udføre de sager, som bliver ham anfortroet...«.

Kompetencedysten fortsatte imidlertid og blussede op i forbindelse

med udarbejdelsen af Bredals instruktion, den ældst bevarede for Kammeradvokaturen. I den kgl. resolution af 29. apr. 1720 på kammerrets erklæring af 22. apr. var det befalet Bredal at gøre et forslag til en instruks.¹⁷ Kammeret havde dog allerede skrevet skitsen til en sådan, og på grundlag heraf havde Bredal et forslag færdigt den 28. jun. 1720. Det kunne Rentekammeret følge et langt stykke vej, men ændrede det dog på flere afgørende punkter. Man understregede således advokatens pligt til at referere til de kollegiedeputerede og strøg de tre sidste §§ i Bredals forslag, som (§ 7-8) gav advokaten ret og pligt til af kontorerne at forlange sig orienteret om alt, hvad angik regnskabsførelse, revision, kontrakter m.m. og desuden (§ 9) gav ham fri adgang til kammerets arkiv.

Hvordan beslutningerne så blev truffet, var § 7-8 medtaget i den endelige instruktion af 29. jul. 1720,¹⁸ men ikke § 9. Der var derved givet kammeradvokaten en placering i forhold til Rentekammeret, som dette ikke var indstillet på, at han skulle have.

Således forblev det imidlertid ikke. Problemet om embedets kompetence og om, hvad det egentlig skulle være, blev først i 1730'erne løst således, at det ikke integreredes i Rentekammeret som en intern kontrolinstans, men placeredes udenfor og underordnet kollegiet som en anklage- og advokatmyndighed.

Af embedets funktioner i tiden efter 1720 fås derfor et klarere billede, når blikket rettes mod selve Kammerretten, og hvad der foregik der.¹⁹

I årene fra den endelige kammerretsordnings ikrafttræden i 1720 til rettens ophævelse i 1771, blev der behandlet 685 sager. Kun i halvdelen – de 342 – af dem deltog kammeradvokaten, i gennemsnit kun 16 om året. De mest iøjnefaldende koncentrationer ses i de kritiske år lige efter 1720 og i slutningen af 1760'erne.

Så at sige alle rettens sager i tiden efter 1720 var pådømt i første instans af en lokal ret og derfra appelleret. Dette var ikke forudsat i kammerretsordningen, hvor der til gengæld (§ 10) for de indstævnedes fra monarkiets forskellige dele var fastsat »stævnamaalsterminer« for at indfinde sig i Kammerretten i København.

Kun sager mod toldere etc. anlagt af skatte- og afgiftspligtige undersåtter skulle ifølge ordningen indstævnes for lokale domstole. Ordningen muliggjorde således sagsanlæg denne vej, og de blev med tiden foretaget i et ikke ringe omfang af handlende og andre, som følte sig forurettet af lokale betjente, forvaltere, skatteforpagtere etc. Tabte sager af denne kategori ville kammeradvokaten for det meste appellere til Kammerretten.

Hvad angår indholdet af rettens sager, synes man i stadig højere grad at have holdt sig indenfor de rammer, som kammerbegrebet satte. I tiden 1759-71 var langt den største del toldsager. Toldsvig florerede omkring midten af det 18. årh. En almindelig sag var således en, hvor kammeradvokaten til Kammerretten appellerede en toldsvigssag fra en provinsby, ført dér af hans fuldmægtig og pådømt af en byfoged.

I de sager, han førte for retten, var kammeradvokaten ikke alene kongens – eller kammerets – advokat. Kun i halvdelen procederede han »paa Embeds vegne« – i årene 1750-71 i 84 af 164. Og af disse 84 var mange rejst – ikke mod kgl. betjente etc. – men direkte imod told- og skatteskyldige, som havde et kameralt mellemværende med kongen.

I den anden halvdel af sine sager var han engageret af andre.

Størstedelen af Kammerrettens sager var således ikke kammersager i kammerretsordningens oprindelige forstand, men sager af forskelligt kameralt indhold og med forskellige parter mod hinanden – sager, hvis behandling for Kammerretten ikke i alle tilfælde var hjemlet i kammerretsordningen.

Det var sager, som proviantforvaltere, kommissariatsofficerer, toldere, konsumtionsbetjente, skatteforpagtere, magistratsembedsmænd, norske fogeder, danske amtsforvaltere, kontrahenter etc. med eller uden kammeradvokatens medvirken anlagde mod hinanden eller mod told- og skattepligtige af den ene eller den anden slags. Og det var sager, hvor Rentekammeret ikke mente at have en direkte interesse.

Kammeradvokatembedets indehavere var således lige så meget prokuratorer eller advokater i almindelig forstand, som de var »statsadvokater« med anklagerfunktioner. Og i tiden efter 1720 var de altid prokuratorer ved Højesteret og alle over- og underretter, en status, som betød, at de kun fik sådanne embeds- og andre kongelige funktioner overdraget, som var forenelige med deres prokuratorhverv eller begrundet med deres specielle lovkyndighed.²⁰

Bredal selv gik det galt. Han mistede sit embede ved en højesteretsdom for kasseangel. Hans efterfølger blev Hans Ursin (1726-31), en meget efterspurgt prokurator, som 1730 blev generalfiskal. Hans efterfølger igen, Morten Wesling (1731-35) var ligeledes aktiv sagfører. Efter de to nordmænd Bredo Munthe (1735-49) og Otto Munthe Tobiesen (1749-51) fulgte J. M. Sonne (1751-62), den eneste i rækken af kammeradvokater, hvem generalfiskalembudet samtidig var overdraget. Efter ham fulgte Oluf Lundt Bang (1763-80), senere generalprokurør og på anden måde centralt placeret. Hans eftermand blev Christian Colbjørnsen, hvis prokuratorkarriere kun varede de 5 år, han var kammer-

advokat (1780-85), men hvis virke som sådan var højt værdsat. Colbjørnsens efterfølger (1785-1828) blev den ansete højesteretsadvokat J. M. Schönheyder.

Fra og med Bangs tiltræden var kammeradvokaterne altid juridiske kandidater. De foregående i tiden efter 1720 havde for de flestes vedkommende været fuldmægtige hos prokuratorer med kgl. bevilling og dér erhvervet sig den lovindsigt og færdighed i retspleje, som kvalificerede dem til selv at få bevilling.

Hvad instruktionerne angår, var med Munthes af 26. feb. 1739²¹ de fleste brikker faldet på plads på en måde og i nogle bestemmelser, som i det store og hele forblev gældende. Den var rummelig og generel og derfor egnet til at blive gentaget.

Kammeradvokaten var stadigvæk underlagt Rentekammeret, skulle modtage sine ordrer derfra og dertil indberette om sagernes gang.

Om en overordnet funktion i kammeret blev der ikke mere talt. Mod en sådan var kræfterne for stærke både i kammeret selv og i kancelliet. Instruktionen blev gentaget i 1763 og 1780 for henholdsvis Bang og Colbjørnsen. I sidstnævntes af 28. feb. 1780 var ordet »Rentekammeret« overalt suppleret med »eller vedkommende kollegium«. Kammeradvokaten var blevet advokat for hele den stadig mere forgrenede kammerforvaltning.

Når bortses fra en enkelt vigtig § (jfr. ndf.), blev Colbjørnsens instruktion gentaget for Schönheyder, hvis instruktion af 26. okt. 1785²² forblev gældende helt frem til 1935.

Embedet var nu et forholdsvis selvstændigt organ med Danmark og Norge som område. Dets indehaver skulle »udvælge og beskikke ærlige, fornuftige og vederhæftige mænd til fuldmægtige i provinserne og købstæderne i begge Vores riger Danmark og Norge«. Om den beføjelse til at kontrollere sagernes og regnskabernes behandling i kammerkollegiernes kontorer, som Bredal havde haft, var der ikke mere tale. Bredals efterfølgere fik kun ret til at rekvirere aktstykker i de sager, de førte.

Fuldmægtige i provinsen forudsatte den omtalte appelgang mellem Kammerretten og almindelige domstole på lavere niveau, som kammerretsordningen af 1720 ikke synes at regne med, og som på en måde, der ikke oprindelig var forudsat, integrerede Kammerretten i domstolshierarkiet. I alle instruktioner hedder det: »og naar de (kammeradvokatens fuldmægtige) for under- og overretterne saaledes har indført sagerne, da skal han (kammeradvokaten) saafremt samme sager enten af ham videre skulle påstævnes eller af de skyldige vorde indstævnet, dem selv for Vores Højesteret eller efter sagernes beskaffenhed for Kammerretten

udføre efter lands lov og ret...« Kammerretten havde tydeligt mistet meget af sit oprindelige præg af isoleret instans. Den forudsattes nu at kunne fungere på det øvrige retsvæsens betingelser.

Alene i 1785-instruktionens § 12 om honoreringen var der indført en vigtig ændring.

Om denne honorering i det hele taget forholdt det sig som ovenfor omtalt således, at den på reglementerne fra alle årene indtil 1794 – med enkelte udsving – figurerede med 400 rdl.²³ Til sammenligning tjener renteskrivernes årlige honorering, som i 1794-reglementet var 1000 rdl. Beløbet må sammenholdes med, at kammeradvokaten honoreredes i de enkelte sager.

Herom var det allerede i 1720-instruktionen bestemt, at af »Alt, hvad som udi de sager, hvilke Kammeradvokaten udfører, bliver forbrudt eller konfiskeret«, skulle han have en fjerdedel. Det var i princippet samme bestemmelse, som gjaldt for generalfiskalen, og som ligestillede de to embeder i embedshierarkiet. Imidlertid var det også i 1720-instruktionen bestemt, at i de sager, han tabte, men som han alligevel ifølge dommen havde haft grund og dermed pligt til at rejse, var den tiltalte pligtig at udrede hans omkostninger. Om dette havde generalprokurør Henrik Stampe foranlediget af en konkret sag udtalt sig i 1767²⁴: »At kammeradvokaten skal tilfindes at nyde processens omkostninger af dem han tiltaler, uanset de, af mangel paa bevis, maatte blive frifundne, saafremt de har givet anledning til mistanke, eller have formodning imod sig, saa at dommeren skønner, at der har været rimelig anledning til at anlægge sag imod dem.«

Tilføjelsen i 1785-instruktionen, foretaget efter Kammerrettens ophævelse, gjaldt de sager, kammeradvokaten tabte, og som ifølge dommen ikke burde være rejst, ligesom den også vedrørte sager, hvori den anklagede accepterede en underretsdom, som kammeradvokaten appellerede, og som derefter stadfæstedes ved en højere instans. I sådanne sager skulle den anklagede ikke udrede kammeradvokaten hans omkostninger. At lade ham gøre det var der ikke dækning for hos Stampe, ligesom det ville være i strid med et kgl. reskript af 3. jun. 1785 til justitiarius i Højesteret at lade ham betale.

Rentekammerets modspil hertil var et krav om, at kongen i sådanne sager skulle betale kammeradvokaten hans sagsomkostninger og honorarer. En bestemmelse af dette indhold blev indført i instruktionen af 1785, men var da allerede truffet ved den kgl. resol. af 28. sep. 1785,²⁵ hvorved Schönheyder udnævntes til Colbjørnsens efterfølger. I forestillingen hertil af 20. sep. refereredes en straffesag vedr. noget vildttyveri

på krongodset i Odsherred. Den anklagede i sagen blev frikendt ved en hjemtingsdom, hvorefter Rentekammeret bad kammeradvokaten appellere sagen med det resultat, at den anklagede blev dømt ved både Landsting og ved Højesteret. Af denne sags forløb er det i instruktionen sluttet, at det »ikke desto mindre til sikkerhed for Vores intrader og rettigheder undertiden kan være fornødent enten at indstævne en underrettsdom til konfirmation i Vores Højesteret, eller og sag i et eller andet tilfælde må anlægges, uden at grundene dertil straks ved dens anlæg kunne være fuldkomne oplyste«. Rentekammeret måtte være i stand til at gøre sådan. Enevældens materielle rettigheder skulle sikres mod alle eventualiteter. Det kunne ikke være i kongens interesse, at kammeradvokaten holdt sig tilbage i tvivlstilfælde. Odsherredsagen havde vist, med hvilket resultat han kunne appellere.

Nogle retplejeformer stod her over for Rentekammerets behov for at sikre kongens indtægter, og en logik var der i kammerets syn på sagen: Når kammerkollegierne var ansvarlige for kammersagernes rejsning og appel, og kammeradvokaten ikke kunne rejse sager og appellere, uden det formelt skete efter ordre fra et overordnet kollegium, havde dette ansvaret for at der blev ydet honorar.

Skønt kammeradvokaten vedblev at have Rentekammeret som sin vigtigste formelle foresatte, blev han efterhånden stadig mere frigjort fra sin specielle tilknytning til kammeret. Det skyldtes først og fremmest de nye kammer- og finansstyrelers udskillelse fra Rentekammeret. Med Generaltoldkammerets oprettelse den 7. jan. 1760 blev således en meget stor del af oppebørselsvæsenet overført til en ny overordnet styrelse. Samtidig bestemtes, at toldkammeret skulle konstituere sig som kammeret i sager vedr. told- og konsumtionsoppebørsel, og tillige at kammeradvokaten skulle føre disse sager for toldkammerretten.

Generaltoldkammeret synes iøvrigt at have haft behov for at markere sig i forhold til kammeradvokaten. Ved den første udnævnelse til embedet efter kammerets oprettelse kom dette klart til udtryk. Til posten var udnævnt Bang, hvis instruktion gennem Rentekammeret blev kgl. konfirmeret den 31. okt. 1763.²⁶ Da den var udstedt, havde toldkammeret allerede den 17. okt.²⁷ fået kgl. resolution på en særlig instruktion for advokaten, hvori det specielt bestemtes, at han skulle føre vestindisk-guineiske kammersager, samt på kollegiets forlangende udfærdige erklæringer og betænkninger i dets sager. Det var første gang, denne senere så vigtige opgave for kammeradvokaten blev pålagt ham i en instruktion.

Kammerretten og generalprokurøren

Kammerretten oprettedes på et tidspunkt, hvor man ikke skelnede doktrinært og skarpt mellem forvaltning og retspleje og inden for retsplejen ikke sondrede mellem civilret og strafferet. De forskellige former gled over i hinanden, og man indrettede sig efter behov.

Et behov havde man således i 1660 for en embedsdisciplinær instans, som skulle sikre, at kongens skatter blev opkrævet, regnskabsført og videresendt.

Trods fortsatte uregelmæssigheder i skatte- og toldoppebørslen fandt man det dog hurtigt nødvendigt, at behandlingen af disse kammersager, som for en stor del netop ikke var disciplinære tjenestesager mod embedsmænd, foregik på en måde, der var i overensstemmelse med de almindelige retsplejeformer. Kongen og Rentekammeret skulle kunne tage sager, som det også var forudsat i reglerne for kammeradvokatens honorering.

Tilpasningen betød, at Kammerretten bevaredes en tid som en ret i forbindelse med det almindelige domstolshierarki og antog dets procedurer, herunder prokuratorers medvirken på begge sider under proceduren. De afgørende bestemmelser herom blev truffet ved den omtalte kgl. resol. af 14. apr. 1721, hvis regler ikke forekommer at harmonere med kammerretsordningens bestemmelse om appel bl.a.

At retten kom til at behandle de mange sager, som ikke var tjenestesager, bidrog til at sløre dens oprindelige status som disciplinær instans, ligesom det gav kammeradvokatens embede et lidt andet indhold, end man fra begyndelsen havde forestillet sig, det skulle have.

På lidt længere sigt måtte rettens tilpasning dog bidrage til at overflødigøre den. For det første måtte det oprindelige behov ændre sig med regnskabsteknikkens og revisionsmetodernes udvikling. For det andet behandledes dens sager alligevel i det ordinære retssystem, uden dér at fordrø en speciel kompetence. Og for det tredje er rettens kollegiale form sikkert i stigende grad blevet betragtet som uegnet til behandling af de egentlige straffesager ved at være ude af trit med strafferetsplejens almindelige udvikling fra den akkusatoriske proces mod den dommerstyrede inkvisitionsproces.

Til dette kom så fra midten af det 18. årh. den oplyste retslæres stadig skarpere skelnen mellem retspleje og forvaltning samt krav om, at de to former for myndighedsudøvelse ikke sammenblandes. Den kunne hente argumenter fra det mylder af halvadministrative specialdomstole, som netop da så dagens lys: lokale, centrale, akademiske, militære og gejstlige

retter, oprettet ved tilfældig knopskydning under påberåbelse af nødvendigheden af en speciel sagkundskab for at kunne dømme.²⁸ Den vigtigste af disse specialretter var netop Kammerretten, og hovedkraften i kampen mod den var generalprokurør Henrik Stampe.

Det var under Struensee-tidens reformer af retsplejen, at Stampe fik gjort ende på rettens virksomhed. Det skete ved forord. af 15. jun. 1771, som fratog Rentekammeret og Generaltoldkammeret deres domsfunktion og overførte den til den samtidigt oprettede Hof- og Stadsret i København, med hvilken man erstattede alle de københavnske domstole.

Bag denne forandring var Stampes sondring mellem sager, som kunne afgøres af de administrative myndigheder, og sager, som henhørte under »Lands Lov og Ret« og derfor skulle afgøres af domstolene med den mulighed for appel til en højere ret, dette indebar. I det kgl. reskr. af 26. apr. 1771,²⁹ hvorved nyordningen af domstols- og politiforholdene i København blev beordret, hedder det: »Alle Prozesse sollen durch zwey Instancen ausgemacht werden, und diese Gerichts-Hof soll sich allein damit beschäftigen«.

Det var Stampe selv, som skrev forordningen af 15. jun., hvori hans bestræbelser for en større retssikkerhed for kongens undersætter tydeligt kom til udtryk. Således hedder det i denne lov ligeud, at det »ikke er Kongens intension at betage undersaatterne Lands Lov og Ret, saa ifald nogen formener sig fornærmet ved kammerkollegiets resolution, skal det være ham tilladt at gøre sagen anhängig for retten, imod at han«, føjes det advarende til, »ifald hans paastand siden findes ugrundet, anses som temere litigans og tilkendes ... mulkt«.

Stampe havde allerede for længe siden redegjort for sin principielle opfattelse af disse forhold. I en erklæring af 2. jun. 1759³⁰ havde han skrevet: »Vores statsforfatning synes at udfordre, at øvrigheds- og dommerembeder i alle maader maa være adskilte, saa at en øvrighed, som øvrighed, ikke agerer dommer, og at en dommer, som dommer, ikke agerer øvrighed«. »Administrative« myndigheder skulle ikke træffe afgørelser i sager, som henhørte under »Lands Lov og Ret« og kunne slet ikke gøre det i sager, hvori de selv var part, sådan som Rentekammeret qua Kammerret var det i kammersager.

Mod Rentekammeret, Kammerretten og dens af kancelliet ganske ukontrollerede jurisdiktion havde Stampe altid haft sin kritiske opmærksomhed rettet. Han fandt det således uantageligt, at Kammerretten dømte i sager mod andre end kongens oppebørselsbetjente.

Det var to konkrete sager, som i 1759 havde givet ham lejlighed til at

erklære sig om Kammerretten.³¹ Han var blevet spurgt om, hvorvidt de pågældende sager skulle føres for Kammerretten eller for de ordinære domstole, og hans svar kom i en erklæring af 24. nov. 1759, hvori han tog stilling til spørgsmålet om, hvor grænsen for rettens jurisdiktion skulle trækkes. Problemet fandt han vanskeligt: »Det er i vores danske lovkyndighed en af de vanskelige kvæstioner at bestemme, hvilke sager der henhøre for Kammerretten eller ej«.

Det var dog Stampes klare opfattelse, at denne grænse skulle trækkes meget snævert. Han havde fremdraget Danske Lov 1-2-5 at: »alle sager Kongens indkomster angaaende, skulle lige for Kongens Kammerkollegium indkomme«, og udlagde denne bestemmelse i overensstemmelse med, hvad der var fastsat i forord. af 30. dec. 1660 samt i kammerretsordningerne af 1684 og 1720. Disse steder var der kun givet forskrifter for de kongelige skatters opkrævning i snæver forstand. Kammerretten skulle således ikke dømme i sager vedr. »Hans Majestæts fordel« i almindelighed, men alene i de sager, som »anlægges mod regnskabsbetjente og andre, som står for kongelige oppebørsler, tillige med deres forlovere, til at føre rigtighed for kongens indkomster, som de har oppebaaret, og at disse sager altsaa, i følge lovgiverens hensigt, er de *eneste*, som bør lige for kammerkollegiet eller kammerretten indkomme, og udi hvilke det ikke er vedkommende tilladt at skyde sig til sit værning«.

Han argumenterede for dette på forskellig måde og anførte bl.a. forordn. af 7. maj 1701, som henlagde toldkonfiskationssagerne til Kammerretten. At gøre dette specielt havde jo ikke været nødvendigt, hvis retten skulle dømme i alle sager vedr. kongens »fordel«.

Stampe anførte også den påberåbelse af »andre Landes og Rigers berømmelige statuta«, som findes i forordn. af 30. dec. 1660, men mente, man i udlandet alligevel måtte anse det som »noget sælsomt i Danmark, at Kammer- og Finanskollegium dér havde en sådan jurisdiktion, og dømte uden appel...«. Hvor en lignende ordning måtte findes i udlandet, mente han, »strækker den sig dog næppe længere end til regnskabsbetjente og de, som staa for oppebørsler, og deres embedsforretninger«.

Et sidste og nok så vigtigt argument tog sit udgangspunkt i Stampes almindelige forestillinger om de former, som skulle overholdes, når tiltale rejses mod en af kongens undersætter. Det var hans opfattelse, at kun den, som frivilligt havde givet afkald på sit eget »værning og sammes overret«, kunne retsforfølges ved Kammerretten. Det havde en oppebørsbetjent ved sin bestalling, og det samme havde den, som ved

kontrakt med kammeret havde forpagtet kongelige indtægter, og desuden den, der havde kautioneret for en betjent.

»Derimod af det, at en hugger tømmer paa en vis maade i en vis skov«, skriver han med reference til en af de forelagte sager, »kan man ej begribe, at han skal høre under Kammerretten, ei heller kan man sige, at han derved har renonceret på sit værneting«. Det var nemlig, hedder det videre, »et beneficium, som kongen saa højtideligen i Loven har tilstaaet alle sine undersaatte, og som de i almindelighed er saa meget ømme over, fornemmelig man ikke bør søge at betage dem denne følelse, men heller at nære den, da det i sig selv er vel, og kan have mange gode virkninger, at de i almindelighed kan have saadan fortrolighed til de dommere, som kongen har sat til at dømme i sager, der angaar deres velfærd, ære, liv og gods«.

En domsmyndighed, som den Rentekammeret udøvede gennem sin Kammerret, var i strid med Stampes grundopfattelse af statsstyrets indretning. Domsmagten skulle være hos domstolene, og tilsynet med retsplejen hos Danske Kancelli. I sine erklæringer havde han lige fra begyndelsen kritiseret Rentekammeret (»Dette frygtelige kollegium«) for juridisk uholdbare dispositioner, og i erklæringen fra 1759 spidde han det med sin skarpe ironi: »thi jeg er vis paa, at Kammerkollegiet ikke vil sige, at fordi de selv har foranstaltet aktionen og selv beordret kammeradvokaten til at tiltale den skyldige, derfor ville de ogsaa selv dømme i sagen, og jeg er endnu vissere paa, Kammerkollegiet aldrig ville bruge noget argument, som kunne have allermindste skin af at vise nogen slags mistro til Højesteret...«

Kammerrettens sager gik altså til Hof- og Stadsretten, som imidlertid alene i sig optog de københavnske domstole og specialretter, hvorfor Kammerretten måtte antages fortsat at være i funktion for den øvrige del af Danmark og Norge. De ikke-københavnske kammersagers behandling krævede derfor en efterfølgende lovjustering. Den uklarhed, der var opstået omkring kammersagernes behandling, betød ogsaa, at man måtte gøre sig klart, hvad man ville med kammeradvokaten. Hvor snævert skulle grænserne for hans arbejde trækkes?

Problemet med de ikke-københavnske kammersager rejstes netop af kammeradvokaten (Bang) og blev løst ved forordn. af 17. feb. 1774. Heri bestemtes, at »de sager, som tilforn har henhørt under Kammerretten, og der blev paadømte, hvorunder og bør forstaaes indbegrebne alle konsumtionssager i almindelighed, skal herefter, da Kammerretten nu er ophævet, i første instans, indstævnes og paakendes af den ordinære underret, som er vedkommendes rette værneting, og derfra, ifald nogen

vil paaanke den ergangne dom, indstævnes for Højesteret.«

At man ikke straks fik dette på plads, skyldtes den strøm af nye forskrifter for retspleje og administration, som Struensee-regimets reformiver satte i gang. Stampe giver denne forklaring i sin erklæring af 21. aug. 1772.³²

Ved forandringerne i 1771 og 1774 var problemerne dog ikke løst, for med Kammerrettens afskaffelse havde man ikke afskaffet kammersagerne. Kammerretsordningen af 1720 var fortsat i kraft, og i kammeradvokatens instruktion af 1785 var der udtrykkeligt henvist til den som retsplejelov for kammersagernes behandling.

Til stede var derfor muligheden for fortsat strid om, hvad der var kammersager, hvad der ikke var, og dermed, hvilke sager kammeradvokaten skulle føre og hvilke ikke.

Endnu i den store forordn. af 30. jan. 1793 om »de kongelige skatters oppebørsel, inddrivelse ...« var kammeradvokaten tildelt sin traditionelle rolle. Men allerede året efter blussede dysten op. Generalpostdirektionen ville da anvende kammeradvokaten i en sag, som angik Postkassens tilgodehavende i boet efter chefen for postvæsenets overordnede kassevæsen.

Mod hinanden stod nu generalprokurør Colbjørnsen og kammeradvokat Schönheyder på den ene side og Generalpostdirektionen på den anden. I den kgl. resol. af 23. sep. 1795,³³ som på Rentekammerets forestilling af 15. sep. blev afgivet i sagen, ser man generalprokurøren og kammeradvokaten underkendt og Generalpostdirektionen bemyndiget til at bruge kammeradvokaten i denne sag.

Alle argumenter for og imod blev taget i brug.

Kammeradvokatens og generalprokurørens opfattelse og argumentation lå i forlængelse af Stampes. Den første påberåbte sig sin instruktion og påstod, at det alene var hans hverv at tiltale skatte- og toldoppebærende betjente, hvis oppebørsler umiddelbart tilgik »Deres Majestæts kasse«. Han anså ikke postvæsenets indtægter for at være »kongelige«, da de ikke direkte gik i den »kongelige« kasse, men anvendtes til særlige formål: den ostindiske mission og kongelige embedsmænds pensionering. Schönheyder mente også, at postvæsenets sager lige så lidt angik ham som hospitalers, kirkers, skolers og lignende offentlige institutters.

Heroverfor mente Postdirektionen at kunne anføre mange gode argumenter for, at postkassens indtægter og udgifter ikke var noget fra statens indtægter og udgifter forskelligt. Kunne mission og pensioner ikke finansieres ved postpenge, måtte de finansieres ved andre kongelige midler. Direktionen kunne iøvrigt påberåbe sig bl.a. Finanskollegiets og

Danske Kancellis støtte for sit synspunkt. Især kancelliets støtte er bemærkelsesværdig. Det mente, at kammeradvokaten ifølge sin instruks var »pligtig til at tiltale enhver Deres Majestæts oppebørselsbetjent, under hvad kollegium han end sorterer, endog kancelliets kasserer«.

Hvordan det så kunne lade sig gøre, var generalprokurøren og kancelliet af forskellig opfattelse i denne sag. Førstnævnte var enig med kammeradvokaten om, at der var meget snævre grænser for, hvilke sager denne skulle føre. Han var kun sagfører for det kgl. Kammer: Rente-kammeret og de myndigheder, som var udskilt derfra. Postvæsenet sorterede under kancelliet og var netop ikke en kameral myndighed, mente prokurøren, ligesom han betragtede postkassen som værende udskilt fra statskassen. Skulle kammeradvokaten føre sager for postkassen, var der ingen grænser for, hvem han skulle føre sager for. Det måtte i så fald dreje sig om alle kollegier, offentlige myndigheder og halv-offentlige stiftelser, institutioner m.m., hvoraf en del havde egne advokatordninger (banken, tallotteriet) eller engagerede egne advokater (de militære kollegier).

Kammeradvokaten efter Kammerrettens nedlæggelse

Generalprokurørens helt traditionelle sondring mellem kammersager og andre sager – og dermed mellem de sager, advokaten skulle føre og dem, han ikke skulle føre, ses således endnu en gang i 1795, men lod sig derefter ikke opretholde.

Både Worm, Stampe og Colbjørnsen havde ønsket såvel kontrol med – som snævre grænser for – den kameral retspleje: Kammerretten, så længe den eksisterede, og kammeradvokatens førelse af sager i overensstemmelse med kammerretsordningen. Deres holdning har givet været afgørende for, at retten i sine sidste år havde holdt sig inden for ordningens rammer.

Rettens ophævelse fik dog naturligt en opblødende virkning på kammersagsbegrebet og dermed en frigørende virkning for kammeradvokaten, således som det også fremgår af kancelliets stillingtagen i postsagen.

Medvirkende til hans nye placering var imidlertid også andre omstændigheder.

Det nittende århundredes stadig skarpere sondring mellem civilret og strafferet førte – sammen med statsmagtens stadig videre rækkende

behov – og mere komplicerede relationer til det øvrige samfund og til udlandet på det finansielle område – til en anden brug af kammeradvokaten. Hans kompetence og erfaring som praktiserende advokat gjorde det langt mere frugtbart kun at anvende ham på det civile område og ikke fastholde ham i den funktion, man havde tildelt ham 120 år tidligere.

De egentlige kammersager vedr. embedsmisbrug etc. gled med rettens afskaffelse efterhånden helt ud af kammeradvokatens repertoire. I den store forordning af 8. jul. 1840 om »Det offentlige Kasse- og regnskabsvæsen i Almindelighed«, som endeligt afløste kammerretsordningen af 1721 og oppebørsels- og regnskabsforordningen af 30. jan. 1793, var hans oprindelige funktion i sager vedr. kasseangel etc. ikke mere at finde blandt bestemmelserne. Hans tid som »fiskal« var til ende. De sager, han fik overdraget at føre »på embeds vegne«, blev statskassens civile sager vedr. indtægter og udgifter, aktiver og passiver.

Som udtryk for den forskydning, der var sket i kollegiernes anvendelse af ham, kan anføres den store mængde sager, han af Statsgælddirektionen i 1820'erne fik overdraget at føre mod debitorer, som i 1820'erne havde modtaget lån af Den ekstraordinære Laanefond af 3. apr. 1819.³⁴ Arbejdets omfang ses af den ekstrahonorering, man fandt det nødvendigt at yde sin sagfører for dette arbejde. I 1820'erne fik han således en ekstra årlig godtgørelse på 1000 rdl. herfor.

For advokaturens placering og anvendelse i 1830'erne er der klart redegjort i J. O. Hansens »Bidrag til den danske Civilproces« fra 1839.³⁵ Den civile karakter er her understreget. Det var ikke kammeradvokatens opgave »*ex officio* at søge kundskab, om nogetsteds eller i noget forhold den kongelige eller statens interesse skulle trædes for nær«. Den funktion finder »ikke let anvendelse, da det ikke med billighed kan ventes eller fordres, at kammeradvokaten uden for den anledning, som de ham fra vedkommende kollegium tilstillede sager maatte give, skulle have synderlig tid og lejlighed til at henvende sin opmærksomhed på de forhold, hvor der kunne blive spørgsmaal om kongens interesse«.

Kammeradvokaten skulle varetage to funktioner: 1. Meddele betænkninger til »vedkommende kollegier« og 2. Procedere de sager, »som efter disses (kollegiernes) ordre eller samtykke anlægges den kongelige kasses interesse vedkommende«.

Om betænkningerne, som i løbet af det 19. årh. blev en meget vigtig del af embedets pålæg, skriver J. O. Hansen, at de ikke skulle indskrænke sig til spørgsmålet, om der var anledning til på den kongelige kasses vegne at anlægge eller appellere en sag, men også i andre

»anliggender, hvor der opstaar spørgsmaal om retlige forholds indgaaelse eller afgørelse, maa kollegierne kunne fordrø betækning fra kammeradvokaten, der på en maade fungerer som deres juridiske konsulent«. Noget monopol havde denne advokat og juridiske konsulent dog ikke. Et kollegium havde mulighed for at antage en anden sagfører.

Det meste af denne beskrivelse kan bruges på den nutidige kammeradvokatur. Indtil 1848 var kammeradvokaten udelukkende statskassens sagfører. Forfatningsforandring og forvaltningsreform i årene derefter fik nok konsekvenser for embedet, men ændrede det alligevel ikke på nogen afgørende måde. For nok kom kammeradvokaten efterhånden til at føre retssager og skrive responsa for hele centraladministrationen og alle centrale styrelser, myndigheder og institutioner, men han vedblev alligevel helt til vore dage at være »kameral« i den forstand, at Finansministeriet og senere Ministeriet for skatter og afgifter uden sammenligning forblev hans største klienter.

I 1848-49 afskaffede man – med virkning fra de næste vakancer – generalprokurørens og generalfiskalens embeder. De måtte for det nye styre i højere grad end andre fremtræde som enevældens embedsmænd.

Kammeradvokatens embede var det nær gået på samme måde. Ved en embedsvakance i 1854 ønskedes det afskaffet, men bevaredes alligevel ved, at det besattes ved konstitution og ved ministeriel resolution. Finansministeriets behov for at have sin egen sagfører kunne opveje det politiske behov for også at få denne enevælde-embedsmand fjernet.

I 1910 ville man igen afskaffe advokaturen, men bevarede den så alligevel, da det kom til stykket. I 1935 tog man atter kammeradvokaturen og dens funktioner op. Ved den konstituerede kammeradvokat Vagn Aagesens afgang i dette år sendte Finansministeriet den 21. mar.³⁶ Folketinget en længere redegørelse for sine principielle overvejelser om advokatembedets status. Det konstateredes her, at kammeradvokatordningen stadig var hjemlet ved den kgl. instruktion af 26. okt. 1785, men at stillingen efterhånden i væsentlig grad havde skiftet karakter, »idet en betydelig del af de Kammeradvokaten paahvilende opgaver, herunder særlig dennes politi- og paatalemyndighed er overgaaet til særlige forvaltningsorganer«.

Finansministeriet skrev, at der efter dets opfattelse ikke var »grundlag for at opretholde den paagældende stilling som embedsstilling, og man maa ogsaa tage afstand fra den tanke at knytte kammeradvokatstillingen til en anden embedsstilling, da en saadan embedsmand ikke ville have samme forudsætninger som en praktiserende højesteretssagfører for at kunne yde administrationen betydelig bistand vedrørende processuelle

spørgsmaal og med hensyn til tvivlsomme juridiske spørgsmaal, der kan antages at ville blive indbragt for domstolene.«

Men kammeradvokatordningen ønskede ministeriet bevaret.

Erfaringen havde nemlig vist, at der var meget væsentlige fordele forbundet med, at de forskellige ministerier og styrelser kunne rådføre sig med en praktiserende sagfører »angaaende særlige processuelle spørgsmaal og fortolkningsspørgsmaal navnlig i sager, der tenderer mod en retssag, og det maa endvidere anses for givet, at den for staten som helhed bedste og billigste ordning vil være, at denne responderende virksomhed knyttes sammen med adgangen til, hvor ikke særlige forhold gør sig gældende, at føre statens retssager«. Man ville således opnå en billigere ordning for staten, end man ville ved en ordning, hvorefter de enkelte ministerier og styrelser i de enkelte tilfælde traf særlige aftaler med de forskellige sagførere. Man ville endvidere opnå, at der hos kammeradvokaten »samles et arkiv vedrørende de ham forelagte sager ..., ligesom kammeradvokaten ved den nære tilknytning til statens forskellige administrationsgrene har adgang til at opnaa et saadant kendskab til statens almindelige administrative forhold, saa dette i forbindelse med hans adgang til almindelig sagførerpraksis vil gøre, at man med særlig tillid kan betro den paagældende varetagelsen af statens interesser i retssager og benytte den paagældende som konsulent i retsspørgsmaal.« På grund af sin overvejende interesse i sagen, og fordi Finansministeriet repræsenterede statens lønnings- og pensionsvæsen, skatte- og oppebørselsvæsen samt dens udlånsvirksomhed fandt ministeriet det endvidere rimeligt, at kammeradvokaten som hidtil knyttedes til dette.

Ved Finansministeriets forestilling af 27. jun. med kgl. resol. af 29. jun. 1935³⁷ blev alt dette taget til følge, den nye kammeradvokat udnævnt, og den forudsætning tilføjet, at kammeradvokaten i almindelighed bevarede sin fortrinsstilling til at føre sager for staten. For den nye kammeradvokat, Arne Kemp, blev der på grund af de ændrede formaliteter ikke udarbejdet en ny instruktion. Statens forhold til kammeradvokaten blev ganske det samme som en privat klients til sin advokat. Derimod blev der indgået en aftale af 3. jul. 1935, hvis indhold er blevet gentaget ved de senere udnævnelser, og for hvilken den nye ordning blev lagt til grund.

Da kammeradvokaturen ophørte med at være et embede, blev det et personligt »hverv«, som ved kgl. udnævnelse blev overdraget en privat praktiserende højesteretssagfører på de betingelser, som var nedfældet i aftalen.

Dog har det i Finansministeriets brev fra 1935 udtrykte behov for en kontinuitet i advokatbistanden til staten medvirket til, at den siden 1910 fulgte praksis ved nyudnævnelser til hvervet er blevet fortsat. Nybesættelserne af advokaturen havde og har siden da fundet sted ved, at embedet/hvervet er blevet overdraget en medarbejder hos den afgåede kammeradvokat. Den i ét sagførerfirma erhvervede erfaring i specielt at føre statens sager har sammen med nødvendigheden af hele tiden at kunne benytte de tidligere kammeradvokaters arkiver betydet en slags »succession« inden for det samme advokatfirma, som kun i begrænset omfang fører sager for andre klienter.

Kammeradvokatens arbejde er i vore dage meget omfattende. Egentlige retsager udføres, telefoniske konsultationer ydes og responsa udfærdiges i sager især, som »tenderer mod retssag«. Klienterne er alle centraladministrative myndigheder og styrelser m.m. Alene undtagen er DSB og den såkaldte »inkassatorordning« vedr. lån til erhvervslivet og studerende, som administreres af Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning. Omfattet af kammeradvokatordningen er imidlertid statens almindelige inkassosager vedr. mindre erstatningskrav samt skatte- og afgiftskrav hos privatpersoner m.v. I disse sager anvender kammeradvokaten ofte lokale advokatkolleger.

Noter:

Der henvises i almindelighed til forordnings- og reskriptsamlingerne samt til: Jacob Mandix, Om det danske Kammervæsen, 1820, s. 424ff.

Carl Christiansen, Bidrag til Statshusholdningens Historie under de to første Enevoldskonger I, 1908, s. 95ff & II, 1922, s. 179ff.

J. Boisen Schmidt, Studier over Statshusholdningen i Kong Frederik IVs regeringstid 1699-1730, 1967, s. 148ff.

1. Aarsberetninger fra Det kongelige Geheimearchiv II, 1856-60, s. 246ff.
2. Morten Westrup, Danske Lov og kongens embedsmænd, Danske og Norske Lov i 300 år, 1983, s. 113ff.
3. Rentekammeret 2213.2.
4. Rentekammeret 222.121.
5. Rentekammeret 39.2.
6. Rentekammeret 2212.115.
7. Rentekammeret 39.171.

8. Rentekammeret 2211.57: Relation af 27. feb. 1708.
9. Rentekammeret 2212.117.
10. Rentekammeret 2211.71: Relation af 15. aug. m. kgl. resol. af 27. aug. 1718, Relation af 10. sep. m. kgl. resol. af 14. sep. 1718, og Rentekammeret 2212.120: Bestalling af 1. okt. 1718.
11. Rentekammeret 13.20.
12. Rentekammeret 39.171.
13. Rentekammeret 39.6-39.14.
14. Rentekammeret 2211.197.
15. Rentekammeret 2212.120.
16. Rentekammeret 2211.75.
17. Instruktionerne 1720-63: Rentekammeret 39.171 vedr. Bredals endv.: Rentekammeret 2211.198, 15. jul. 1720.
18. Rentekammeret 2211.76.
19. Kammerrettens protokoller: Rentekammeret 39.14-31 og Register over Kammerrettens sager 1740-71, 39.32.
20. H. Hjorth-Nielsen, Danske Prokuratorer med kongelig Bevilling 1660-1869, 1935.
21. Rentekammeret 39.171.
22. Rentekammeret 12.2.
23. Rentekammeret 222.122-207 og Finanskollegiets reglementer for Civiletaten 1771ff.
24. Stamped Erklæring af 9. aug. 1767, Erklæringer, Breve og Forestillinger V, 1797, s. 344ff.
25. Rentekammeret 2411.20.
26. Rentekammeret 2212.143.
27. Generaltoldkammeret, Relationer og Resolutioner ang. Danmark og Norge.
28. Kai Fr. Hammerich, Den danske Dommerstand under Enevælden, 1931, s. 128ff og 174ff. Ditlev Tamm og Jens Ulf Jørgensen, Retshistorie i hovedpunkter II, 1975, s. 29ff og 64f.
29. Kabinetstyrelsen i Danmark 1768-72 I, 1916, s. 126f.
30. Stamped Erklæringer II, s. 568ff.
31. Stamped Erklæringer II, s. 739ff.
32. Stamped Erklæringer VI, s. 283ff.

33. Rentekammeret 2411.40.
34. Statsgældsdirektionens kgl. reskripter og resolutioner samt Statsgældsdirektionens forestillinger, indberetninger og betænkninger 1821-28.
35. J. O. Hansen, Bidrag til den danske Civilproces Del I, 1839, s. 317ff.
36. Finansministeriet, sekretariats- og budgetkontorets kopibog.
37. Allerhøjeste Rescripter og Resolutioner vedk. Finansministeriet 1935. I. Samt: De af Folketinget valgte statsrevisorer, Beretning om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand, 1984.

Perspektiv på forvaltningshistorie

Af Tim Knudsen

Forvaltningsforskningen tilbyder en række overordnede problemstillinger, som hidtil kun i ringe grad er blevet udnyttet i dansk administrationshistorie. Disse problemstillinger sammenknytter administrationshistorie med kultur- og civilisationshistorie, og præsenteres her af lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet, lic.adm.pol. Tim Knudsen, som for nyligt har skrevet om Københavns byplanlægning omkring århundredskiftet (Storbyen støbes, Akademisk Forlag, 1988).

I disse år sker der en betydelig vækst i antallet af værker om dansk forvaltningshistorie. Disse arbejder udmærker sig næsten undtagelsesløst ved en grundig kildegranskning og stor detailrigdom. De vidner om en kolossal flid i forbindelse med et ofte meget langvarigt arkivarbejde.

Det kan imidlertid være svært ud fra de mange enkeltstudier at skaffe sig et samlet overblik over dansk forvaltningshistorie. Området er næppe modent til syntese. Det må uundgåeligt nedsætte interessen uden for forvaltningshistorikernes snævre kreds.

Generelt synes det at gælde, at studierne fordeler sig meget ujævnt på perioder og emner. Endvidere indeholder de alt for sjældent sammenligninger med andre lande, som kunne sætte de danske forhold i relief. Yderligere bindes der i for lille udstrækning tråde til den almindelige danmarkshistorie. Endelig er de ikke relateret til en fælles, overordnet problemstilling, hvilket meget vel kan udsætte muligheden for at oparbejde en syntese til en fjern fremtid. Og det er vel egentlig en skam.

Formålet med denne artikel er at forsøge at give en lille stimulans til overvindelse af nogle af disse mangler. For den politologiske forvaltningsforsker er det afgørende for interessen for det enkelte studie, at det sættes i *perspektiv*. Både gennem sammenligninger med andre lande, såvel som gennem skitsering af de lange linier, som detailstudiet har plukket et stykke ud af. Artiklen giver nogle bud på, hvordan sådanne perspektiveringer kunne tænkes.

Hos nogle kunne der måske opstå en vis frygt for, at en koordinering af forvaltningshistorikernes indsats ville hæmme den enkelte historikers frihed. Det er nu langt fra den grøft, vi er ved at hayne i nu. Her er det snarere, hvad vi kunne kalde arkivbekvemmeligheden, der styrer, hvad der forskes i. Man vælger i høj grad ud fra kildematerialets omfang og tilgængelighed. Ville man fremover i højere grad blot perspektivere sine

problemstillinger gennem sammenligninger og tråde gennem tid og rum, ville anvendeligheden af det meget gode arbejde vokse – uden at forskernes frihed hæmmes.

I det følgende vil jeg give nogle forslag til overordnede problemstillinger og mål, som efter min vurdering kan øge interessen for forvaltningshistorikernes arbejde. Det er langt fra de eneste tænkelige perspektiver. De udelukker heller ikke gensidigt hinanden. De er blot nogle forslag, som set fra en forvaltningsinteresseret politologs vindue kan være vigtige. Det er imidlertid et gennemgående træk i det følgende, at forvaltningshistorie altid må indeholde en international dimension. Dansk forvaltningshistorie bør aldrig anskues isoleret fra såvel den nordiske som den øvrige internationale sammenhæng. Den må indeholde sammenligninger og stof om de gensidige påvirkninger mellem landene.

1. Bureautraseringsperspektivet

Den klassiske samfundsvideuskabelige synsvinkel på forvaltningshistorie er Max Webers. Weber interesserede sig for de lange linier i den vestlige civilisations udvikling. Det centrale tema for Weber var den vestlige verdens stadige bevægelse hen mod større rationalitet. Denne rationalisering og dermed følgende afmystificering af verden analyserede Weber på en række områder, bl.a. religionens, økonomiens, musikkens m.m. Som en integrerende del af hele denne udvikling inddrog Weber udviklingen af organisationsformer i såvel offentlig forvaltning som privat virksomhed fra en mangfoldighed af præbureautraseriske former henimod en moderne bureautraserisk organisationsform. Weber betragtede den bureautraseriske organisationsform som alle andre former for organisation overlegen med hensyn til rationalitet. Den var et fremskridt med hensyn til »nøjagtighed, hurtighed, entydighed, dokumentkunds-kab, kontinuitet, diskretion, ensartethed, streng underordning, færre gnidninger, mindre sagsomkostninger og faglige og personlige belastninger« (Weber 1971: 126). Denne organisationsform var alle andre organisationsformer overlegen på samme måde som en maskine er de ikke-mekaniske former for produktion overlegen i produktionen af materielle goder (s.st.).

Ved »bureautrateri« forstod Max Weber en forvaltningsform med dels nogle karakteristika for embedsmandens stilling såvel som den organisation, som embedsmanden indgår i.

Embedsstillingen er karakteriseret ved at være *fuldtids* og normalt også den eneste ansættelse, så interessesammenblanding kan undgås. Embedsmanden ansættes ved en kontrakt principielt på *livstid*. Den ansatte kan kun afskediges under særlige omstændigheder, men har altid selv mulighed for at forlade organisationen. *Lønnen er fast og i pengeform*. Lønnens størrelse er primært afhængig af den ansattes hierarkiske position.

Den ansatte rekrutteres på basis af *kvalifikationer* (meritrekruttering). I de – ifølge Weber – mest rationelle tilfælde sker det på basis af eksamensbeviser. De ansatte udpeges (de køber, arver eller vælges ikke).

Organisationen er *hierarkisk*, og de ansatte anvender hierarkiet som *karrierestige*. Forfremmelse sker på basis af evner eller anciennitet og afgøres af overordnede.

De ansatte er underordnet streng og systematisk *kontrol*. Deres kompetenceområder er klart afgrænsede. Afgrænsningen er *sagligt* begrundet i formelle regler.

Sagsbehandlingen er karakteriseret ved *forudsigelighed* og *skriftlighed*.

Organisationen er karakteriseret ved en *adskillelse* mellem privatsfære og embedsvirksomhed, idet personalet er personligt frit og kun underkastet formelle embedspligter. Der er også en adskillelse mellem personalet og ejendommen over administrationsmidlerne.

Organisationen er karakteriseret ved upersonlige og formelle relationer. Bureautiets embedsudøvelse er baseret på: a) Generelt: Overordnede *regler*, b) Specifikt: *Deduktion* fra overordnede regler til konkrete sager. (Ovenstående er en sammenskrivning af Weber 1971 og Abrahamsson 1975: 45-47.)

Bureaukrati er i sin reneste form sammenknyttet med, hvad Weber kaldte »rationelt herredømme«, d.v.s. autoritetsudøvelse på basis af upersonlige regler. Autoriteten var ikke legitimeret ved personlig hengivenhed over for herskeren, såkaldt »charismatisk herredømme«. Det er heller ikke et »traditionelt herredømme«, som bygger på vanebestemt normativ orden. Autoriteten skyldes helt upersonlige spilleregler omkring rationelle politiske beslutningsforhold. »Herredømme i kraft af legalitet, troen på de legale loves gyldighed og på den saglige kompetence, som bygger på rationelt opstillede regler« (Weber 1971: 5). Det legale herredømmes organisatoriske udtryk – den bureaukratiske idealtype – er en upersonlig, formel, rationel struktur, der opretholdes gennem embedsmændenes lydige udførelse af reglementerede pligter.

Der er mange gode argumenter for at anvende Webers berømte bureaukratiske ideal-type i forvaltningshistoriske studier. Først og frem-

mest er den ganske simpelt skabt i forbindelse med studier af de lange linier set i fugleperspektiv. Den var ment som et redskab til at holde forskellige historiske forvaltningsorganisationer op mod hinanden ud fra spørgsmålet: »Mere eller mindre bureaukratisk?« Med den bureaukratiske idealtipe får vi et udviklingsperspektiv lagt ind over, hvad der ellers kan forekomme som en meget forvirrende historie med frem- og tilbageskridt, usamtidighed etc. Den har da også været inddraget i forbindelse med enkelte forvaltningshistoriske arbejder (F.eks. Bjerre Jensen 1987 og i Sverige af Rothstein 1982).

Det er interessant et øjeblik at dvæle ved, hvilke aspekter af forvaltningshistorien, der er belyst og hvilke, der er mindre belyst, hvis vi bruger den bureaukratiske idealtipe som checkliste. Det er da oplagt, at det er forholdsvist nemt at sige noget om rekrutteringspraksis og embedsmændenes uddannelsesmæssige baggrund, selv om der også her er huller i vor viden. Der er imidlertid belæg for at hævde, at den danske konge under enevælden havde en i virkeligheden usædvanligt vidtgående udnævnelsesret, at udnævnelse på basis af kvalifikationer slog igennem forholdsvist tidligt i Danmark, og at salg af embeder kun i ringe grad var kendt i Danmark (Jfr. Bjerre Jensen 1987). Det ser også ud til, at dansk centraladministration og landets største lokalforvaltning, den københavnske, tidligt i 1800-tallet var domineret af jurister, med en efter tidens europæiske standard god uddannelse (Hammerich 1931: 123 samt Linde 1987: 203ff). Tillige var den øvrige lokalforvaltning på denne tid blevet præget af juridisk uddannede, efter at landboreformerne i det væsentlige havde fjernet grundlaget for godsejerstyre (Løgstrup 1983: 365ff samt Hammerich 1931: 123). Det kan også se ud som om dansk forvaltning tidligt byggede på pengeløn, selv om indtægterne blev suppleret i forbindelse med embedsvaretagelsen. I disse forhold vedrørende den enkelte embedsmands stilling ser det ud til, at forholdene afviger betydeligt fra Sverige, hvor der nok i højere grad er blevet anvendt naturalløn helt frem til årene 1855-1870. Rekrutteringen var i Sverige i langt højere grad begrænset til adelige. De svenske juridiske uddannelser havde omkring år 1800 et meget lavt niveau, hvilket bl.a. hang sammen med, at en del af de indskrevne studenter var rene børn, som ikke kunne udnytte undervisningen. Formålet med at indskrive børn var at få dem ind på embedsvejen så tidligt som muligt, fordi anciennitetsprincippet var det vigtigste forfremmelseskriterium (Rothstein 1982).

Det kunne således se ud som dansk forvaltningshistorie, for så vidt angår embedsmandens forhold, tidligere og mere udpræget end f.eks. Sverige har været »bureaukratiserede« i Webers betydning. På et punkt

har Danmark dog næppe været mindre afvigende end Sverige. Både dansk og svensk statsforvaltning har i meget udpræget grad været præget af embedsmændenes dobbeltbeskæftigelse. I Danmark har fænomenet været tolereret indtil for få årtier siden. Omfanget af dobbeltbeskæftigelsen og de nærmere forhold omkring den har der dog ikke mig bekendt været gjort nærmere studier af. Alt i alt skulle det imidlertid været muligt at tegne i det mindste et rids af dansk forvaltningshistorie for så vidt angår embedsmandens rekruttering, aflønning, uddannelse og arbejdsforhold. Billedet ville formentlig placere dansk forvaltning som forholdsvis avanceret efter international målestok.

Mere uklart bliver billedet, hvis vi vender os fra den enkelte embedsmand over mod organisatoriske forhold. Dels er der her tale om forhold, som formentlig er vanskeligere at afdække ud fra kildematerialet. Dels er det nok en fordel at være trænet i organisationsteoretisk tænkning, hvis man vil kaste sig over den slags spørgsmål, mere trænet end forvaltningshistorikere vel almindeligvis er. I al fald føler man sig efter en læsning af danske forvaltningshistoriske værker fortsat usikker på mange spørgsmål. Hvordan arbejdede egentlig enevældens kollegier og direktioner? Hvordan groede hierarkierne frem? I hvilken grad kan man tale om specialisering i dansk statsforvaltning? Hvor præcist blev kompetenceområderne afgrænsede? Hvor forudsigelig var sagsbehandlingen? På alle disse spørgsmål kan der gives svar, men ikke særligt præcise svar, hvis vi ønsker alle væsentlige områder og hele det lange tidsforløb fra i det mindste 1400-tallet til dette århundrede dækket.

Den bureaukratiske idealtipe har den fordel, at den er egnet til at analysere bureaukratiseringen som en proces over tid. Den har også den fordel, at den ikke gør mere eller mindre tilfældige modeluner i moderne forvaltningsdiskussion til et udtryk for den højeste udvikling. Idealtypen er skabt ved starten af dette århundrede og har bestået tidens prøve som et velegnet udgangspunkt for utallige historiske og organisationsteoretiske studier. Der er ganske vist en meget stor litteratur om, hvorledes Weber egentlig skal fortolkes, men ingen synes at benægte, at idealtypen sammenfatter nogle træk, som er overordentlig karakteristiske for den vestlige verdens udvikling. De træk, den sammenfatter, præger i vid udstrækning forvaltningen i store dele af verdenen i dette århundrede (Etzioni-Halevy 1985).

Som alt andet har den bureaukratiske ideal-type imidlertid også sine problemer. Det første problem, som imidlertid er til at løse, er, at den ikke er specielt nuanceret i forhold til mere spidsfindige detailstudier. Hvad der interesserer forvaltningshistorikeren er bevægelsen fra den

feudale måde at organisere på. Den feudale fyrstes forvaltning byggede på vasallers personlige loyalitet og underkastelse. I modsætning hertil er bureaukratiets rekrutteringsmønster strengt baseret på intellektuelle meriter. Afgørende er formelle kvalifikationer i form af eksaminer fra universitetet og tidligere arbejde. Ændringen fra den ene form for organisation af forvaltningen til den anden har været mange århundreder. Der er mange mellemtrin, mange »tilbagefald« til ældre rekrutteringsformer og megen »usamtidighed«, d.v.s. den samtidige eksistens af flere rekrutteringsformer. Nogle af mellemtrinene er salg af embede, udnævnelse som nådesbevisning og udnævnelse ud fra en rent personlig kvalifikationsvurdering. Men selv disse mellemtrin har deres blandformer. Der er eksempler på, at den højstbydende ikke har fået et embede, fordi monarken vurderede, at en anden var bedre kvalificeret (Bjerre Jensen 1987). Udnævnelse som nådesbevis kan ligeledes præges af kvalifikationsovervejelser, men kan også være en mere »arkaisk« social og økonomisk gunstbevisning.

Dette eksempel med rekrutteringspraksis illustrerer, at der kan være behov for yderligere at systematisere begreberne, således at man kan svare mere præcist på spørgsmålet, om en bestemt rekrutteringspraksis er mere eller mindre bureaukratisk end andre rekrutteringsformer i samme stat eller andre stater, man ønsker at sammenligne med. Et andet og mere fundamentalt problem ved den bureaukratiske ideal-type er, at den i meget høj grad leder til en fokusering på forvaltningens indre forhold, mens samspillet med det øvrige politiske system og ikke mindst det øvrige samfund let forsømmes. Dette har ganske vist aldrig været Max Webers hensigt. Tværtimod var det jo Webers hensigt at anskue bureaukratiseringen i samspil med den øvrige samfundsudvikling. Men Webers bidrag i så henseende er ikke en egentlig teori om den samfundsmæssige udvikling, snarere hvad man kunne kalde en skitsering af forskellige faktorer, som bureaukratiseringen følges med. Blandt disse faktorer er:

1) *Skabelsen af pengeøkonomien*: Denne betingelse er ikke absolut for skabelsen af bureaukratier. Bureaukratier baseret på naturalydelser havde eksisteret i for eksempel Ægypten, Rom og Kina. Men naturalydelser var ikke pålidelige for bureaukrater. Pengeøkonomi derimod tillader regelmæssige, faste lønninger, som til gengæld sikrer pålidelige organisationer.

2) *Fremkomsten af en egentlig kapitalistisk økonomi*: Kapitalismen er karakteriseret ved rationel vurdering af risici, omkostninger og den systematiske kalkulation af profit. Det kræver markedsøkonomiske

forhold, som er præget af forudsigelighed og betrygget overfor vilkårlige påvirkninger i form af vilkårlige statslige indgreb eller kriminalitet. Kapitalismen kræver således og opmuntrer til stærke og ordnede politiske styreformere, som er det samme som, at kapitalismen kræver bureaukratiske organisationer.

Desuden har behovet for rationalitet og kalkulerbarhed fået kapitalistiske virksomheder til selv at følge bureaukratiske principper for deres organisation.

3) *Sækulariseringen*: Den vestlige verdens udvikling har været præget af, hvad der er blevet kaldt verdens afmystificering, en mere effektiv tilpasning af midler til mål og en systematisk analyse af virkeligheden. Det er f.eks. evident i tilfældet med den protestantiske etik, som opmuntrede hårdt, fremtidsrettet arbejde og selvdisciplin. Denne etik var fundamentet for den kapitalistiske ånd, som kalder på den rationelle investering af tid og energi for at maksimere profit og et levnedsløbs bedrifter. Den kapitalistiske ånd har efterhånden frigjort sig fra sit religiøse hylster, men lever videre i sækulariseret form. Sækulariseringen er også iøjnefaldende i forbindelse med den moderne videnskab, som har som idé at forklare verden på basis af rationel teori, og om muligt også på basis af kalkulation og systematisk empirisk observation.

Kapitalisme, protestantisme, videnskab og bureaukrati er således alle dele af modernitetens tilblivelse – af verdens-rationaliseringen.

4) *Demokrati*: Den demokratiske styreform har fremmet bureaukratiseringen ved at angribe og hjælpe til med at fjerne det traditionelle adelsstyre og ved at opmuntre til uddannelse og udnævnelse på basis af viden.

5) *Den europæiske befolkningsvækst*: Befolkningstilvækst mangedobler de administrative opgaver og giver vækst til de organisationer, som udfører dem. Større organisationer tenderer mod at blive mere bureaukratiske.

6) *Fremkomsten af specielt komplicerede administrative problemer*: I det gamle Ægypten medførte den komplekse opgave at konstruere og regulere kanaler, at der blev skabt de første store bureaukratier i historien. I Europa var det kampen for at kontrollere store territorier og befolkninger, samt nye tekniske og sociale opgaver, som gav staterne et behov for ekspertise, effektivitet og specialiserede delapparater indenfor bestemte policy-områder.

7) *De moderne kommunikationsformer*: Disse har både krævet og muliggjort en mere kompleks og effektiv administration (Gerth og Mills 1958: 204-14).

Bureaukrati er således både muliggjort og nødvendig for moderniteten. Som det imidlertid ses, er den weberianske forståelse af bureaukratiseringen næsten altomfattende. Den giver imidlertid ikke vejledning om, hvorledes man skal prioritere de forskellige faktorer, som Weber fremhæver. Følgelig indskrænker de fleste weberianere sig til at analysere på organisationernes indre forhold – hvad der også giver rigeligt at bestille. Men meget af interessen for forvaltningens udvikling forsvinder, når forvaltningsudviklingen kommer til at stå løsrevet og abstrakt i forhold til samfundsudviklingen.

Vi skal imidlertid se på et perspektiv, der ikke er uforeneligt med det weberianske, men som giver én faktor klar prioritet.

2. Statsbygningsspektivet

En synsvinkel, der i højere grad inddrager samspeilet mellem stat og samfund – men nok i endnu højere grad interaktionen *mellem* stater – i synet på forvaltningsudviklingen, finder vi hos en gruppe nyere samfundsforskere, der har interesseret sig for stats- og forvaltningsudviklingen ud fra den dynamik, som krigen har skabt. En førende skikkelse blandt disse forskere er Charles Tilly. Tilly hævder generelt, at »forberedelse til krig har været den store statsbyggende virksomhed« (Tilly 1975: 4). Denne gruppe af forskere, hvortil jeg også vil henregne Anthony Giddens (Giddens 1985), er heterogen, men har det til fælles, at de interesserer sig for stats- og forvaltningsbygning ud fra en mere historisk synsvinkel end den, vi kender fra 1970'ernes »grand theories« om staten, som diskuterer staten alment og abstrakt. Ingen af disse statsbygningsspektivforskere er snævert koncentreret om forvaltningen og dens indre forhold. Det afgørende i dette *statsbygningsspektiv* er at tage udgangspunkt den darwinistiske proces, der reducerede antallet af politiske enheder i Europa fra mange hundreder i 1500-tallet til ca. 25 stater o. år 1900. Denne proces var for det første en konsolideringsproces for den enkelte stats suverænitet (for dem der overlevede), for det andet en destruktionsproces af andre politiske enheder og for det tredje en proces af interstatslig integration, således at der blev tale om et *system* af stater (Giddens 1985: 91). Forvaltningsopbygningen var et vigtigt element i opbygningen af den moderne stat i et system af stater. Militær overlegenhed beror ikke mindst på evnen til gennem en effektiv administration at trække ressourcer ud af eget samfund. Hele denne historiske proces, som blev startet af entreprenante krigs- og statsmagere, gav

forvaltningsapparaterne en nøglestilling på baggrund af den uheldige erfaring, som de mindre heldige indhøstede. Det var den erfaring, at penge og andre ressourcer hurtigt slap op, og når det skete, kunne alt tænkes, herunder at ens egne soldater gik over til fjenden. Sent i 1600-tallet erfarede Spanien – engang den mægtigste magt i Europa – et finansielt sammenbrud, så det ikke kunne mønstre en hær. Frankrig var tæt på det samme sammenbrud, men reformer i den fiskale administration gjorde forskellen til Spanien. I modsætning til disse store riger kunne en monark selv i et lille fattigt land, der gennem sit forvaltningsapparat kunne trække ikke bare fiskale ressourcer, men også et godt soldatermateriale til sig, uddanne og organisere dem godt, samle forsyninger, opbevare dem og administrere dem kreativt over længere tid og distancer, nå meget langt på en tilsyneladende beskeden baggrund. Et eksempel på det sidste er Sverige i den såkaldte stormagtstid i det 17. århundrede. Gustav 2. Adolf (1611-1632) var den første monark i det moderne Europa, som samlede kontrollen af et krigstogt under en enkelt mands autoritet. Før var krig mere uberegnelig anarkisk. Før dette blev standset, var et ordnet statssystem i Europa i virkeligheden en umulighed (Howard 1976: 72). Sveriges evne til at føre mere effektiv krig end andre lande gav dette fattige, tyndt befolkede land i Europas nordlige udkant mulighed for at underlægge sig store landområder med en langt større befolkning langt nede i Mellemeuropa og senere langt østpå. Og den stødte for evigt Danmark fra tronen som Nordens stærkeste stat. Det centrale i denne deroute, er hverken Christian 4.s eller andre danske monarkers mere eller mindre idiotiske dispositioner. Det er det derimod, at Sverige havde haft mulighed for i sin afsidesliggende position at udvikle et unikt værnepligtssystem. Sverige havde gennem de lokale myndigheder skabt den ordening, at hver tiende mand blev soldat for en tyveårig periode, således at han kunne blive en virkelig dygtig soldat. De øvrige ni betalte skat til udrustning af de tjenestegørende. Når hæren var i hjemlandet, fik den ingen løn, men levede på en ordentlig og velorganiseret måde af landet. Oven på denne faste og for monarken egentlig omkostningsfrie basis kunne han så lægge lejesoldater og forbundsfæller, men altid holdt sammen under svensk ledelse og organisation.

I statsbygningsperspektivet fokuserer vi altså på forvaltningen for at belyse forskellige forvaltningsapparaters evne til på en effektiv måde at rejse og kontrollere ressourcer, som i sidste ende styrker staten som krigsførende magt. Dette skal ikke fortolkes snævert. Langt flere af forvaltningens momenter har deres oprindelse i en kontekst af statskon-

kurrence og -strid, end dem vi er vant til at tænke herind navnlig de sidste årtier, hvor der har hersket en bemærkelsesværdig fred i Europa.

Et fundamentalt aspekt af statsbygningen i de seneste århundreder har været kampen for militær og administrativ kontrol med territoriet. Traditionelle politiske enheder endte i diffuse grænseområder af ofte uvejsom karakter. I traditionelle riger var rejser farlige; overfald og røverier lurede overalt. I traditionelle imperier har der altid været en betydelig væbnet opposition. Lokale krigsherrer, nomadegrupper, alle slags pirater og banditter udtrykte det traditionelle samfunds segmenterede karakter.

Den moderne stat er en særlig institution med monopol på legitim fysisk vold, myndighed til at lovgive, monopol på at beskatte, monopol på møntudstedelse og et permanent diplomati til at varetage relationerne til andre stater. Den moderne stat har suverænitet inden for en præcist defineret grænselinie.

Udviklingen af et selvstændigt bureaukratisk apparat er en afgørende forudsætning for kontrollen med territoriet.

Kontrol med territoriet betyder at gennemføre en bestemt statslig orden. Afgørende for at udvikle de administrative muligheder for dette var trykkekunstens udbredelse og den systematiske indsamling af »statistik«. Under absolutismen var denne data-indsamling især koncentreret omkring 2 områder, i det mindste når vi ser på statens indre anliggender. Det ene var finansierings- og beskatningsområdet, det andet befolkningsstatistikken. Det sidste var ikke alene et spørgsmål om at holde styr på befolkningsressourcerne til krigsformål; det blev efterhånden også et redskab til at definere »afvigere« gennem data om fødsler, ægteskaber, og dødsfald, etnisk baggrund, beskæftigelse, skilsmisse, kriminalitet, selvmord etc. Der kunne herigennem holdes bedre kontrol med befolkningen, og de syge, kriminelle m.fl. kunne isoleres. Den kriminelle var ikke længere en rebel, men en »afviger«, som skulle have tilpasset sine normer til det af staten accepterede.

På finansierings- og beskatningsområdet var den store nyskabelse statens ret til at hævde et monopol på at beskatte inden for et nærmere defineret territorium (defineret bl.a. gennem militære kartografiske undersøgelser). Staten fik magt til at sikre en effektiv og systematisk beskatning. Forfatteren, der skabte begrebet »skattestat«, Rudolf Goldscheid, betragtede krig som primus motor i hele det offentlige finansvæsens udvikling (Giddens 1985: 159).

Skattestatens forgængere stod helt uden for den materielle produktion. Beskatningsniveauerne varierede fra region til region. Lokale

herremænd og forvaltere beskattede bønderne ud fra selvvalgte regler.

Den moderne stat har udviklet et langt mere systematisk og højt sofistikeret skattesystem. Beskatningen har samtidig fået andre formål end det fiskale: Trimming af markedsøkonomien og en lang række moraliserende og disciplinerende funktioner, som skal fremme arbejdssomhed ved at presse folk til at arbejde, investere på bestemte måder, til at øge eller nedsætte folketallet, til at dæmpe visse menneskelige laster (druk, rygning m.m.) og til at påvirke forbrugsmønstre og livsformer. Beskatning forudsætter en vis pengeøkonomi og har i sig selv virket motiverende for udviklingen af pengeøkonomi (merkantilismen). Pengeudstedelsen var i fortiden ikke så centraliseret og pålidelig som i moderne stater. Møntprägning var først og fremmest beregnet til betalinger, f.eks. til militære formål. Først i det 16. og 17. århundrede kom enorme mængder af ædelmetaller og nye møntprägningsteknikker samt statscentraliseringen til at fremme udstedelsen af penge som byttemedium. Penge bliver til et overskridningsmiddel af tids-rumlige barrierer for værdioverførsel. Siden er mobiliteten blevet forøget gennem papirpenge-nes tilkomst. Fra 1932 er penge blevet til *tillidspenge*, som bygger på tillid til de statslige institutioners overvågnings- og pacificeringskapacitet.

Stater virker i beskyttelsesbranchen. Det er deres *raison d'être* over for befolkningen, at de værner mod ukontrollabel vold gennem den indre orden og værn mod ydre fjender. På territoriet opretholder staten imidlertid ikke alene sin orden, men forsøger også at stimulere ressourcedannelsen, i modsætning til situationen før 1600-tallet. Befolkningen blev på lejhærenes tid blot betragtet som en tilfældig ressource, man kunne udnytte og udpine – hvad enten den var på den ene eller anden side i krigen. I løbet af 1700-tallet blev det imidlertid almindeligt under opbygningen af de store til dels værnepligtige hære at betragte befolkningen som en ressource, der dels kunne levere soldater, dels kunne beskattes systematisk med henblik på finansiering af hærene. Befolkningen skulle der holdes overblik over, der blev ført statistik og indført statsborgerskab. Fra at betragte befolkningen som en tilstedeværende ressource og til aktiv produktion af denne ressource er der kun et lille skridt. Befolkningens motivation til at identificere sig med staten blev skabt gennem historieundervisning, sproglig homogenisering m.v. Den mandlige befolkning lærte allerede i skoletiden militær gymnastik og disciplin, hvor i al fald gymnastiklærerne almindeligvis var underofficerer af uddannelse. Arbejdet med »den befæstede by« stimulerede udviklingen af byplanlægningsteknik. Senere er den moderne, mere

hygiejnisk orienterede byplanlægning i England og Frankrig blevet fremmet ved nervøsitet over ikke at kunne stå sig i en sammenligning med Tyskland, når det gjaldt storbyernes muligheder for at producere et sundt og dueligt soldatermateriale (Sutcliffe 1981).

Med henblik på at fremme den materielle udnyttelse af samfundet for at optimere krigsindsatsen udvikledes den såkaldte merkantilistiske doktrin. Senere tids krigs- og planøkonomi er blot den logiske videreførelse heraf.

Statens opretholdelse af orden og ressourcedannelse er også blevet styrket ved moralsk mobilisering og understregning af det nationale fællesskab. Indtil for et par århundreder siden havde staten ikke den aktivt sprogskabende rolle, som den moderne stat har gennem undervisning, massemedier, forvaltningsprog, kulturpolitik, sprognævn og retskrivningsstandard. Det har flere konsekvenser. For det første medvirker det til en sproglig homogenisering inden for territoriet. Kun et mindretal af franskmænd talte fransk som førstesprog forud for den 3. republiks masseuddannelse. Der herskede enorme svælg mellem Paris og provinsen. Man var ikke franskmænd, men bretoner, vallonier etc. Når Ludvig 14. sagde, at »staten er mig«, så udtrykte han ganske rigtigt, at *han* var Frankrig og fransk; alle andre tilhørte en eller anden region med hver sit sprog og identitet. Grev Cavour i Savoyen, der ville samle Italien, talte selv fransk, og der var ikke noget italiensk på hans tid. Garibaldi's friskarer forstod ikke sicilianerne og havde heller ikke nogen respekt for disse »halvarabere«. Med toskansk som hovedhjørnestenen blev det italienske sprog skabt og var en del af nationsbygningen. I de nordiske lande, især i Norge og Island, opstod en sprogpurisme, der skulle »rense« sproget fremfor alt for dansk, så det »rent« nationale sprog kunne komme frem.

På et forbløffende tidligt tidspunkt gennemførte svenskerne en svedificering af Skånelandene, mens Danmark ikke magtede at slå ind på denne vej i Hertugdømmerne. Administrationen af disse med tysk som embedssprog har formentlig fremmet den tyske identitetsfølelse. Sproget former et folk til en nation og er også blevet brugt til at udlette eller i det mindste undertrykke andre med regionale særpræg. Statens sproglige dominans betyder endvidere, at staten – særlig gennem grupper tilknyttet statsapparatet – definerer de samfundsmæssige problemer. Derved bliver de formuleret på statens præmisser og tilknyttet bestemte grupper og sektorer. Systemet som helhed bliver sjældent debatteret og endnu sjældnere kritiseret.

Statens informationskontrol gør det muligt for staten i enhver krise-

situation at fortolke krisen. Således var den engelske stat i langt højere grad under Falklandskrigen end f.eks. under krige før 1. verdenskrig i stand til at gøre journalisterne og offentligheden afhængig af sine egne informationer og sin propaganda. På tilsvarende måder har ikke kun den sovjetiske stat en høj grad af kontrol med informationer om kerneenergien og dens kriser. Også vestlige stater udøver en ekstensiv kontrol med informationerne på dette område (Gordon Clark og Michael Dear 1984).

Udviklingen af en rationel forvaltning står i centrum i statsbygningsperspektivet. Den rationelle, velorganiserede forvaltning har været en væsentlig faktor bag de moderne staters udvikling og overlevelse, mens andre politiske enheder forsvandt fra det politiske landkort. Ordet »stat« er beslægtet med begrebet status. Ordet betyder oprindeligt tilstand. Senere får det betydningen: Det der knytter sig til fyrsten som et udtryk for hans magt. Senere løsrides ordet fra fyrstens person i sammenhæng med, at der skabes en sondring mellem fyrstens og statens ejendom. Ordet får en mere upersonlig betydning, der udtrykker de ressourcer, som står til et magtapparats rådighed.

Denne upersonlige betydning udvikles i løbet af 1700-tallet. Samtidig skabes begrebet civilsamfund som statens modstykke. Det voksende antal statslige bureaukrater begynder at flytte deres loyalitet fra fyrstens person over til det upersonlige, abstrakte begreb »staten«. Fra da af er loyaliteten knyttet til et komplekst netværk af upersonlige relationer.

For Giddens er udviklingen med at skabe kontrol over territoriet fuldført for de vigtigste europæiske stater i begyndelsen af 1800-tallet. Nationalstaten er født, siger han, som en afgrænset magtbeholder (Giddens 1985: 120).

Statsbygningsperspektivet indeholder en lang række ønsker til dansk forvaltningshistorisk forskning, men det indeholder også et ufravigeligt krav om at være komparativ – at sammenligne med andre lande. Dernæst må en række vigtige aspekter af statens evne til at genere magt sættes i forgrunden, og samspillet mellem stat og samfund må fremhæves. De vigtigste aspekter er følgende: Statens evne til at trække materielle og menneskelige ressourcer ud af samfundet, dens evne til at opbevare, vedligeholde og eventuelt videreudvikle dem. I den forbindelse må hele den militære organisation, men også den bagvedliggende civile administration, såsom udskrivningsmyndigheder, folkeregistre samt skattevæsen være centrale emner. Også pengeudstedelse, statslig stimulation og kontrol med økonomien, den indre ordens forvaltning samt den forvaltningsmæssige manipulation med befolkningen som ressource vil være central. Hertil kommer selve den statslige organisations rationalitet og

teknologiske evne til at overskrive tid og rum gennem skriftlighed, informationsakkumulation etc. Perspektivet knytter således an til en lang række af den moderne stats vigtigste funktioner, men gør det ud fra en særlig synsvinkel.

3. Kulturperspektivet

Både bureaukratiperspektivet og statsbygningsperspektivet kan give afgørende bidrag til en bedre forståelse af forvaltningsudviklingen som en del af modernitetens opkomst. Tilmed kan de supplere hinanden. Ingen af disse perspektiver er imidlertid umiddelbart forbundet med dagsaktuelle problemstillinger. Det kan i langt højere grad siges om et tredje perspektiv, *kulturperspektivet*. Dette perspektiv udgår fra en erkendelsesinteresse, der retter sig mod at indfange de varierende nationale forvaltningstraditioner og -kulturer.

Ikke fordi vi nødvendigvis skal hæge om vores nationale forvaltnings-traditioner som i sig selv værdifulde. Det er ikke givet, at de er det. Men fordi vi lever i en tid med voksende international påvirkning og integration. I denne udvikling er de nationale traditioner ofte noget, der i det enkelte land tages for givet, noget der er blevet tavs viden, noget som ikke længere sættes på ord. Man kan derfor komme til helt at glemme og overse det. Det er muligt, at der skal reformeres og moderniseres med amerikansk eller japansk eller en helt tredje kilde som inspiration. Men det kan meget nemt gå galt, hvis man ikke er sig sin egenart bevidst og tager hensyn til den i reformprocessen. Jeg har ved en anden lejlighed hævdet det synspunkt, at en del af baggrunden for vanskelighederne med dansk socialforvaltning efter 1970'erne var, at man lod sig inspirere af angelsaksiske teorier om socialt arbejde uden at gøre sig klart, at dansk socialforvaltning historisk har fungeret ud fra en kontinentaleuropæisk – ikke mindst tysk – inspiration, som har favoriseret traditionelle bureaukratiske værdier som distance til publikum og legalitetsorientering. En stor del af personalet i den sociale sektor har derfor ganske simpelt knap nok kunnet forstå intentionerne om at gøre kommunalt socialt arbejde til et egentligt behandlingsarbejde – hvad det jo så heller ikke er blevet til (Knudsen 1987). Dansk centraladministrativ kultur er blevet beskrevet som klassisk bureaukratisk og som beliggende inden for den juridiske tradition (Sandager 1987). Det er med megen overbevisning blevet gjort gældende, at omstilling i forvaltningen meget nemt vil lide skibbrud, hvis man ikke er sig forvaltningskulturen bevidst (Blaabjerg Christensen

1987). Man må nå til en forståelse af sine forvaltningshistoriske traditioner og i givet fald bearbejde dem meget bevidst og dybtgående, hvis man vil omstille.

Kulturbegrebet anvendes for det første i sammenligning mellem forskellige lande, hvor forskelle i værdisystemer, traditioner og tabuområder er udtryk for forskellige nationale kulturer. Der ligger heri, at det kan være vanskeligt for en person i denne kultur overhovedet at sætte sin egen kulturs normer på ord. Værdisystemer og traditioner er delvist indlejret som tavs viden, og tabuområder er i sagens natur vanskelige at sætte på ord for en, der er underlagt taburet. Udlændinge derimod kan langt lettere få øje på det særlige ved et lands kultur. Men også gennem internationale sammenligninger kan man selv hjælpes til at øjne sit særpræg.

Kulturbegrebet kan imidlertid også anvendes til belysning af forskelle imellem organiserede sociale grupper inden for den samme nationale kultur. Det har således været hævdet, at der i Danmark er et forvaltningskulturelt skisma mellem centraladministrationen i København og lokalforvaltningerne ude omkring i landet (Sandager 1987). Der kan være god grund til at sætte dette skisma i et historisk perspektiv. Danmark havde i formel henseende den måske stærkeste enevælde i Europa. I enevældens sidste årtier var statsadministrationen stærkt domineret af meget velkvalificerede jurister – i al fald hvis man sammenligner med det ikke-absolutistiske Sverige, hvor de juridiske uddannelser på denne tid var i forfald (Rothstein 1982).

I og med at juristerne i så høj grad havde præget den sene enevælde måtte opgøret med enevælden og grundlovens givelse også blive til et opgør med juristernes ledende position i statsapparatet. Så meget desto mere som juristerne til dels bevarede vigtige positioner, herunder ministerposter, så måtte den ny tids folkelige politikere som Tscherning og J. A. Hansen, der stod i spidsen for »Bondevenerne«, gøre front mod den fælles fjende, »Gods- og embeds-aristokratiet«, og til deres angreb og kritik sluttede sig til tider personligheder som f.eks. Carl Ploug og Grundtvig.

Her er formentlig noget, som fortsat er vigtigt til forståelse af dansk kultur, nemlig det at ord som »stat«, »bureaukrati«, »embedsmandsvælde« i Danmark har ganske bestemte overtoner i retning af bedreviddende akademikerhovmod og københavneri, og at ord som »folkelig«, »grundtvigianisme« og »bevægelse« repræsenterer noget, der er i opposition hertil.

Når vi taler om national forvaltningskultur, så tænker vi både på de

traditioner, der er med hensyn til forvaltningens formelle såvel som dens uformelle sider. For Danmarks vedkommende er der næppe tvivl om, at Tyskland har været en meget væsentlig inspirationskilde med hensyn til organisationsmodeller og lovgivning etc. Vi savner imidlertid nok undersøgelser, der mere systematisk og konkret analyserer denne påvirkning.

Det at der på det formelle plan kan være væsentlige ligheder mellem to landes forvaltningsapparater udelukker ikke, at de på det uformelle plan er meget forskellige. Schein sondrer her mellem tre forskellige analyse-niveauer startende med *grundlæggende antagelser*, der er de dybtliggende, fundamentale (mere latente) træk ved organisationskulturen, og derefter *værdier* og *artefakter*, som er mere overfladiske manifestationer af kulturen (Schein 1986).

Grundlæggende antagelser, værdier og artefakter udgør en vertikal analysemodel, der er illustreret i diagram 1.

ARTEFAKTER	synlige, men ofte umulige at tyde
VÆRDIER	højere bevidsthedsniveau
GRUNDLÆGGENDE ANTAGELSER	tages for givne, ubevidste, usynlige

Diagram 1. Kultur-niveauer og deres interaktion (efter Schultz 1987: 87).

Artefakter og værdier er kulturens mere synlige træk og indkredses ud fra forskellige kvalitative metoder (umiddelbare indtryk, systematisk analyse af f.eks. bygninger, forvaltningssprog, teknologi, klædedragt etc., analyse af erindringsmateriale og forvaltningsnormative værker).

De grundlæggende antagelser er vanskeligst at afdække, men på sin vis også de vigtigste, for det er gennem dem, der er en sammenhæng mellem tilsyneladende løsrevne artefakter og værdier. Ifølge Schein (1986: 92) er det antagelser om:

- 1) *Menneskehedens forhold til naturen*. Aktivt eller passivt?
- 2) *Virkelighed og sandhed*. De sproglige og adfærdsmæssige regler, der definerer, hvad der er virkeligt, og hvad der ikke er det, hvad der er en »kendsgerning«, hvordan man endegyldigt bestemmer sandhed, og om sandhed »afsløres« eller »opdages«; grundlæggende antagelser om tid og rum.

3) *Den menneskelige natur*: Hvad vil det sige at være »menneske«, og hvilke egenskaber betragtes som essentielle eller endegyldige? Er den menneskelige natur god, ond eller neutral? Er mennesket udviklingsdygtigt eller ej?

4) *Menneskelig virksomhed*: Hvad er det »rigtige« for mennesker at gøre på basis af ovenstående antagelser om virkelighed, miljø og menneskelig natur; at være aktiv, passiv, selvudviklende, fatalistisk eller hvad?

5) *Menneskelige relationer*: Hvad er den »rigtige« måde at forholde sig til andre på? Ud fra religiøse værdier, individualisme og konkurrence eller kollektivitet?

Schein har udviklet disse 5 antagelsesvariable især med henblik på analysen af organisationskultur. I forbindelse med specifikke forvaltningshistoriske studier kan de udvikles og kvalificeres nærmere. Det er et oplagt forslag i forbindelse med forvaltningshistorie at se på udviklingen i embedsmændenes opfattelse af legitimitet og deres loyalitetsfølelse i forhold til monarken, i forhold til nationalstaten og i forhold til demokratiet.

Andre emner vedrørende forvaltningskulturen, som må siges at have stor interesse, er udviklingen i holdningen til så centrale spørgsmål som det, vi nu kalder korrupsion og andre spørgsmål af forvaltningsetisk karakter.

4. Afslutning

Det er indlysende, at skulle dansk forvaltningshistorisk forskning inden for en kortere årrække indløse det forskningsprogram, der er lagt op til i det foregående, så ville det kræve en mangedobling af den forskningsmæssige indsats og en tilsvarende mangedobling i andre lande. Mit ærinde er mindre vidtrækkende. Hvis blot nogle få forvaltningshistorikere har fået et par idéer til at trække konklusioner ud af deres arbejde, som de egentlig har materiale til, men ikke umiddelbart øje for, så er artiklen ikke skrevet forgæves. Forhåbentlig kan andre, der skal til at gå igang, finde idéer til problemstillinger og metodemæssige overvejelser. Særlig er der i disse år et stærkt behov for at få danske forvaltningstraditioners egenart mere synliggjort. Men det kan ikke gøres, uden at forvaltningshistorikerne sætter deres arbejde mere i relief ved sammenligninger i tid og rum.

På lidt længere sigt drejer det sig om at gøre området klar til syntese. Ellers bliver forskningens resultater ikke udbredt.

Litteratur:

- Abrahamsson, Bengt: *Organisationsteori*, Stockholm 1975.
- Bjerre Jensen, Birgit: *Udnævnelsesretten i enevældens magtpolitiske system, 1660-1730*, København 1987.
- Clark, Gordon og Michael Dear: *State Apparatus: Structure and Language of Legitimacy*, Boston 1984.
- Etzioni-Halevy, Eva: *Bureaucracy and Democracy*, London 1985.
- Gerth, H. H. og Mills, C. W.: *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York 1958.
- Giddens, Anthony: *The Nation-State and Violence*, Oxford 1985.
- Hammerich, Kai: *Den danske dommerstand under enevælden. Et bidrag til retsvæsenets historie i det 17.de-18.de årh.*, København 1931.
- Howard, Michael: *Krigene i Europas historie*, København 1977.
- Knudsen, Tim: Bistandsloven: *En mislykket modernisering? Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 3*, 1987.
- Linde, Helle: Fra storkøbmand til jurister: Bureakratiseringen af Københavns magistrat 1801-1806, i: Karen Hjorth m.fl. (red.): *SPOR – arkiver og historie*, København 1987.
- Rothstein, Bo: Den svenska byråkratins uppgång och fall, *Häftet för Kritiska Studier nr. 5*, 1982.
- Sandager, Hanne: Centraladministrativ kultureksport, *Politica nr. 3*, 1987.
- Schein, E.: *Organisationskultur og ledelse – et dynamisk perspektiv*, København 1986.
- Schultz, Majken: *Besvarelse af Tietgen-prisopgave nr. 9. På grundlag af en empirisk undersøgelse ønskes en analyse af organisationskulturens betydning for forandringsmuligheder i en organisation*, Handelshøjskolen i Kbh. 1987.
- Sutcliffe, Anthony: *Towards the Planned City*, London 1981.
- Weber, Max: *Makt og byråkrati*, Oslo 1971.

Bemærkninger om litteraturen

Det weberianske *bureaukratiseringsperspektiv* kan man med fordel dyrke i Webers egne skrifter, som for tiden genudgives på en række sprog, således tysk, engelsk og svensk. Der henvises også til de under Litteratur nævnte (Weber 1971 samt Gerth og Mills 1958) samt til Max Weber: *Economy and Society I-II*, New York 1968. Derudover findes en meget omfattende litteratur, hvoraf jeg vil fremhæve Abrahamsson 1975 og Etzioni-Halevy 1985. Endvidere kan nævnes Henry Jacoby: *The Bureaucratization of the World*, Berkeley and Los Angeles 1973.

Statsbygningsperspektivet kan man finde præsenteret i Giddens 1985 samt bl.a. hos Charles Tilly (red.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975 og Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (red.): *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985.

Et *kulturperspektiv* på forvaltningshistorie må man nok især trække ud af læsningen af den omfattende teoretiske litteratur om organisationskultur, som så kan tillempes. Her kan nævnes Schein 1986 og Schultz 1987 samt Søren Christensen og Jan Molin: *Organisationskulturer*, København 1983.

Anmeldelser

Det danske godssystem – udvikling og afvikling 1500-1919. Red. Carsten Porskerog Rasmussen, Hans Schultz Hansen, Kaare Ulrich Jessen og Klaus Thingholm Kristensen. Forlaget Historia 4. Århus 1987. 240 s. 95 kr. plus moms og porto.

På det landbrugshistoriske område er der for tiden skærpet interesse for godsernes forhold. Her placerer denne bog sig bevidst med det erklærede mål, »at fremskynde den begyndende nyorientering indenfor den landbrugshistoriske forskning henimod godssystemet og godsdriften, bort fra den overvejende fokusering på gård- og husmændene, som hidtil har præget dansk historieskrivning« (s. 5). Det viser sig dog under læsningen, at det især er gårdmændene, der vinkes farvel til, mens husmændene flere steder inddrages i punktundersøgelser m.v. Man aner lidt af det igangværende opgør med den såkaldte »gårdmandslinie«¹. Men det er i øvrigt en glimrende idé at samle håndbogsstof og specialstudier omkring godset henover flere hundrede år. De store linier i f.eks. jord- og skattepolitik kan det være svært nok at holde styr på, og studier, der indefra analyserer navnlig det 19. århundredes godsdrift, er der fortsat mangel på. For nylig har Esther Petersen her i ARKIV (bd. 11, nr. 3, 1987) med artiklen »Hvad kan godsarkiver bruges til?« leveret et bidrag, og i den forbindelse i et efterskrift henvist til nærværende bog, der da netop var udkommet. Den skal her omtales med særligt henblik på afsnit om arkivalier.

Bogen falder i tre dele, der kan bruges hver for sig, men som samtidig kan fungere som en slags trappestige for studerende og andre, der vil igang med godsstudier fra nye synsvinkler. Redaktionsgruppen tegner sig for de to af hovedafsnittene, nemlig en introduktion til »godssystemet« fra senmiddelalder til lensafløsningen (s. 8-40) og for en præsentation af hovedkilder til »godssystemets økonomiske og strukturelle aspekter« (41-87). Den sidste og største del består af seks enkeltstudier, hvor det vises, hvordan den tidligere forskning, nye kilder og synsvinkler kan føre til resultater. Artiklerne er skrevet af (andre) yngre historikere, som i forbindelse med universitetsspeciale eller i senere

1. Thorkild Kjærgaard: Gårdmandslinien i dansk historieskrivning (Fortid og Nutid, 28, 1979, s. 178-91).

sammenhæng har arbejdet med landbrugshistoriens lange linier ved et enkelt gods eller ved grupper af godser. Bidragene er velskrevne, men for enkeltes vedkommende med et lidt for stærkt præg af komprimering af et større arbejde. I hvert fald må det anbefales begyndere på området at tage håndbogsafdelingen først, hvis billedet ikke skal flimre for meget.

Midterafsnittet om kilderne, og det vil især sige utrykte, er samlet omkring det, det kan belyse den egentlige godsdrift, mens godsernes andel i offentlig forvaltning er holdt udenfor med henvisning til studier, der allerede foreligger. På udmærket måde gøres der en del ud af at pege på, hvad forskellige kildetyper kan give svar på. Her er også god besked om faldgruber og mange metodisk set gode iagttagelser, som alle, der arbejder med materialet, kan have gavn af. Her tænkes bl.a. på den kompetente gennemgang af godsregnskabernes opbygning og udsagnskraft.

Hvad man har valgt at opfatte som hovedkilder til godssystem, er delt op i tre hovedgrupper med en række underafsnit: I. Godsejerarkivalier, II. Offentlige arkivalier og III. Retsvæsen. Ideen med at undlade at bygge op efter arkivenheder og i stedet se på, hvad man kan få svar på hvor, er god, men allerede når man kommer ned i underoverskrifterne under første gruppe, skrider systemet ud og bliver en blanding af emner og konkrete arkivalier (godsregnskaber, forpagtningskontrakter m.m.). Det kniber ikke bare med overskueligheden, men også lidt med logikken. Skelnen mellem »godsejerarkivalier« (læs: private godsarkiver) og offentlige arkivalier er udmærket, men det virker lidt sært derefter at få noget om retsvæsen, som dog normalt også hører hjemme under det offentlige.

Der henvises hele vejen igennem flittigt til kildeudgaver og hjælpemidler, men så godt som ikke til arkivlitteraturen. F.eks. kunne der have været en henvisning til Grethe Ilsøe: Dansk Arkivbibliografi 1889-1981. Rigsarkivet 1981 (m. tillæg), så læseren derigennem kunne se, hvad der findes af udgivne registraturer over gods-, retsbetjentarkiver m.v. For den flittige arkivgæst er det måske en selvfølge, hvor man skal finde hvad, men netop studerende, der går i gang, har brug for en håndsrækning her. Mange godsarkiver er jo f.eks. stadig ude, når det drejer sig om nyere tid. Flere steder omtales landinspektørarkiver uden angivelse af, hvor de skal søges. Anmelderen har trods temmelig mange års beskæftigelse med landbrugshistorie og arkiver desværre ikke svar på rede hånd. Nogle af underafsnittene kan ikke stå alene. Det gælder f.eks. afsnittet om kilder til udskiftning (s. 75-79) og afsnittet om skøde- og pantevæsen for den nyere tids vedkommende; det er alt for tyndt.

I betragtning af hvor stort et felt, der dækkes ind, og hvor lidt systematisk hjælp, der var til rådighed på forhånd, er der forbavsende få egentlige misforståelser, og ovenstående kritik skal ikke sløre, at der er taget et frisk initiativ. Bogen skal nok blive brugt – med og uden tilføjelser i margin og litteraturliste.

Margit Mogensen

Kancelliets Brevbøger 1646. Udgivet ved Jens Holmgaard, København 1987.

Det er mildest talt ubegribeligt, at udgivelsen af Kancelliets Brevbøger har været så lavt prioriteret i de sidste mange årtier, som tilfældet er. Dette store og betydningsfulde nationale kildeværk, der i sin helhed skal rumme årene 1551-1660, kom indtil afslutningen af sidste verdenskrig regelmæssigt med et toårsbind hver 3.-4. år, men så gik det galt! Ganske vist vokser brevbøgernes omfang i Christian 4.s senere år, men det alene kan næppe forklare, at der i efterkrigstiden kun er blevet udgivet årene 1640-46, nemlig 1640-41 i 1950, 1642-43 i 1957, 1644-45 i 1968 og nu senest 1646 i 1987. Udgivelsestempoet er simpelthen faldet for hver eneste bind. Senest er der altså gået knap 20 år!

Derfor er det en dobbelt stor og glædelig begivenhed, at man nu igen på Rigsarkivet under Vagn Dybdahls ledelse og med støtte fra Carlsbergfondet har fundet vilje, kræfter og midler til at fortsætte det store værk, forhåbentlig med henblik på at færdiggøre værket i en overskuelig fremtid. Thi hvilket pragtværk er det ikke man sidder med i hånden. Hvert opslag er en guldgrube af informationer om dagligdagen i det danske samfund i bredeste forstand i Christian 4.s sidste år. Her møder man et bredt udsnit af den danske befolkning, og her kommer man rundt i så godt som alle kroge i det danske rige, i sognene, herrederne, lenene og bispedømmerne, i landsbyerne og i købstæderne. Stort og småt er blandet mellem hinanden, som det er det i det virkelige liv – om sanktioner mod præsten, hvis hustru kom for tidligt i barselsseng, om en præst i Århus der angiveligt har fået et barn med sin svigermoder bispinden, om afskedigelser af offentligt ansatte i bestræbelsen på at spare på statsbudgettet, om sovende kirkegængere der skal vækkes med stokkeslag oven i hovedet, om overordnede bestemmelser for lenenes bestyrelse, om rigets forsvar, om hestetold, salmesang og om meget meget mere. Det er overordentlig svært at lægge bogen fra sig, når man

først er begyndt at dykke ned i Danmark anno 1646, og det på trods af, at brevene ofte gengives i et ret så kortfattet uddrag.

Udgiveren, fhv. landsarkivar i Viborg, Jens Holmgaard, har nemlig valgt at modernisere det hundredår gamle værk. Man mærker det straks i den lange indledning, hvor de nye principper for udgivelsen forklares. I Johan Jørgensens bind fra 1968 (årene 1644-45) indskrænkede forordet sig til 5 linier, hvori det blot meddeles, at man har fulgt de samme principper for udgivelse som tidligere. Sådan er det ikke med Holmgaards nye bind. Han har foretaget flere ændringer, men væsentligst er det, at han har valgt at gengive de enkelte indførsler noget mere kortfattet end det tidligere har været praksis i Kancelliets Brevbøger. Er det nu en klog disposition? Nogle gange er udtogene meget korte, nærmest kun overskrifter, men der må dog vist alligevel være faldet nogle linier ud nederst side 17, når Daniel Sehlners bevilling fra 5. januar om at måtte nedsætte sig i København, »og der for al borgerlig skat og tyng og pålæg være fri og forskånet« er blevet så kort! Men her kan man til alt held slå sagen efter i Københavns Diplomatarium bd. 3 nr. 378.

Det overordnede synspunkt for udgiveren har været at spare plads, hvor det overhovedet var muligt. Sproget er stramt og præcist, og det virker dejlig rensket for fyldord og unødvendige fraser. Alligevel må det undre, når man nu så gerne har villet spare linier, at man gengiver nærtstående kancellibreve så indgående som det er sket i sagen om Christen Knudsen i Varde, der mod at betale 100 rdl. til byens hospital, fik tilladelse til at gifte sig med en kvinde, der var beslægtet med ham i 3. led. De fire linier i brevet den 17. jan. (p. 22) gentages nemlig i brevet den 18. jan. (p. 23). Her og andre lignende steder kunne der spares plads uden konsekvenser for indholdet, men generelt må man imidlertid medgive udgiveren, at de noget forkortede udtog i langt de fleste tilfælde klart og tydeligt dækker det væsentlige indhold af brevene. Det er faktisk ret imponerende! Anmelderen har slået alle de breve efter, der gengives i Københavns Diplomatarium og i Corpus Constitutionum Daniæ, og i næsten alle tilfælde er der overordentlig god overensstemmelse mellem tekst og udtog. Holmgaard viser her et talent, der må imponere. Naturligvis vil en sådan prøve afsløre tilfælde hvor udtoget skønnes for kortfattet. Et eksempel er forordningen om forbud mod giftermål med sin stedfaders enke eller sin stedmoders efterladte mand fra 16. dec. (p. 335), hvor Holmgaard har valgt at udelade et referat af de interessante straffebestemmelser: »Forser nogen sig herimod, da skulle de ikke alene straffes ... på deres formue, men endog rømme det land i Danmark og det stift i Norge, hvor de er boende, og derforuden rejse så langt væk i

et andet land eller uden for stiftet, at de den lands egn, hvor de har forset sig, kunne være uden forargelse«! (CCD V nr. 289) At korte en tekst ned så den bevarer sin mening intakt er et kunststykke som Holmgaard i langt de fleste tilfælde mestrer, men foruden har han med hård hånd skullet vælge mellem de breve, der skulle gengives kortfattet med få linier, og de der skulle refereres fyldigere med op til et par sider. I 1646 var dagligdagen i Danmark dybt præget af den krise som fulgte i kølvandet på den tabte krig til svenskerne 1643-45. Danmark var et land i dyb økonomisk krise, og et land der krigsmæssigt endnu engang havde fået en alvorlig lærestreg. Begge dele afspejler sig tydeligt i dette bind, og Holmgaard har lykkeligvis valgt at bringe fyldige udtog af de foranstaltninger som centralforvaltningen satte i værk i et forsøg på at bringe landet på fode igen. Bindet afslører i så henseende et uhyre intenst regeringsarbejde i slutningen af maj måned. Alene 30.-31. maj udgår der 70 breve fra Kancelliet, de fleste af overordentlig stor betydning. Regeringskontorerne har givet måttet arbejde på overtid. Holmgaard har valgt at referere fyldigt fra de mange ordrer til de forskellige befolkningsgrupper om indkrævelse af store ekstraskatter, »da riget formedelst den nu en tid lang varende krig er gerådet i stor gæld og besværing«. Og han har valgt fyldige referater af de nye og reviderede forleningsbreve, der udsendes til kronens lensmænd. Derimod har han kun tildelt afskaffelsen af fastelavnsborgmestre i Køge, ægteskabsdispensationer (man mærker problemerne med de indgifte adelsfolk), gældsbreve og lignende sager få linier. Netop de mange indførsler den 30.-31. maj viser tydeligt Holmgaards måde at prioritere på, og man kan næppe i væsentlig grad være uenig med ham. Bevillinger og bestillinger er ofte ret så kortfattet gengivet. Dette gælder dog ikke bestillingen for den nye portner på Bremerholm Peder Lauritzen fra 26. maj (p. 174-75), en kulturhistorisk perle, der viser, at Holmgaard forstår at prioritere med et glimt i øjet.

Selv om resultatet altså er blevet ganske nydeligt, må man alligevel ærgre sig over, at det overhovedet har været nødvendigt at gøre udtogene mere kortfattet end hidtil, for, som det hedder, at »kompensere for brevbøgernes stadig stigende omfang«. Dette kan vel kun hentyde til de økonomiske betingelser for udgivelsen, da Holmgaards store arbejdsindsats vel ikke er blevet mindre af den grund. Det er i grunden forkasteligt, at et så centralt kildeværk ikke kan få de midler, der er nødvendige for at holde den gamle standard oppe. Det falder ligeledes svært i øjnene, at man har brugt noget af den indvundne plads ved de kortere referater til en gentagelse af alle dateringer, samt til at gøre afstanden mellem de enkelte brevudtog større. Selvfølgelig virker det mere overskueligt, men

det er nu et for dybt knæfald overfor moderne lay-out principper. Teksten i 1968-bindet står noget mere sammenpresset, men alligevel, står man overfor valget mellem dette teknisk-kosmiske trick og nogle fyldigere referater, ja så burde valget være blevet anderledes. Her er moderniseringen gået over stregen. Her virker det som om man har tilrettelagt udgivelsen efter en brugerkreds med en lidt anden (læs: ringere) baggrund end i 1968, da det forrige bind udkom. Men der ligger jo også en akademisk verden mellem de to årstal 1968 og 1987!

Kancelliets Brevbøger har altid haft gode registre, men Holmgaard har alligevel formået at forbedre dem. I forhold til tidligere er navneregistret nu blevet splittet op i et stednavne- og et personregister. Hvor er disse registre dog anvendelige, især personregistret med gode oplysninger om hver enkelt persons titel, profession og embedstid, et helt lille register over den danske embedsmandsstand anno 1646. Når man støder på en skrivelse til Jørgen Seefeld den 12. januar (p. 20), og en til Jørgen Seefeld den 17. januar (p. 21), så opklarer registret hurtigt, at det drejer sig om to forskellige herrer, nemlig Jørgen Enevoldsen S., lensmand på Hald 1637-48 og Jørgen Christoffersen S., rigsråd og lensmand på Ringsted-kloster 1630-62. Direkte fremragende er sagregistret. Slå engang op på artiklen »bønder«, og man får en god del af bondens vilkår udleveret. Eller tag artiklen »biskopper«, og næsten hver enkelt sidehenvisning er udspecificeret. Ja, man kan sågar slå artiklen »krigens følger« op, og her koncentreret set krigens ulykker i forvaltningens spejl. Det må ganske enkelt være et af de bedste registre i nogen dansk udgivelse, og det gør værket uhyre anvendeligt ikke blot i forskningsøjemed, men tillige som opslagsværk for gymnasielærere og andre undervisere eller foredragsholdere, der ønsker det primære kildemateriale trukket stærkere frem i undervisningen. Man må håbe at det sidste griber om sig, for i Kancelliets Brevbøger afspejles i stort som i småt det danske samfunds dagligdag på Christian 4.s tid.

Hans Bjørn

INDHOLD

- 73 Nils G. Bartholdy
Regulering af officiel dansk
heraldik i nutiden
- 93 Morten Westrup
Kammeradvokaten, Kammerretten
og Generalprokurøren
- 117 Tim Knudsen
Perspektiv på
forvaltningshistorie
- 136 Anmeldelser

