

materiale af væsentlig interesse drages frem, ingen nye undersøgelser af det tilgængelige kildemateriale foretages, og ingen tilbunds gående analyser forsøges. Dette er naturligvis også urimeligt at forvente i betragtning af værkets oplæg. Men lidt for mange partiideologiske påstande fremføres, som når det siges, at partiet ifølge sin tradition måtte føle et særligt ansvar for løsning af de store opgaver, der ventede ved overgangen til frie forhold (s. 9). Eller når det hedder om den konservative politik: »Der er ikke altid held ved at gå mod tidens strøm – selv om det er til tidens eget gavn« (s. 9). Hvilket parti vil mon hævde, at det ikke arbejder til tidens gavn?

Ud fra redaktionens synspunkt må Kauffeldts bog formodes at være det mest vellykkede bind. Meget velskrevet, veldisponeret, i en som helhed saglig og sober tone, som aftvinger respekt. Meget velafvejet i sin argumentation og meget tilbageholdende med analyser, særlig af de sidste års politik. En traditionel politisk Danmarkshistorie set fra en konservativ synsvinkel.

BERTEL HEURLIN

JØRGEN HÆSTRUP: . . . Til landets bedste. Hovedtræk af departementschefsstyrets virke 1943–1945. I. Udgivet af Udgiverselskab for Danmarks nyeste Historie. København, Gyldendal, 1966. 589 s. Ill. 49 kr.

I DNHs publikationsserie om besættelsestidens historie har dr. Hæstrup offentliggjort første del af en fremstilling af departementschefsstyret, omfattende perioden fra styrets etablering i august-september 1943 til og med folkestrejken i juli 1944.

I indledningen redegør dr. Hæstrup for sit motiv til at tage dette emne op og fremsætter samtidig den tese, som er grundlæggende for hans syn på departementschefernes virke. Under arbejdet med det store værk om modstandsbevægelsen 1943–45: »Hemmelig alliance« (1959) har dr. Hæstrup erkendt behovet for en fremstilling af »det uaftalte, som regel underhåndsførståede, undertiden kontroversielle, men i realiteten komplementære samspil mellem de to i politisk forstand lige mandatløse organer«: departementschefsstyret og modstandsbevægelsen (s. 12). Det er karakteristisk for dr. Hæstrups fremstillingsform, at tesen fremsættes i flere, let afvigende formuleringer. Hellere end at ville spidde sandheden på en enkelt sentens, der kun ufuldkomment afspejler nuancerne, søger dr. Hæstrup at indkredse den ved omformuleringer af samme tankegang. Formuleringerne har dog alle den grundtanke tilfælles, at forholdet mellem modstandsbevægelsen og administrationscheferne dybest set var harmonisk.

Mest rammende og værdifuld forekommer mig den formulering, som lyder: »... administrationens fortsættelse blev et grundlæggende og trods uundgåelige divergencer positivt element i de betingelser, hvorunder modstandsbevægelsen kunne udvikle sig« (s. 12). Hvad modstandsbevægelsen end kunne mene om departementschefernes politik – og divergenserne kunne til tider være alvorlige nok – synes det klart, at styrets *eksistens* som en forudsætning for opretholdelse af normale tilstande i det danske samfund var og blev opfattet som en fordel for modstandsbevægelsen.

Dette forhold, som måske umiddelbart kan forekomme paradoksalt, bliver forståeligt, når man tager modstandsbevægelsens karakter i betragtning. Den danske frihedskamp blev ført af mennesker, der for det store flertals vedkommende opretholdt og længst muligt ønskede at opretholde en normal eksistens, som tillod dem at forsørge og leve sammen med deres familie. De illegale organisationers kommunikation indadtil og udadtil mod den passive del af befolkningen byggede på et normalt fungerende samfundsliv. Det samme gælder de former for illegal tilværelse, der som en sum af erfaringer kunne stilles til disposition for de relativt få, der under kampen blev tvunget til at opgive deres normale eksistens. Den danske modstandsbevægelse var alt andet end en partisanhær.

Netop fordi tesen er så værdifuld, havde man gerne set en mere indgående analyse af modstandsbevægelsens, eller dog den illegale presses holdning til departementschefsstyret, specielt i dettes grundlæggende fase. Det materiale, dr. Hæstrup fremlægger, tyder dog klart i retning af, at modstandsbevægelsen så velvilligt på styrets princip, men ofte stærkt kritisk på dets handlinger (se især s. 306–12).

Som det er naturligt, da bogen er skrevet som et led i DNHs projekt til udforskning af besættelsestidens historie, lægger fremstillingen hovedvægten på departementschefsstyret som politisk organ. Nogen udtømmende fremstilling af dets statsretlige eller administrations- og institutionshistoriske karakteristika er ikke tilsigtet. En sådan undersøgelse lader sig overhovedet næppe gennemføre, så længe vi savner fremstillinger af danske regerings og departementers normale funktionsmåder. På den anden side er det naturligvis uundgåeligt, at der i den politisk-historiske fremstilling indgår elementer af en karakteristik af systemets statsretlige fundament og funktionsmåde.

Dr. Hæstrup understreger stærkt – og efter anmelderens opfattelse i flere henseender *for* stærkt – dets uortodokse, til dels paradoksale karakter. Når det således (s. 9) fremhæves, at styret ikke var nogen regering, men at »dets ledelse af samfundets legale anliggender opstod som den samlede sum af de enkelte ministeriers formelt uafhængige beslutninger«, må det påpeges, at det herved ikke adskiller sig fra, men netop ligner

en almindelig dansk regering. Danske ministre er jo netop – i modsætning til flere andre landes – formelt uafhængige i deres administration. Om drøftelserne ved ministermøder faktisk er bestemmende for den enkelte ministers afgørelser i højere grad end departementschefsfor-samlingens var det for den enkelte administrationschefs, har vi på statskundskabens nuværende stadi ringe mulighed for at afgøre.

Væsentligere er det imidlertid, at dr. Hæstrup e. m. m. undervurderer betydningen af den kontinuitet, som lå i de samarbejdende politiske partiers medvirken ved og afgørende indflydelse på departementschefs-styrets tilblivelse og politik. Ved på denne måde at overvurdere det abnorme i situationen kommer dr. Hæstrup samtidig til at tillægge administrationschefernes selvstændige rolle, såvel ved styrets etablering som under dets virke, en for stor vægt.

Om styrets genesis hedder det (s. 58): »Den løsning, der kom, en simpel videreførelse af dansk administration uden nogen politisk overbygning, var ikke forudset eller forudsat fra nogen af siderne. Det var en improvisation, der gradvis groede frem i den uoverskuelige situation, aktionen den 29. august havde skabt. Mere end nogen anden bidrog udenrigsministeriets direktør, Nils Svenningsen, ved skabelsesprocessen«. Det første klare vidnesbyrd om, at »improvisationen« var ved at tage form, finder dr. Hæstrup i referatet af direktør Svenningsens samtale med dr. Best den 5. september. Svenningsen meddelte da Best, at dennes forslag om en dansk »forretningsmandsregering« næppe ville få rigsdagens tilslutning. Best kom i den følgende samtale ind på muligheden af »et slags administrationsråd«. Svenningsen afværgede: »I givet fald ville Best som administrationschef kunne regere direkte gennem de danske administrationschefer«... men... »det var ... nødvendigt, at han i vidt omfang delegerede beføjelserne til departementscheferne«. Dr. Hæstrup konstaterer (s. 84), at »med sin bemærkning havde han (Svenningsen) antydnet den løsning, han måtte anse for den fordelagtigste, så såre det definitivt var konstateret, at en dansk regering ikke lod sig danne«.

Dr. Hæstrup overser her e. m. m. nogle få, men tydelige vidnesbyrd om, at direktør Svenningsen den 5. september ikke alene vidste, at politikerne var uvillige til at danne regering, men også, at flere af dem ønskede et departementschefsstyre.

Allerede den 28. august skitseredes og drøftedes i politikernes forhandlinger denne løsning. Da man på fællesmødet mellem regering og nimanndsudvalg var nået til klarhed om, at det tyske ultimatum måtte besvares med et afslag, faldt der ifølge P. Munchs referat bl. a. følgende bemærkninger: »Jørgen Jørgensen sagde, at embedsmændene i indenrigsministeriet havde sagt, at de var villige til at blive på deres poster, hvis ministrene mente, de kunne tjene folket derved. Han ville tage

ansvaret for at sige det til dem«. Halfdan Hendriksen: »Det må afhænge af forholdenes udvikling. I handelsministeriet tror han ikke at de vil fortsætte, hvis der ingen regering er« . . . »Bording var mod at tilråde kongen at tage et andet ministerium eller at danne et administrationsudvalg, men ønskede, at administrationscheferne skulle fortsætte«.¹ Fra en samtale den 30. august med Jørgen Jørgensen refererer Munch: »Jeg anbefalede meget stærkt, at man skulle nøjes med at lade departementscheferne fortsætte, få tyskerne til at forstå, at et ministerium ikke kunne dannes, lade være med at sammenkalde rigsdagen eller rigsdagspartierne. Han gik helt ind på denne tankegang«.²

Da direktør Svenningsen den 2. september om aftenen for P. Munch refererede de alternative løsninger, dr. Best havde opstillet under en orienterende samtale den 31. august: et dansk »forretningsmandsministerium« eller rent tysk administration, var Svenningsen »selv for at tage det, Best havde foreslået som dansk administration«. Munch fremførte, at hverken kongen eller befolkningen formentlig ville gå ind på denne løsning. »Jeg mente jo, man skulle få tyskerne til at forstå, at det bedste var at se tiden an, selv om en civil forvaltningschef trådte i stedet for Hanneken [d.v.s. også efter undtagelsestilstandens ophævelse]. Embedsmændene måtte da fortsætte som nu«.³ Der synes mig rimeligt grundlag for den antagelse, at direktør Svenningsen havde »politisk rygdækning«, da han den 5. september fremførte sin føler.

Vandskellet i forhandlingerne om departementscheffsstyrets etablering finder dr. Hæstrup i chefernes møde den 6. september. »Departementscheferne stilledes nu ansigt til ansigt med den barske kendsgerning, at der næppe var tale om en blot midlertidig ordning . . . men at administrationen uden dansk politisk overbygning ville blive en permanent tilstand«. Dr. Hæstrup vælger at karakterisere chefernes følelser på dette vigtige møde ved at citere departementschef Diges efter krigen afgivne beretning »som et typisk udtryk for den gennemgående tankegang«. Grundtonen i beretningen er en stærk fremhævelse af ansvarsfølelsen over for befolkningen, villigheden til at fortsætte administrationen selv under den eventualitet, at der i ministerierne blev indsat tyske »kontrollører«. Derpå citeres, formentlig fra mødereferatet, »at det ville være nyttigt og til beroligelse for tjenestemændene at opnå en tilkendegivelse fra ledende politikere . . . om, at disse nærede ønske om, at tjenestemændene fortsatte deres arbejde, og om muligt en tilsvarende tilkendegivelse fra kongen«. Men dr. Hæstrup konkluderer: »Nogen

¹ P. Munchs erindringer VIII, s. 181 f. Dr. Hæstrup skriver (s. 32) om disse bemærkninger, at de var »foreløbige og spredte«, men dog viste, at der var »almindelig enighed om, at oprettelsen af et administrationsråd eller lignende burde undgås«.

² P. Munch, anf. arb. s. 184.

³ Sst. s. 186 f., Hæstrup s. 80.

klar og ubetinget tilkendegivelse kom imidlertid aldrig . . . Man var med eller uden direktiv og på trods af alt statsretligt kaos rede til at overtage ansvaret« (s. 86 f.).

I modsætning hertil mener jeg for det første, at departementscheferne faktisk fik de ønskede tilkendegivelser, men jeg finder tillige holdpunkter for den antagelse, at de har været ikke blot nyttige og til beroligelse, men en væsentlig forudsætning for, at cheferne overhovedet påtog sig at fortsætte administrationen.

Endnu den 13. september meddelte Vilh. Buhl i samarbejdsudvalget, at der var stor tvivl og uenighed blandt administrationscheferne: »Nogle af tjenestemændene har ønsket en regering, andre har set på det som politikerne. Nogle ønsker at smide det hele«. »Der er brug for en tilkendegivelse herfra. Nogle af os bør tage en forhandling med Svenningsen«.⁴ Samme dag afholdtes møde mellem repræsentanterne for de samarbejdende partier og for cheferne. Her fremsatte politikerne enstemmigt en opfordring til cheferne om at fortsætte.⁵ *Hermed havde disse af politikerne fået den tilkendegivelse, de havde bedt om.*⁶

Men den politiske medvirken ved styrets etablering var hverken reelt eller formelt endt hermed. I dagene efter den 13. udarbejdedes den med-

⁴ P. Munch, anf. arb. s. 196. Tidligere under forhandlingen udtalte Buhl om chefernes møde 6/9: »Svenningsen havde forelagt situationen for administrationscheferne uden at angive partiernes stilling [d: at de ikke ville danne regering], skønt Buhl havde sagt, at han burde gøre det. Buhl havde siden bebrejdet ham, at han ikke havde gjort det. Mødet var endt resultatløst, Graae, Korst, Wilcke havde stillet sig uvillig over for tjenestemændenes virksomhed«. Jeg ser i denne udtalelse et tegn på, at Buhl i og for sig ikke har ønsket den direkte konfrontation af politikere og departementschefer, men har følt sig tvunget dertil netop fordi cheferne 6/9 ikke havde kunnet beslutte sig.

⁵ P. Munch, anf. arb. s. 197-200, Hæstrup s. 98 ff.

⁶ Dr. Hæstrup ser et vigtigt vidnesbyrd om administrationschefernes vilje til uden politisk mandat at videreføre administrationen i den omstændighed, at et forslag om, at repræsentanter for de samarbejdende partier skulle komme til stede i chefernes kreds, blev nedstemt på mødet den 6. september. Dr. Hæstrup oplyser, at det af referatet ikke fremgår, hvem der fremsatte forslaget eller hvorfor det forkastedes. Om det sidste er der dog efter dr. Hæstrups opfattelse ingen tvivl: »Landet havde ikke længere nogen officiel politik og måtte ikke få det igen. Midt i alle forståelige anfægtelser ragede den kendsgerning i vejret, at cheferne i det mindste kunne handle med bevidsthed om, at kun de selv, ikke landet, belastedes af deres handlinger« (s. 87). Som det vil fremgå, er det for mig afgørende, at cheferne faktisk fik den ønskede tilkendegivelse ved mødet den 13. september. Her etableredes kontakten mellem chefer og politikere, men under en anden form end den, som blev foreslået den 6. Når forslaget nedstemtes den 6. kan det skyldes, at ledende mænd i begge lejre var betænkelige ved en åben forhandling i chefernes plenum. Et motiv af denne art blev antydnet under P. Munchs samtale med Svenningsen og Andreas Møller den 2. september: »Der skulle være et møde af administrationscheferne i morgen, og Svenningsen mente at disse spørgsmål [konsekvenserne af et forretningsmandsministerium] burde forelægges for dem, medens Andreas Møller syntes, at det var en rigelig stor forsamling dertil. Jeg spurgte, om de kunne forelægge noget sådant for Knutzen« (P. Munch, anf. arb. s. 187, fremhævelsen min).

delelse til dr. Best, hvori departementschefsstyrets principper skitseredes, i nærmeste samarbejde mellem direktør Svenningsen, P. Munch og Vilh. Buhl. Den 22. september forelagde Vilh. Buhl meddelelsen i et fællesmøde af nimbandsudvalget og rigsdagens præsidium. Buhl anbefalede udkastet. Heri stod, at departementschefernes videreførsel af administrationen kunne »påregne fuld støtte fra politiske kredse«. Dette var i det væsentlige en gengivelse af tilsagnet af 13. september og voldte ingen vanskeligheder. I udkastet fremstilledes imidlertid derpå, at der ved forhandlinger mellem retspræsidenterne og administrationscheferne var opnået enighed om, at de sidstnævnte kunne »give regler af lovgivningsindhold«, forudsat at reglerne var nødvendige og ikke stred mod dansk retsbevidsthed. Her brændte tampen. Flere af politikerne var utilpasse ved tanken om, at de ved at godkende hele udkastet tog ansvaret for departementschefernes lovgivningsvirksomhed. Buhl afviste indvendingen med det tilsyneladende klare svar, at de pågældende afsnit af meddelelsen var politikerne uvedkommende. Men da Bording ville drage konsekvensen af Buhls argument og foreslog, at det skulle præciseres, at politikerne kun tog afsnittet om lovgivningsbemyndigelsen til efterretning, svarede Buhl, »at man derved ville sprænge det hele«. Efter nogen yderligere debat blev mødet afbrudt. Da forhandlingen genoptoges, oplyste Buhl, at han i pausen havde modtaget et brev fra direktør Svenningsen, hvori det hed, at administrationscheferne »havde været glade ved støtten fra politiske kredse, men ville gerne have, at man i svaret positivt sagde, at man positivt støtter en ordening, hvorefter administrationen udøver regeringsfunktionerne«. Buhl gik derefter straks over til at resumere forhandlingens resultat: Der havde vist sig nogen betænkelighed ved lovgivningsmyndigheden og »vi må hævde, at administrationen skal gå frem med yderste varsomhed, og at den [bemyndigelsen] kun må benyttes ved nye love, når det er bydende nødvendigt og ikke i principiel strid med den danske retstilstand« (altså ganske som der stod i udkastet). »Man kan herefter billige bestræbelserne for at tilvejebringe den angivne ordening, men deri ligger naturligvis ikke nogen forhåndsgodkendelse af selve indholdet af de enkelte lovanordninger«. »Konklusionen fandt stiltiende godkendelse«, slutter Oluf Pedersens referat.⁷

⁷ Fællesmødet af samarbejdsudvalg og præsidium 22/9 er refereret i P. Munchs erindringer VIII, s. 205–209, i Oluf Pedersens »Den politiske modstand under besættelsen«, s. 193–197 (fremhævelserne i de anførte citater er mine), af dr. Hæstrup s. 108 f. Vilh. Buhl meddelte samme dag mundtligt direktør Svenningsen politikernes godkendelse af departementschefsordningen. På grundlag heraf udformede Svenningsen en notits, der refererede politikernes standpunkt ganske som Buhl havde resumeret det under forhandlingen. Notitsen sluttede: »Folketingsmand Buhl erklærede, at det var de ledende personligheder indenfor de samarbejdende partier, der havde været samlet til den omtalte drøftelse, og at det kan hævdes, at de pågældende rigsdagsmænd kan handle på de samarbejdende partiers vegne«. Notitsen påtegnedes 23/9 »Godken-

Tråden var spændt til bristepunktet. Når den holdt, skyldes det ikke mindst Vilh. Buhls hensynsløse vilje til at føre igennem, at departementschefsordningen i alle dens led og dele fik den godkendelse fra de samarbejdende politiske partier, uden hvilken den ikke kunne føres ud i livet.

At jeg vurderer politikernes rolle ved departementschefsstyrets etablering højere end dr. Hæstrup betyder ikke, at jeg værdsætter administrationschefernes ansvarsfølelse og personlige mod lavere end han. Jeg understreger blot stærkere, at lige så vigtigt som at tjene befolkningen var det for cheferne at handle i overensstemmelse med dennes valgte repræsentanter.

Også om politikernes indflydelse på departementschefsstyrets politik efter dets etablering er dr. Hæstrup e. m. m. for tilbageholdende, i det mindste i sine generelle konklusioner. Det er rigtigt, når det (s. 329) hedder, at det for politikerne var afgørende, at styret »for enhver pris måtte undgå at få politisk karakter«. Deri lå så at sige dets *raison d'être*, som dr. Hæstrup andetsteds i bogen (s. 85) rammende karakteriserer således: »Tanken indeholdt en art genetablering af stillingen, som den havde været før den 29. august, kun med den enorme fordel, at Danmark nu havde sagt sit bestemte nej og markeret ophøret af det politiske samarbejde med Tyskland. Udadtil havde landet nu frigjort sig for samarbejdspolitikens belastning, tilbage stod den opgave indadtil at søge en bremse lagt på den tyske magtudøvelse«.

Dette betyder jo imidlertid ikke, og kom faktisk ikke til at betyde, at politikerne reelt opgav at øve indflydelse, blot at den blev »uofficiel«. Indflydelsen udøvedes væsentligt af to, til dels sammenfaldende kredse: det udvidede samarbejdsudvalg og medlemmer af det »hvilende« ministerium.

Over ministrenes virksomhed, som er den, der er dårligst belyst af kilderne, fremtvang Erik Scavenius en slags statusopgørelse i marts 1944. Han indkaldte ministeriet til møde og stillede forslag om, at der dannedes et ministerium Buhl, idet han konstaterede, dels at ministrene stadig kom i kontorerne, dels at fire af dem deltog i samarbejdsudvalgets møder. Med sit forslag satte Scavenius på en meget raffineret måde fingeren på systemets ømme punkt: at landets politiske organer, der officielt nægtede at fungere, reelt var aktive. Under den følgende forhandling gav flere ministre redegørelser for omfanget af deres fortsatte kontakt med embedsmændene. »Det var nok efterhånden blevet til en del«, konkluderede P. Munch tørt i sine optegnelser.⁸

des« af Buhl. Kongens godkendelse meddeltes direktør Svenningsen i et brev fra kabinetssekretæren 23/9. De to aktstykker er aftrykt i den parl. komm.s beretning IV, bilag s. 338 f.

⁸ Hæstrup s. 333 f.

Dr. Hæstrup fastslår med fuld ret, at omfanget af ministrenes virksomhed ikke præcist lader sig konstatere. Mindre overbevisende er e. m. m. den konklusion, at det er »overvejende sandsynligt«, at »hvor besøg fandt sted var der fortrinsvis tale om orienteringsformål, måske rent private visitter, og ikke nogen form for indblanding«. ⁹ Da udgangspunktet desværre er, at kilderne er så godt som tavse m. h. t. hvad der skete under ministrenes besøg, kan i det væsentlige kun formodning opstilles mod formodning. Personlig er jeg tilbøjelig til at mene, at det i betragtning af det normale forhold mellem ministre og embedsmænd er den *mindst* sandsynlige slutning, at der blot har været tale om informationsformål, endsige da private visitter. Støtte for den opfattelse, at ministrene har udøvet reel indflydelse finder jeg i et brev fra departementschef Jespersen til Halldan Hendriksen, dateret 27. april 1944, hvori det hedder: »Jeg var ked af ikke at se Dem, da De var herude i går . . . Jeg håber imidlertid, at Deres besøg kan opfattes som svalen, der bebuder en genoptagelse af den gode, gamle praksis, som vi var meget glade for: med små mellemrum at se Dem, *således at tråden uden afbrydelse videreføres til den forhåbentlig ikke altfor fjerne dag, da vi atter ser Dem dagligt*«. ¹⁰ Dr. Hæstrup citerer dette brev for at belyse, at minister-mødet i marts medførte en begrænsning af ministrenes kontakt med embedsmændene. Mig forekommer det, at kildens egentlige og meget store interesse ligger i, at den viser, at i det mindste én departementschef har opfattet besøgene som en, omend ufuldkommen fortsættelse af det normale ministerstyre.

Bedre belyst i kilderne og formentlig af større rækkevidde er den indflydelse, som udgik fra det udvidede samarbejdsudvalg. Allerede da udvalget den 13. september 1943 drøftede departementschefsstyrets principper, var flere medlemmer inde på, at administrationscheferne under en eller anden form måtte kunne søge vejledning hos rigsdagspolitikkerne. Den konservative H. Stein nævnte finansudvalgene som en mulighed, men han berørte samtidig, at disse jo kun havde formel eksistens indtil den nye rigsdagssamlings begyndelse i oktober. ¹¹ Det antydede statsretlige problem: at der ikke kunne tilvejebringes en repræsentation for rigsdagen, med hvilken departementscheferne kunne forhandle, når denne var forhindret i at sammentræde og konstituere sig, var formelt uløseligt. På det praktiske plan løstes det ved, at samarbejdsudvalget simpelthen fortsatte sine møder, idet det supplerede sig med fire af de »hvilende« ministre. Dette trettenmandsudvalg blev et væsentligt politisk kraftcentrum.

Der var blandt udvalgets medlemmer langt fra enighed om den rolle,

⁹ Hæstrup s. 335.

¹⁰ Sst. s. 335, fremhævelsen min.

¹¹ P. Munch, anf. arb. s. 197.

det skulle spille. På den ene fløj stod udvalgets leder, Vilh. Buhl, med det robuste standpunkt, at »der måtte være grænser for, hvad embedsmændene kunne gøre uden at spørge«, på den anden fløj Bertel Dahlgaards opfattelse: »Når man havde besluttet sig til ikke at medvirke til en regering, da kunne man ikke samtidig kræve indflydelse. Man kunne ikke på een gang være med og ikke være med«. ¹²

Kilderne lader os ikke i tvivl om, at udvalget fik indflydelse, men ofte om omfanget af den. Der blev gjort flere forsøg på at definere kompetanceforholdet mellem departementschefer og trettenmandsudvalg, men naturligvis uden definitive resultater. I slutningen af marts 1944 opgjorde P. Munch sin stilling således: ». . . Spørgsmål, der giver anledning til tvivl om departementschefernes kompetance, bør forelægges udvalget for at dette kan søge at gå udenfor den kompetance, administrationscheferne efter korrespondancen i september har«. ¹³

Blandt departementscheferne var opfattelserne af det rette forhold mellem administration og politikere tilsyneladende ligeså divergerende som i udvalget. ¹⁴ Bestræbelsen for at fastslå holdningerne i dette vigtige spørgsmål kompliceres af, at den stadigt genopblussende debat i kollegiet om og i hvilket omfang, politikerne burde spørges, er sammenvævet med meningsudvekslinger om, hvem det tilkom at spørge. Det er således ikke rigtigt, når dr. Hæstrup slutter, at departementschef i justitsministeriet Eivind Larsens indsigelse mod, at landbrugsministeriets departementschef drøftede ægteskabslovgivning med politikerne, indirekte viser »den almindelige praksis, at sagen blev fremmet uden forhandling bagud«. Det, Eivind Larsen var betænkelig ved, var, »at politikerne forsøgte at gøre deres indflydelse gældende gennem et medlem af forsamlingen, som ikke var vedkommende fagdepartementschef«. ¹⁵ Omvendt kunne anker over, at politikerne blev spurgt, blive mødt med det argument, at »det var det enkelte departement, der på egne vegne henvendte sig til politikerne«. ¹⁶

Der er grund til at skelne mellem to sider af udvalgets virksomhed. Måske fra første færd, men i det mindste fra begyndelsen af december 1943 forelagde departementscheferne en lang række sager, som havde det tilfælles, at de slet ikke eller kun i meget ringe grad vedrørte forholdet til besættelsesmagten. Disse sager synes at være blevet afgjort af udvalget. Motivet til denne fremgangsmåde er rimeligvis, at sagerne er blevet opfattet som liggende udenfor det, som var departementschefsstyrets egentlige opgave: Ved forhandling med besættelsesmagten at

¹² Hæstrup s. 179.

¹³ Sst. s. 333.

¹⁴ Se særligt Hæstrup s. 325-329.

¹⁵ Sst. s. 325 f. Fremhævelsen min.

¹⁶ Sst. s. 327 f.

få tiden indtil det forventede snarlige tyske sammenbrud til at forløbe så smertefrit som muligt.¹⁷

Interessen knytter sig naturligt stærkest til forholdet mellem departementschefsstyret og udvalget i udformningen af politikken over for besættelsesmagten. Det synes, at administrationscheferne her faktisk ofte har handlet uafhængigt af politikerne, også i væsentlige spørgsmål som reaktionen på aktionen mod jøderne, oprettelsen af kontoret i Silkeborg og anlæggelsen af Frøslevlejren. Undtagelserne fra denne »regel« er dog tilstrækkeligt betydningsfulde til, at dr. Hæstrups almindelige karakteristik af forholdet: at det var »en stiltiende forudsætning at administrationens fulde integritet ikke måtte berøres af de politiske sammenkomster« (s. 329), ikke forekommer helt dækkende. Bemærkninger andetsteds i bogen tyder også på, at dr. Hæstrup er klar herover.¹⁸

¹⁷ Under kapiteloverskriften: »Voksende politisk aktivitet« omtaler dr. Hæstrup s. 330 en række sager, som forelagdes udvalget i perioden januar-marts 1944. Det drejer sig uden undtagelse om sager uden væsentlig forbindelse med forholdet til besættelsesmagten: kommunal refusion, ejendomsskyldsvurdering, finanslov og normeringslov etc. Dr. Hæstrup mener, at der i løbet af de tre måneder sker »en glidning henimod den forestilling, at man i udvalget kunne træffe afgørelser... I Munchs omtale af de enkelte sager dukker en ny terminologi op: »Der var tilslutning dertil«, »der var enighed om at modsætte sig« (sst.). Derimod finder dr. Hæstrup, at i efteråret 1943 var det »undtagelsen«, at embedsmændene søgte udvalget: »Det fremgår især af Peter Munchs ret fyldige notater fra denne periode, at væsentlige sager – bortset fra politisagen – ikke blev forelagt, og at tyngdepunktet lå uden for udvalget«. Uden en systematisk gennemgang af samtlige af administrationen behandlede sager (og uden viden om, hvilke sager der i normal administration forelægges den ansvarlige minister) er det vanskeligt at gøre en sådan sammenligning mellem udvalgets virksomhed i korte perioder vel funderet. Hertil kommer to forhold, som e. m. m. gør dr. Hæstrups slutning særlig betænkelig. For det første kan Munchs optegnelser fra efteråret 1943 ikke bære slutninger e silentio. Det fremgår nemlig, at Munch i flere perioder p. g. a. sygdom ikke deltog i forhandlingerne (se P. Munch, anf. arb. s. 224, 233 og 235; sidstnævnte sted omtales »den tid, hvor jeg ikke har fulgt begivenhederne«, hvad der synes at referere til perioden fra slutningen af oktober til slutningen af november). For det andet omtales i optegnelserne fra december 1943, da Munch påny deltog i møderne, behandling af sager af ganske samme art som dem, dr. Hæstrup opregner (7/12: Ekspropriation af amerikansk boremateriel, 21/12: Forskningsråd, forfatterafgift, øget tilskud til sygekasser), og i udtryk, som ikke synes forskellige fra dem, der anvendes senere (7/12: »Hoskiær havde henvendt sig for at spørge, om der var tilslutning til... Der var enighed om at billige«. 21/12: »Det var den almindelige opfattelse, at sådanne spørgsmål ikke kunne løses nu... Der var enighed om en krone pr. medlem«. P. Munch, anf. arb. s. 238, 247 f.). Jeg vil gætte på, at en væsentlig del af de mange, ganske banale sager, som især frem til april 1944 forelagdes udvalget, er lovstof, som inden den 29. august 1943 er blevet forberedt til forelæggelse i den nye rigsdagssamling.

¹⁸ S. 332 hedder det om den nedenfor omtalte forelæggelse af foranstaltninger til sikring af landbrugets arbejdskraft, at »man var uden for princippet om rådgivning og inde i en situation, hvor administrationen... afæskede udvalget en beslutning; s. 333 hedder det om P. Munchs ovenfor citerede standpunkt til forholdet mellem departementschefer og udvalg, at »i realiteten indeholdt dette, næppe helt gennemtænkte, standpunkt en sprængladning under hele den ordning, man levede under«.

Det viste sig nemlig snart, at det, Bertel Dahlgaard ønskede at undgå: at politikerne på én gang var med og ikke var med, just skulle blive det karakteristiske for situationen. Allerede i oktober 1943 var udvalget i forhandlinger om det i forholdet til besættelsesmagten vanskeligste og mest »belastende« problem af alle: det danske politis stilling i sabotagebekæmpelsen. To gange, i oktober og i december 1943, godkendte udvalget det grundlag, hvorpå der skulle føres forhandlinger med tyskerne. Først derefter forelagdes spørgsmålet i departementschefs-forsamlingen. Her ankede flere chefer over fremgangsmåden, men få af dem var i tvivl om, at de var bundet af politikernes afgørelser.¹⁹

I marts 1944 blev udvalget, på Vilh. Buhls foranledning, anmodet om at billige foranstaltninger til sikring af landbrugets arbejdskraft. På grund af indre uenighed nægtede det at give »råd«. Af departementscheferne fortolkedes dette som et afslag. Forslagene fældedes ikke af saglige betæneligheder hos cheferne, men af det »frie nej«, som var prisen for politikernes samarbejde.²⁰

Skildringen af de to sagers behandling afslører de omstændigheder, som sprængte illusionen om politikernes inaktivitet: Embedsmændenes traditionelle, og i situationen naturligt forøgede tilbøjelighed til at søge politisk rygdækning (det var politiets organisationer, som forlangte udvalgets godkendelse af forhandlingerne med tyskerne og af grundlaget herfor), umuligheden af at skille besættelsens »midlertidighed« fra den fremtid, alle havde i tankerne (politikere ønskede politiet bevaret af hensyn til situationen ved Tysklands sammenbrud) og endelig det umulige i at isolere forholdet til besættelsesmagten fra almindelige politiske interesse modsætninger (arbejdere og arbejdsgivere havde modsatte interesser over for den opskruning af lønningerne, som det tyske befæstningsarbejde medførte).

Op over den lille kreds af politikere i udvalget ragede i indflydelse og betydning Vilh. Buhl. Når P. Munch kalder samarbejdsudvalgets forhandlinger efter den 4. oktober 1943 for »Buhls møder«, vidner det om omhu for formalia, men det understreger samtidig det højst reelle forhold, at gennem Buhl gik i det væsentlige kontakten mellem departementschefer og politikere, i hans hånd samledes alle tråde, hvorfra en del (uden alle udvalgsmedlemmers vidende) førte ud til den stadigt bedre organiserede og politisk mere betydningsfulde modstandsbevægelse. Og det var Buhl, som ved under folkestrejken direkte at forhandle med dr. Best sprængte den tynde væg, som siden den 29. august 1943 havde adskilt politikernes reelle og formelle indflydelse.²¹

¹⁹ Hæstrup s. 266-303, især s. 278 f., 292 ff. og 299-302.

²⁰ Sst. s. 331 ff.

²¹ Om Vilh. Buhls kontakter til modstandsbevægelsen se Hæstrup s. 481 ff., om hans forhandling med dr. Best 3/7 1944 sst. s. 531 og P. Munch, anf. arb. s. 279.

Politikernes fortsatte indflydelse efter den 29. august 1943 er under og efter besættelsen blevet hårdt angrebet. Og dog må man give departementschef Dige ret, når han i sin beretning efter krigen skrev: »Fra embedsmændenes side såvel som fra borgernes i almindelighed, er der grund til taknemmelighed for, at politikerne ikke svigtede deres naturlige opgave og ansvar som befolkningens talsmænd over for statsadministrationen, men fra først til sidst ydede redbon bistand, når vi søgte den. Departementscheferne ville have været ilde stillet, hvis politikerne havde lagt hænderne i skødet og overladt os til os selv.«²² Den vigtigste konklusion, som kan uddrages af departementschefsstyrets historie, vil måske vise sig at være den, at det moderne danske samfund ikke kan fungere uden politikere.

Dr. Hæstrups fremstilling af departementschefsstyrets virke er fast disponeret omkring hovedemnerne: Aktionen mod de danske jøder, anlæggelsen af befæstningsanlæggene i Jylland og den dermed forbundne oprettelse af Silkeborg-kontoret, det åbne og skjulte hjælpearbejde og endelig folkestrejken i juni-juli 1944. Kapitlerne om aktionen mod jøderne rummer et opgør med dr. Bests forsøg på efter kapitulationen at fremstille sig selv som jødernes redningsmand. Dr. Hæstrup bebrejder stærkt Best, at han til det sidste overfor direktør Svenningsen nægtede ethvert kendskab til den forestående aktion. På den anden side påpeger dr. Hæstrup, at der er træk i formuleringen af det famøse telegram af 8. september 1943, hvorved Best tilsyneladende fremkaldte aktionen, som sandsynliggør Bests påstand om, at han ikke ønskede den. Ligeledes har dr. Hæstrup blik for, at Best ved at lade meddelelse om aktionen sive ud via Duckwitz faktisk løb en vis risiko. I grunden kan man undre sig over, at aktionens næsten totale fiasko ikke fik alvorlige følger for de ansvarlige tyske embedsmænd.

Befæstningsarbejderne i Jylland sættes i fremstillingen ind i den storpolitiske sammenhæng: Hitlers opblussende frygt for en allieret invasion vestfra, som i november 1943 resulterede i førerordrer om udbygning af Vesteuropas forsvar fra Skagen til Pyrenæerne. Skildringen af de heraf udsprungne tyske krav – begyndende med overkommandoens ordre til von Hanneken om indsættelse – so oder so – af en dansk arbejderstyrke på 100 000 mand, bevægende sig over von Hannekens krav til centraladministrationens repræsentant i Silkeborg, stiftamtmand Herschend, om 40 000 mand, fremskaffet frivilligt eller ved tvang, og endende med en aftale mellem organisation Todt og udenrigsministeriet om, at der på ganske frivillig basis skulle søges fremskaffet 10 000 arbejdere – er ganske god at få forstand af. Departementschefernes forhandlings- og forhalingspolitik *kunne* nytte, ikke mindst når de arbejdede

²² Hæstrup s. 335.

sammen med forholdsvis ædruelige tyskere med kendskab til forholdene i Danmark for at nedstemme krav, fremsat ud i den blå luft, af højere og fjernere tyske embedsmænd.

Det viste sig, at selv »hvervningen«, transporten og indkvarteringen af de formentlig væsentligt under 10 000 arbejdere, som det faktisk lykkedes at stampe op af jorden, anspændte både det danske og det tyske administrationsapparat til bristepunktet. Dr. Hæstrups skildring af det opståede kaos: forsinkede transporter, utilstrækkeligt forberedt indkvartering, meget »nybagte« entreprenører (hvoriblandt en kakkellovnshandler og to fordrukne murersvende), der undertiden stak af med lønningskontoen, kommer til at virke som et underholdende pusterum under beskæftigelsen med en alvorlig tid.

Hovedtrækkene i administrationens hjælpearbejde for internerede og deporterede og deres pårørende er kendt fra departementschef Kochs fremstilling i værket: Centraladministrationen 1848-1948. På grundlag af ministerielle akter og et værdifuldt materiale af beretninger giver dr. Hæstrup en mere detaljeret redegørelse herfor. Skildringen bæres af en smittende begejstring ved at se store ressourcer af menneskelig opfindsomhed, samarbejdsvilje og arbejdssevne mobiliseret til fremme af en god sag. Det princip: At der skulle ydes hjælp, var allerede knæsat i 1941, ligesom man da havde udviklet en passende diskret form, hvorunder hjælpen kunne ydes (de internerede kommunisters pårørende fik hjælp efter en paragraf i forsorgsloven, som omhandlede personer, indkaldt til langvarig militærtjeneste!). Efter 29. august 1943 blev opgavernes omfang naturligvis mangedoblet og problemerne ved deres løsning stærkt kompliceret.

Folkestrejkenes væsentlige ydre begivenheder er så velkendte, at dr. Hæstrup kan koncentrere sin fremstilling om det spændende spil mellem de politisk afgørende instanser fra dansk side, departementscheferne, politikerne og frihedsrådet. For de første kom strejken til at betyde et overordentligt centralt valg med hensyn til deres kompetance og betydning, det sidste bød konflikten den første lejlighed til at manifestere sig som politisk magtfaktor.

Med tyske nederlag på alle fronter som baggrund drev forøget modstandsaktivitet og nervøse tyske modforholdsregler spændingen i vejret i forsommeren 1944. 24/6 indførtes tyske standretter på Sjælland, 26/6 spærretid og forsamlingsforbud i Storkøbenhavn. Denne udvikling kunne departementscheferne søge at påvirke ved at forhandle og argumentere med tyskerne. Men da de tyske forholdsregler 30/6 førte til generalstrejke i København, stillede de pludselig over for det afgørende problem: Kunne og burde de søge at bevare grundlaget for forhandlingspolitikken ved at påvirke *den danske befolkning*? Af repræsentanter for fagbevægelsen anmodedes cheferne om at støtte en opfordring til ar-

bejdets genoptagelse. På det tidspunkt, da anmodningen drøftedes om eftermiddagen 30/6, var det uklart om politikerne ville medvirke til at støtte opfordringen. Ikke desto mindre besluttede departementschefsforsamlingens store flertal, tilsyneladende under den forudsætning at politikerne ikke ville være med, sig for at svare ja. Et enkelt medlem understregede endda stærkt situationens særlige karakter med ytringen: »... hver tid havde sine mennesker, og i den nuværende var det administrationscheferne, som skulle søge at bjerger landet igennem« (s. 514).

Som bekendt endte det med, at politikerne såvel ved at støtte opråbet som ved radiotaler lagde deres lod i vægtskålen. Konflikten kom altså ikke til udbrud, men problematikken har dog sat sig et enkelt spor i kilderne, som havde fortjent at blive fremdraget. Da Vilh. Buhl 6/7 i samarbejdsudvalget redegjorde for krisens forløb, udtalte han ifølge Oluf Pedersens referat om sin holdning, da opråbet drøftedes sent på eftermiddagen 30/6, *efter* at departementscheferne havde taget stilling: »Jeg mente ikke, at centraladministrationen kunne optræde som collegium. Departementschef Koch havde formet et afsnit, der gik ind i opråbet: »efter forhandling med administrationen og de politiske partier«... Selv vi, der var betænkelige, mente ikke at kunne gå imod denne form«.²³ Følelsen af, at departementscheferne havde overskredet Rubicon, var altså tilstede. Var det den, som fik politikerne til at gå ind i bestræbelserne for at standse strejken?

Selv om dr. Hæstrup e. m. m. tilmåler departementschefernes selvstændige indsats og betydning større vægt end det er berettiget, er der dog ingen tvivl om, at hans nyeste bog er en værdifuld historisk fremstilling. Den er samtidig et vidnesbyrd om forfatterens særpræg: Mere end vistnok nogen anden nulevende dansk historiker tilstræber dr. Hæstrup at forstå og skildre mennesker i valgsituationer, i kamp med de udfordringer, tilværelsen byder dem. Han vil forstå de handlende personer, ikke som en læge forstår sin patient, men som det ene menneske forstår og føler sympati for eller modvilje mod det andet.

Det er såvel for den videnskabelige som for den almene opfattelse af en af vor histories vanskeligste perioder lykkeligt, at dr. Hæstrup er blevet besættelsestidens første historiker. Ved at sætte forståelsen i centrum har han bidraget afgørende til blandt historikere og i almenheden at bane vej for en oplyst og nuanceret opinion.

ERIK STIG JØRGENSEN

²³ Oluf Pedersen, *anf. arb.* s. 225.