DET BRITISKE KABINETSSTYRES ARBEJDSFORMER I DET 20. AARHUNDREDE

ERIK RASMUSSEN

Hensigten med denne artikel er at give en fremstilling af under hvilke former det britiske kabinetsstyre har tilpasset sig de krav som den forløbne del af det 20. århundrede har stillet til den udøvende magt i snart sagt ethvert land; ganske kort vil der blive peget på i hvilken udstrækning der foreligger danske paralleller til den britiske udvikling.

Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at minde om at staten i 70'erne og 80'erne af forrige århundrede opfattede sin opgave som snævert afgrænset, og hertil havde den toneangivende offentligheds samtykke. Dens sociale opgaver indskrænkede sig til undervisningsvæsenet og det egentlige fattigvæsen, og det økonomiske liv beskæftigede den sig kun med ud fra finansielle og, i ringe grad, protektionistiske synspunkter. En engelsk nationaløkonom har ganske træffende sammenlignet datidens økonomiske system som det opfattedes af tiden selv, med de forunderligt indviklede bygningsværker som bævere og myrer opfører pr. instinkt – og der var almindelig enighed om at derved skulde menneskefingre ikke pille.

Det er ikke nødvendigt at gøre rede for hvorledes denne opfattelse nu om dage omtrent er slået over i sin modsætning. Der er, i Storbritannien som i Danmark, næsten ikke det område af samfundslivet hvor borgerne ikke venter at staten skal gribe ind når de føler deres velfærd truet. Følgelig er de opgaver det politiske liv skal beskæftige sig med, mangedoblet i antal og omfang i løbet af det sidste halve århundrede, hvortil naturligvis også bidrager folketallets vækst og det moderne samfunds i sig selv stadig mere komplicerede natur og forandringernes øgede tempo.

MINISTRE I OG UDENFOR KABINETTET

Det siger sig selv, at det nævnte pres har været voldsommere i Storbritannien end i Danmark, dels fordi landet er så meget større, dels fordi dets stilling som verdensmagt og dets koloniale problemer frembyder et arbejdsfelt hvormed danske spørgsmål af tilsvarende art slet ikke lader sig sammenligne.

I Danmark har presset kunnet imødegås ad to veje: en forøgelse af ministrenes tal og en forlængelse af deres arbejdstid. Begge veje er naturligvis også blevet fulgt i Storbritannien. Der kendes eksempler nok, både dér og her, på at arbejdspresset har nedbrudt en mands helbred og almindeligt er blevet betragtet som årsag til hans tidlige død. Dette er de ekstreme tilfælde. Men der er i England en stærk følelse af at presset i det hele taget medfører alvorlig fare for systemets effektivitet ved at det hæmmer den enkelte ministers fremsyn og initiativ, og der diskuteres ivrigt om de bedste midler til aflastning af statens øverste ledere.

Som nævnt er man gået den vej at øge fagministrenes tal. Her hjemme var der før den 1. verdenskrig almindeligvis 8–9 ministre, nu er 14–15 det sædvanlige tal. Endnu er ministeriet ikke derved blevet større end at det, fast ledet, kan bevare sin beslutningsevne og sin handlekraft. Anderledes i Storbritannien. *Disraeli's* regering 1874–80 rummede kun 7–8 egentlige fagministre, den liberale regering af 1906 havde 13–14, *Baldwins* regering 1935 nåede op på 17–18; disse tal er ikke i sig selv overvældende store, men når man erindrer sig at der traditionelt i britiske kabinetter sidder 3–4 ministre, hvis egentlige embedsområder er lidet krævende, men som varetager vigtige politiske opgaver på anden måde, f. eks. som ledere af Overhus og Underhus, kommer man op på sådanne tal (henholdsvis 12, 19 og 22) at man forstår det spørgsmål trængte sig på hvorledes antallet af kabinetsmedlemmer kunde holdes nede. Så store kabinetter som der efterhånden var blevet tale om, mistede let karakteren af forretningsudvalg og løb fare for at ligne små diskussionsklubber.

Allerede Disraeli havde holdt enkelte fagministre, deriblandt handelsministeren *(the President of the Board of Trade)*, udenfor sit kabinet, i øvrigt med vanskeligheder til følge. Det er den udvej man siden, først tøvende men efterhånden konsekvent, har fulgt. Hvis alle egentlige ministre i *Attlees* regering af 1945 skulde have haft sæde i kabinettet, vilde det alt i alt være kommet op på over 30 medlemmer; i stedet fik det kun 17. De øvrige var ministre med fuldt ministeransvar men uden del i kabinettets rådslagninger på områder som ikke berørte deres særlige anliggender; blandt disse *Ministers not in the Cabinet* var f. eks. cheferne for de tre militære ministerier og for trafik-, social- og levnedsmiddelministerierne.

For en dansk betragtning kan det synes overraskende at ledere af vigtige ministerier ikke har sæde i regeringen. At det rent praktisk kan lade sig gøre, bunder i den udvikling af kabinettets forretningsgang for hvilken der vil blive redegjort nøjere nedenfor. Men dertil kommer den forklaring som ligger i britiske traditioner, idet kabinettet *(the Cabinet)* og ministeriet *(the Government)* aldrig har været identiske. Disraelis kabinet havde som nævnt 12 medlemmer, men det samlede antal politiske udnævnelser ved hans regeringsdannelse var 47; heraf var en del hofcharger,

andre vedrørte Irlands særlige forhold, men tilbage stod en snes politiske embeder i almindelig forstand, først og fremmest de forskellige understatssekretærers, men også poster som handelsministerens og andre der efterhånden skulle udvikle sig til ministerier. Grænsen opefter mod kabinetsmedlemmerne var altså allerede dengang flydende, således at den tanke at holde et større antal fagministre udenfor kabinettet kunde siges at ligge nær.

Understatssekretærerne *(Parliamentary Secretaries* og *Under-Secretaries of State)* er en art juniorministre tilknyttet de forskellige ministerier. Deres funktion var ikke så meget den at aflaste ministrene i deres arbejde som at tale på deres vegne i det hus hvori den pågældende minister ikke havde sæde og derfor efter britisk skik heller ikke kunde tage ordet. Disse stillinger besættes ofte med unge lovende politikere, der på denne måde får lejlighed til at skaffe sig en administrativ og parlamentarisk erfaring som siden kan komme dem til gode på mere selvstændige poster.

KABINETTETS ARBEJDSFORM OMKRING 1900

Forøgelsen af ministrenes antal og den mere intensive udnyttelse af deres arbejdskraft er ikke de eneste fornyelser der er sket inden for det britiske kabinetsstyre. De interessanteste er gennemtvunget af krigene, og helt eller delvis fastholdt efter dem fordi de viste sig at svare også til »normale« tiders behov. For at forstå deres betydning er det nødvendigt at betragte kabinettets klassiske arbejdsformer som de var i slutningen af det 19. århundrede.

Kabinettets leder var premierministeren. Han var den der formidlede dets forbindelse med dronningen, hvem han sendte en skriftlig beretning om dets forhandlinger; til det brug plejede han at gøre nogle notater efter hver sags behandling i kabinetsmøderne, og af beretningen beholdt han en kopi, der imidlertid ikke kom andre for øje. Nogle premierministre, som *Gladstone,* gjorde rapporten summarisk, andre, som Disraeli, dækkede ikke over eventuelle modsætninger indenfor kabinettet. Premierministeren udpegede selv sine ministre; om end han måtte tage visse hensyn til forskellige grupper indenfor sit ofte ret uensartede parti, havde han dog temmelig frie hænder. I sit forhold til ministeriet var han i realiteten mere end førstemand blandt ligemænd. Derfor afhang, også hvad forretningsgangen angik, meget af premierministerens personlige egenskaber. Det meste af det her anførte har stadig gyldighed.

Kabinetsmøderne var meget formløse. Der var ikke nogen dagsorden, og bortset fra at udenrigspolitiske spørgsmål som regel blev behandlet først, var der ikke nogen fast rækkefølge for sagerne. De enkelte ministre kunde nævne for premierministeren hvilke sager de ønskede at forelægge

til drøftelse, men der blev almindeligvis ikke givet nogen forhåndsmeddelelse derom til de andre ministre, heller ikke til dem hvis embedsområde det pågældende spørgsmål kunde have berøring med; ofte måtte en sag derfor henskydes til senere afgørelse. Det kunde være vanskeligt for den enkelte minister at få sin sag ført frem under den almindelige drøftelse.

Kabinettet er en helhed med kollektivt ansvar; derfor skrider man meget nødigt til en afstemning, men nøjes med at lade premierministeren fastslå hvad der er den fremherskende opfattelse. Under en leder uden tilstrækkelig sans for klarhed eller i en situation hvor det af politiske grunde kunde være belejligt at lade meningsforskelle brydes uden egentlig afgørelse, kunde det hænde at ministre forlod mødet i den tro at have opnået tilslutning til en politik som det måske, når de iværksatte den, viste sig at deres kolleger aldeles ikke mente at have billiget. Det berømteste eksempel er fra 1903, dengang *Joseph Chamberlain* søgte at vinde kabinettet *Balfour* for sin præferencetoldpolitik. Han rejste til Afrika i den tro at han havde hele kabinettet med én undtagelse bag sig, og blev meget fortørnet da han erfarede at man hjemme traf beslutninger der gik på tværs af hans planer. En af kollegerne svarede på hans bebrejdelser: »Som De ved, er jeg temmelig døv og somme tider, er jeg bange for, uopmærksom. Jeg har i hvert fald slet ikke forstået ... at der skulde være taget en beslutning, selv blot en midlertidig, af en sådan rækkevidde som den De refererer til, og den må være taget efter en meget kort drøftelse«. Hvor meget komediespil der end kan have været på begge sider i denne forunderlige korrespondance, er episoden særdeles illustrerende, ikke mindst i betragtning af at dette spørgsmål førte til Chamberlains udtræden af regeringen og sluttelig til de Konservatives alvorlige nederlag i 1906. Oven i købet havde Balfour ord for at være en usædvanlig klar forhandlingsleder. Under *Asquith* måtte ministrene ofte lade deres privatsekretærer ringe til premierministerens privatsekretær for at få fastslået hvilken beslutning kabinettet var kommet til, og det samme hændte også under andre premierministre.

På denne måde arbejdede de forskellige kabinetter helt op til den 1. verdenskrig. Det hændte at der blev nedsat udvalg indenfor kabinettet til at beskæftige sig med særlige sagers forberedelse, men de fleste sådanne udvalg arbejdede under lige så løse former som kabinettet selv. Fornyelsen kom fra det militære område.

OMDANNELSEN UNDER KRIGENES PRES

Boerkrigen havde vist at samarbejdet mellem de forskellige militære instanser var utilfredsstillende. Dette førte til at der, efter forskellige tilløb, i 1904 blev nedsat et Udvalg vedr. Imperiets Forsvar *(the Committee of*

Imperial Defence). Premierministeren var formand, og i møderne deltog almindeligvis gehejmerådspræsidenten *(the Lord President of the Council)*, krigsministeren *(the Secretary of State for War)*, marineministeren *(the First Lord of the Admiralty)*, finansministeren *(the Chancellor of the Exchequer)*, udenrigsministeren, Indien-ministeren og koloniministeren *(the Secretaries of State for Foreign Affairs, India* og *the Colonies)* samt hærs og flådes øverstbefalende og cheferne for deres efterretningstjenester; dertil kom lejlighedsvis andre ministre hvis embedsområder berørtes af de militære forberedelser i videste forstand.

Forsvarsudvalget havde ingen besluttende myndighed. Men dets henstillinger havde afgørende virkning, fordi de kom fra en kreds af ministre hvis indflydelse var bestemmende i kabinettet, og som forholdene udviklede sig, fik forsvarsudvalgets dispositioner vidtrækkende betydning; de berømte militære aftaler med Frankrig, som faktisk bandt Storbritannien til deltagelse i krigen mod Tyskland, blev truffet uden at kabinettet som helhed havde kendskab dertil.

Det i denne forbindelse væsentlige er imidlertid den arbejdsform Forsvarsudvalget udviklede. For det første nedsatte det et betydeligt antal stående og midlertidige underudvalg til at løse de enkelte opgaver. For det andet opbyggede det et fast sekretariat der betjente såvel udvalget selv som underudvalgene; sekretariatet, hvis leder var Sir *Maurice Hankey*, udsendte dagsordener for møderne og materiale vedr. de spørgsmål, der skulde behandles, tog referater, som omsendtes til godkendelse og derefter, omhyggeligt forsynet med krydshenvisninger og registre, udsendtes til alle deltagere i de pågældende forhandlinger, ligesom der blev sendt uddrag til de ministerier hvis embedsområder berørtes. Ubundet af traditioner udviklede Forsvarsudvalget således et apparat hvis praktiske anvendelighed ikke undlod at gøre indtryk.

Krigsudbrudet 1914 medførte ikke nogen øjeblikkelig ændring i den måde hvorpå kabinettet fungerede. I november blev Udvalget vedr. Imperiets Forsvar omdannet til et udvalg under kabinettet *(the War Council*, senere *the War Committee)*, men det fik ingen besluttende myndighed; premierminister Asquith lagde megen vægt på at opretholde kabinettets fælles ansvar for alle beslutninger, men det medførte dobbelt drøftelse af mange hastesager, til skade for krigsførelsens effektivitet. Af nævnte hensyn gjorde Asquith også Krigsudvalget temmelig stort, hvilket især mærkedes efter at den liberale regering i maj 1915 var omdannet til en samlingsregering.

Der opstod efterhånden en sådan utilfredshed at den liberale rustningsminister *Lloyd George* i forståelse med den konservative leder *Bonar Law* stillede krav om et krigsudvalg med fuld besluttende myndighed, i virkeligheden et forsøg på at fratage Asquith ledelsen af krigsanliggen-

derne. I december 1916 demissionerede Asquith, der ikke vilde bøje sig, og Lloyd George dannede den nye regering.

Lloyd George brød radikalt med hævdvundne traditioner, og kunde gøre det fordi frygten for nederlag bragte offentligheden til at forstå nødvendigheden deraf. Al ledelse af krigsanliggender blev samlet i et krigskabinet *(the War Cabinet)* på kun 5 medlemmer, deriblandt premierministeren som øverste leder, og bortset fra finansministeren havde intet af medlemmerne fagministerier; de skulde, som Lloyd George har udtrykt det, »kunde ofre al deres tid og alle deres tanker på de afgørende spørgsmål som var forbundet med at føre en verdenskrig til sejrrig afslutning«.

Krigskabinettet mødtes hver morgen, ofte også eftermiddag eller aften. Hvert møde begyndte med en gennemgang af rapporter om den foregående dags krigsførelse i videste forstand. Undertiden fortsatte man med en drøftelse af de linier som skulde følges på længere sigt. Ellers gik man over til at træffe bestemmelse i alle de spørgsmål der forelå til afgørelse. Hertil var indkaldt de ministre hvis embedsområder berørtes, og de embedsmænd eller særligt sagkyndige de ønskede at bringe med sig. Ofte var 20–30 personer til stede under den enkelte sags behandling, men afgørelsen lå alene hos krigskabinettets fem medlemmer. Dem påhvilede også det fælles kabinetsansvar i snævrere forstand.

Ligesom Forsvarsudvalget, men efter endnu større målestok, betjente krigskabinettet sig af udvalg og underudvalg. De lededes af et medlem af krigskabinettet, der i kraft af sin frihed for fagministerielt arbejde havde både tid og tilstrækkelig uhildethed til at kunne dirigere samarbejdet mellem de fagministre og andre hvoraf udvalgene i øvrigt var sammensat. Derigennem sikrede man sig også et kyndigt skøn over hvilke sager udvalget kunde afgøre på egen hånd, og i hvilke der måtte ske indstilling til krigskabinettet; dettes kræfter sparedes således til de virkelig afgørende spørgsmål.

Det var helt igennem arbejdet i førkrigstidens Forsvarsudvalg der dannede forbilledet for krigskabinettets. Ganske selvfølgeligt overtoges også dets sekretariat, som i mellemtiden havde betjent Asquith-regeringens Krigsudvalg. Den tanke at kabinettets forhandlinger var fortrolige rådslagninger hvis enkeltheder og resultater intetsteds burde nedtegnes, fejedes til side som et forældet dogme. Det vilde også være vanskeligt at forestille sig at det ellers havde været muligt at holde sammen på det hele.

Der har siden været overvejende enighed om at krigskabinettet løste sin opgave på fortræffelig vis. Noget andet var at den næsten diktatoriske magt det sad inde med, ønskede kun de færreste ført under fredelige tilstande. Især var fagministrene utilfredse med ikke at have del i alle vigtige overvejelser og afgørelser, så meget mere som Lloyd George skabte sin egen embedsstab (den berømte *Garden Suburb*), ved hvis hjælp han

greb ind bag sine ministres ryg. Krigskabinettet blev derfor i november 1919 afløst af et almindeligt kabinet på ca. 20 medlemmer, stadig en koalitionsregering under Lloyd George, som i videst muligt omfang fastholdt dets arbejdsmetoder. Da Bonar Law i 1922 dannede sin rent konservative regering, overvejede han at afskaffe kabinetssekretariatet, men dets praktiske værdi var, som en kommissionsundersøgelse *(the Haldane Report* 1918*)* havde vist, for almindeligt anerkendt til at dette udslag af trangen til at vende tilbage til »normale« tilstande lod sig praktisere. Sekretariatet er forblevet et karakteristisk led i britisk regeringsvirksomhed, og næppe nogen har siden tænkt sig det fjernet.

Det forberedende forsvarsarbejde overgik atter til et Udvalg vedr. Imperiets Forsvar, og hvor lidt vægt man i 20'erne lagde på forsvarsspørgsmål, fremgår af at premierministeren i en længere periode overlod andre at fungere som dets formand. I øvrigt tog anvendelsen af kabinetsudvalg af. Under *MacDonalds* regering 1929–31 var der således kun ét stående udvalg, hvis arbejde indskrænkede sig til gennemgang af lovforslag før deres forelæggelse, og heller ikke midlertidige udvalg fandt nogen omfattende anvendelse. Noget lignende synes forholdene at have formet sig under den følgende tids »nationale« regeringer, indtil den økonomiske krise og især den voksende internationale spænding tvang til stigende anvendelse af udvalgsarbejde. Selve kabinettet forblev uændret og havde op til 23 medlemmer. Den vigtigste nyskabelse var en i 1936 oprettet post som minister for koordination af forsvaret *(Minister for Co-ordination of Defence)*, men uden et særligt ministerium til hans rådighed syntes hans arbejde i nogen grad at blive uden faste holdepunkter. Da en ny krig i foråret og sommeren 1939 syntes uundgåelig, blev der oprettet et levnedsmiddel- og et rustningsministerium.

Straks ved krigsudbruddet 1929 dannede *Neville Chamberlain* et krigskabinet. Det adskilte sig fra Lloyd Georges ved at være på 9 medlemmer, deraf 5 fagministre, nemlig finansministeren, udenrigsministeren og ministrene for de tre forsvarsgrene. Heraf var der adskillig kritik, der til dels overså at forskellen mellem de to krigskabinetformer indbyrdes var væsentlig mindre end forskellen mellem dem på den ene side og almindelige fredstidskabinetter på den anden side. Svagheden ved Chamberlains krigskabinet var snarere den rent praktiske at det, skønt det nedsatte en mængde udvalg, havde svært ved at lægge afgørelsen af ikke helt væsentlige spørgsmål ud til underinstanserne og ved at trække klare grænser mellem disses områder.

I foråret 1940 blev det klart at en samlingsregering var nødvendig, og da Arbejderpartiet ikke havde tillid til Chamberlains ledelse, kom *Winston Churchill* til at danne det nye ministerium, ejendommeligt nok samme dag, den 10. maj, som tyskerne satte deres angreb ind på vestfronten. Fra

dette øjeblik blev Churchill den øverste leder af alle krigsanliggender, hvilket fik sit ydre udtryk i at han tog posten som forsvarsminister *(Minister of Defence)*. Ministrene for de tre forsvarsgrene forblev ansvarlige for den daglige forretningsgang, mens de større linier fastlagdes af forsvarsministeren, støttet af to forsvarsudvalg *(the Defence Committee (Operations)* og *the Defence Committee (Supply))*, hvoraf de militære såvel som flere andre ministre naturligvis var medlemmer, men hvor vægten ikke mindst kom til at ligge på drøftelserne med stabscheferne. Med vilje gav man aldrig i ord nogen definition af forholdet, men lod det udforme sig i praksis under den gensidige vilje til imødekommenhed som landets alvorlige situation så stærkt fremmede.

De militære ministre behøvede således ikke mere at have plads i krigskabinettet. Alligevel omfattede dette gennemgående ca. 8 medlemmer, hvoraf en del var fagministre. Til Lloyd Georges kabinetstype vendte altså heller ikke Churchill tilbage. I øvrigt spillede hensynet til partierne og til enkeltpersoner, som så ofte, en vis rolle ved sammensætningen. Udvalg og underudvalg anvendtes i større udstrækning end nogensinde før.

EFTERKRIGSTIDENS KABINETSFORM

Valgene i juli 1945 bragte Arbejderpartiet til magten, Attlee dannede regering. Krigen mod Tyskland var forbi, Japans nederlag indenfor synsvidde. Under disse omstændigheder opgav Attlee krigskabinetstypen, men vendte heller ikke tilbage til førkrigstypen. Han havde før krigen behandlet styreformens problematik i sin bog *The Labour Party in Perspective,* og kom efter fornyede drøftelser med sin nærmeste medarbejder *Herbert Morrison* til det resultat at et kabinet på 16–18 medlemmer, deriblandt de vigtigste fagministre og 3–4 ikke-fagministre, vilde være den rigtigste form til løsning af de betydelige omlægnings- og socialiseringsopgaver hans regering stod overfor. I store træk er Attlees fremgangsmåde blevet normgivende for efterkrigstidens kabinetter. Da en regerings arbejdsform, hvad enkeltheder angår, betragtes som en politisk hemmelighed så længe den sidder, mens der bagefter tales ret frit derom, har man bedre kendskab til Attlees fremgangsmåde end til fremgangsmåden i Churchills sidste og i *Edens* regering. I det væsentlige har der dog, med en enkelt undtagelse, utvivlsomt været overensstemmelser. Detaljer i det følgende tager sigte på Attlees regeringer.

Ovenstående skitse af det historiske forløb viser at det britiske kabinet har imødekommet tidens krav ad fire veje: 1. Forøgelse af den enkelte misters såvel som af det samlede kabinets arbejdsbyrde; 2. Udvidelse af fagministrenes kreds fra 12–13 til over 30, hvilket har medført at omkring halvdelen af dem ikke mere er medlemmer af kabinettet og kun deltager

i dets forhandlinger når dem vedkommende emner behandles; 3. Stigende anvendelse af juniorministre, deriblandt fra den sidste krigs tid de såkaldte *Ministers of State* med særlige opgaver, f. eks. repræsentationen i F.N.; 4. Rationalisering af kabinettets arbejde, især ved hjælp af dets sekretariat og gennem udvalgsarbejde.

Til de to første punkter foreligger der tydelige paralleller i den danske udvikling, blot har de mindre forhold gjort det muligt at opretholde samtlige ministres deltagelse i ministermøder og statsråd. Hvad det tredie punkt angår, har den britiske praksis ofte været fremhævet som efterlignelsesværdig, og med redaktør *Ernst Christiansens* udnævnelse 30.8. 1955 til minister uden porteføljе med henblik på udenrigspolitiske spørgsmål er noget lignende første gang forsøgt, idet det er naturligt at se bort fra den af ganske specielle omstændigheder fremkaldte stilling som Venstres og Det konservative Folkepartis repræsentanter i ministeriet Stauning indtog i tiden april–juli 1940. – Det fjerde punkt er det hvortil interessen især knytter sig.

KABINETTETS SEKRETARIAT

Ovenfor er nævnt, hvorledes kabinettets sekretariat *(the Cabinet Secretariat)* bygger på den af Forsvarsudvalget før den 1. verdenskrig skabte praksis, som Lloyd George overførte til kabinettets arbejde i 1916, og som siden i sine hovedtræk er blevet bevaret. Dets virke er nøglen til forståelse af den rationalisering af kabinettets arbejde som siden har fundet sted.

Efter den 2. verdenskrig holdes der to ordinære kabinetsmøder om ugen; premierministeren kan efter ønske indkalde til ekstraordinære møder. Dagsordenen *(the Cabinet Agenda)* opsættes af kabinetssekretariatet i samarbejde med premierministeren, der skønner om de sager de enkelte ministre ønsker behandlet, er modne til drøftelse. I almindelighed skal sagerne først være gennemdrøftet med andre ministre hvis områder de berører, alle udgiftsforårsagende forslag således altid med finansministeriet, så kabinettets tid ikke beslaglægges unødigt, og der skal gennem sekretariatet være udsendt et memorandum med bilag og resumé mindst to hele dage før det pågældende møde; ethvert memorandum skal være så vejledende som muligt, også med hensyn til mulige vanskeligheder eller betænkeligheder; i øvrigt har andre ministre lejlighed til at lade bemærkninger til forslaget rundsende ad samme vej. Med premierministerens tilladelse kan sager undtagelsesvis fremføres med kortere frist eller helt uden memorandum, ligesom han i presserende tilfælde kan tage spørgsmål op til drøftelse uanset at de ikke er opført på dagsordenen. Ministrenes memoranda rundsendes så snart de foreligger, ved slutningen af hver uge udsendes en oversigt over hvad der vil blive behandlet i den kommende

uges kabinetsmøder, og 1 à 2 dage før mødet udgår den egentlige dagsorden; herpå anføres hvilke personer udenfor kabinettet der er tilsagt til drøftelsen af de forskellige punkter. Når ikke særlige hensyn til hemmeligholdelse gør sig gældende, sendes papirerne til samtlige ministre uanset om de har sæde i kabinettet. Enhver minister kan således have et sikkert overblik over hvad der foregår, og kun på den måde lader det kollektive ministeransvar sig opretholde. På ganske tilsvarende vis betjener sekretariatet de forskellige kabinetsudvalg, kun at det her er udvalgsformanden der træffer bestemmelse om dagsordenens sammensætning m.m.

Kabinetsmøderne ledes af premierministeren eller, ved hans forfald, af vicepremierministeren. Formen afhænger stadig i mangt og meget af lederens personlige egenskaber. Det er velkendt hvorledes under sidste krig ministrene forlod møderne med følelsen af at have taget verdenshistoriske beslutninger når Churchill ledede dem, mens de når Attlee vikarierede, ganske uhøjtideligt nåede lige så meget på kortere tid.

Takket være den omhyggelige tilrettelæggelse kan møder med en dagsorden på måske 15 punkter oftest gennemføres på et par timer. Det fremgår heraf at overflødig tale er bandlyst. Lloyd George ytrede engang, lidt paradoksalt, at enhver minister som holdt taler på fem minutter eller mere, af sine kabinetskolleger blev betragtet som en plage. Tonen vil normalt være rent forretningsmæssig. Utilstrækkeligt opklarede spørgsmål hvor meningerne divergerer, vil hurtigt blive henvist til gennemdrøftelse i et udvalg.

Til højre for premierministeren sidder sekretæren og en af hans hjælpere; de gør omhyggelige notater i folioprotokoller, på grundlag af hvilke kabinetsmødereferaterne *(the Cabinet Conclusions* eller, i daglig tale, *the Cabinet Minutes)* straks efter mødet udarbejdes. Referaterne skal være kortfattede. De gengiver hovedpunkterne i de forelagte memoranda, anfører kort de vigtigste synspunkter som er blevet anlagt, oftest uden at andre end premierministeren og den eller de ministre som fremfører sagen, bliver nævnt ved navn, og refererer omhyggeligt den tagne beslutning. Foreløbige referater rundsendes hurtigst muligt; i de sjældne tilfælde hvor referatets rigtighed bliver bestridt, er premierministeren opmand. De endelige referater sendes, når ikke særlige hensyn til hemmeligholdelse gør sig gældende, til den samme kreds som modtager dagsordenen; de er strengt fortrolige og afleveres ved bud i forseglede konvolutter. I 1934 blev det bestemt at ministre ved deres afgang skal aflevere alle kabinetspapirer de ligger inde med. Et eksemplar tilstilles dronningen, et andet opbevares i kabinettets arkiv.

Sekretærernes tilstedeværelse under kabinetsmøder er et brud med gammel praksis. Der foreligger ingen tilfælde af at de ikke har overholdt deres diskretionspligt. Alligevel har forholdet nok i nogen grad ændret

kabinetsmødernes karakter, så de er blevet mere sagligt, mindre politisk betonede. Herbert Morrison har f. eks. givet udtryk for at spørgsmål om opløsning af Underhuset ikke vil blive drøftet i kabinetsmøde før beslutningen reelt er taget. Premierministeren kan, hvis han vil, afholde kabinetsmøder uden sekretærers medvirken. Langt oftere vil afgørelser af partipolitisk art blive truffet under uformelle samtaler mellem premierministeren og en snævrere kreds af særligt indflydelsesrige ministre; det er dog værd at pointere at denne praksis også, og i høj grad, har været fulgt før kabinetssekretariatets tid.

Protokolleringsspørgsmålet har formet sig forskelligt i Storbritannien og i Danmark, fordi den britiske forfatning ikke kender den danskes skelnen mellem *statsråd* (jvf. grundlovens § 17) og *ministerråd* (jvf. grundlovens § 18) som begge protokolleres, på den ene side og det uformelle *ministermøde* på den anden side, idet kabinetsmødet formelt har været lige så uofficielt som et dansk ministermøde. Behovet for protokollering af ministermøder har derfor været størst i England. Imidlertid er statsrådsbehandling i Danmark blevet en formel foreteelse, hvilket ses af at også i tilfælde hvor en virkelig drøftelse af sagforhold finder sted mellem konge og ministre, som f. eks. den 5. august 1914, træffes den egentlige beslutning forud for statsrådet; ved nævnte lejlighed kunne således udenrigsministeren være borte fra statsrådet, skønt det drejede sig om et i egentligste forstand udenrigspolitisk spørgsmål, minespærring af Storebælt. Desuden skal kun »alle love og vigtige regeringsforanstaltninger« forhandles i statsråd, resp. ministerråd. Det politisk udslaggivende forum bliver således ministermødet, som i England kabinettet. Man må derfor formode at protokolleringsbehovet også har gjort sig stærkt gældende her hjemme.

Da ministeriet *Zahle* i 1916 blev suppleret med repræsentanter for de andre partier, de såkaldte kontrolministre, førte kirkeminister *Th. Povlsen* en omhyggelig protokol, hvor de enkeltes standpunkter refereredes, og som blev oplæst til godkendelse i det følgende møde, men da Venstres og Det konservative Folkepartis repræsentanter udtrådte i 1918, synes protokolleringen ophørt. Under ministeriet *Neergaard* 1920–24 blev der vistnok ført en protokol. Behovet var naturligvis stærkest når ministeriet ikke var udgået af ét parti. Under regeringen *Stauning-Munch* 1929–40 nedskrev en af ministrene, i begyndelsen handelsminister *Hauge,* senere forsvarsminister *Alsing Andersen,* forholdsvis kortfattede referater, men de blev ikke forelagt til godkendelse. Hvorledes praksis har været før og siden, synes der ikke at foreligge vidnesbyrd om. Dog kan det efter forespørgsel oplyses at der under ministeriet *Eriksen-Kraft* 1950–53 blev ført en protokol af statsministerens sekretær, som altså var til stede ved møderne; protokollatet blev ikke forelagt til godkendelse. Ligeledes er det offentligheden

ubekendt hvorledes ministerierne i tidens løb har forholdt sig med hensyn til opstilling af dagsorden, om nogen art af materiale på forhånd tilstilles ministrene, o.s.v. Det er en naturlig ting at en siddende regering betragter sin fremgangsmåde som en hemmelighed, ligesom tilfældet er i England, men desuagtet er det forbavsende så stor en forskel der er på offentlighedens viden dér og her om nyere praksis. Enkelte oplysninger kan fremdrages af memoirer og lignende litteratur, men vi har intet der svarer til de bøger om det politiske livs former og problematik, som adskillige engelske politikere har offentliggjort.

KABINETSUDVALGENE

Kabinettets sekretariat betjener som nævnt også kabinetsudvalgene. Det er gennem dem en så vidtgående rationalisering af kabinettets arbejde har kunnet finde sted. Blandt de spørgsmål som enhver fagminister skønner ikke at kunne afgøre på egen hånd, er der adskillige som vel kræver samråd med ledende kolleger, men som ikke nødvendigvis behøver at behandles af kabinettet som sådant, hvis tid således frigøres til kabinetsarbejde i snævreste forstand. Om andre spørgsmål, f. eks. forberedelse af lovgivning på vigtige områder, gælder at den endelige afgørelse vel må træffes af kabinettet, men at megen tid kan spares ved at de gennemprøves på et lavere trin. Det er disse opgaver der løses gennem kabinetsudvalgene. Under Attlees regering var der til stadighed omkring 15 stående udvalg *(Standing Committees)* hvortil fremkommende spørgsmål indenfor området kunde henvises, og en række midlertidige *(Temporary* eller *Special Committees)* der nedsattes med mere øjeblikkelige opgaver for øje. Ofte nedsætter et udvalg underudvalg. Det synes som om Churchills og Edens regeringer har fulgt samme fremgangsmåde.

I nogle af de vigtigste udvalg er premierministeren selv formand. Men i almindelighed er det andre kabinetsministre, og særligt benyttes her de ministre som ikke har egentlige embedsområder, f. eks. gehejmerådspræsidenten *(the Lord President of the Council)* og lordseglbevareren *(the Lord Privy Seal)*. Der findes også udvalg hvor en minister udenfor kabinettet virker som formand, og i mindre vigtige udvalg eller underudvalg kan man lade juniorministre fungere som formænd, med henblik på den erfaring hvervet giver lejlighed til at høste, og på hvad det kan vise om en mands kvalifikationer. Udvalgsledelsen stiller betydelige krav til smidighed og effektivitet og til en vis menneskelig bredde; formanden, har Herbert Morrison sagt, skal være en forstående ven. I udvalgene sidder først og fremmest de ministre, i eller udenfor kabinettet, hvis embedsområder berøres, hvorved alle drages med ind under det kollektive ansvar, men også ofte ministre der som mere eller mindre udenforstående

har mulighed for at gøre almene synspunkter gældende når fagministerielle særinteresser brydes. Hyppigt drages embedsmænd og særligt sagkyndige ind i arbejdet, mest dog i underudvalgene. I øvrigt kan ministre medbringe specialister i udvalgene og i selve kabinettet, men kun med formandens, resp. premierministerens tilladelse. Nogle udvalg mødes regelmæssigt, op til 1 à 2 gange om ugen, og kan, som Geheimerådspræsidentens Udvalg, der under Attlees regering beskæftigede sig med den politiske planlægning, næsten få karakter af små kabinetter, andre indkaldes mere lejlighedsvis når der er brug for dem. Man lægger vægt på at udvalgsarbejdet ikke stivner i én gang fastlagte former, men til stadighed føjer sig efter foreliggende behov.

Man må formode at også danske ministerier bruger at lade en gruppe af ministre forberede en sag til behandling i ministermøde. Men om en udstrakt systematisk anvendelse af udvalgsarbejde foreligger der ikke vidnesbyrd. Et klart og officielt meddelt eksempel forekom ved *Hans Hedtofts* regeringsdannelse i november 1947 da *Vilh. Buhl* blev udnævnt til minister uden portefølje med den opgave at forestå samordningen af retningslinierne for den økonomiske politik og samtidig blev formand for et Økonomi- og Forsyningsudvalg, hvis øvrige medlemmer var stats-, udenrigs-, finans-, handels-, landbrugs- og boligministrene. Til dette udvalg knyttedes Det økonomiske Sekretariat. Tilsvarende nedsatte regeringen Eriksen-Kraft ved sin dannelse i oktober 1950 et Økonomiudvalg med finansminister *Thorkil Kristensen* som formand og landbrugs-, indenrigs-, handels- og fiskeriministrene som medlemmer, men ellers benyttede den sig ikke systematisk af forberedende udvalgsarbejde. Ved Hedtofts regeringsdannelse i september 1953 blev *J. O. Krag* udnævnt til minister uden portefølje med særligt henblik på udenrigshandel og økonomisk samordning, og den 1. november blev han udnævnt til økonomi- og arbejdsminister, men der blev intet meddelt om nedsættelse af et økonomiudvalg. Et sådant består dog; økonomi- og arbejdsministeren er formand, og de øvrige medlemmer er: stats- og udenrigsministeren, finans-, handels-, bolig-, landbrugs-, fiskeri- og forsvarsministrene samt ministeren for offentlige arbejder.

Andre faste ministerudvalg synes der ikke at være. Men det gælder også på dette punkt at den danske offentlighed kun har et beskedent kendskab til regeringernes arbejdsmetoder.

KABINETSSTYRETS ARBEJDSFORM UNDER DEBAT

Anvendelsen af udvalg har som nævnt medført at man under de to verdenskrige har kunnet nøjes med ganske små kabinetter, og Lloyd Georges krigskabinet bestod næsten udelukkende af ikke-fagministre.

Efter begge krige vendte man imidlertid tilbage til større kabinetter, i mellemkrigstiden til den gamle type hvor næsten alle fagministre var kabinetsministre, efter den sidste krig til en lidt mindre type hvor et betydeligt antal fagministre udelukkedes men alle de vigtigste bevarede deres sæde i kabinettet.

Eksemplerne fra krigene er imidlertid ikke glemt og har givet anledning til forslag om radikale ændringer af kabinetssystemet, ligesom hele regeringsmaskineriet har været underkastet kommissionsundersøgelser. Den betydeligste repræsentant for de radikale anskuelser er den konservative *L. S. Amery,* der allerede forud for regeringsomdannelsen i 1916 hørte til dem der tilskyndede Lloyd George til ændringer efter forbillede af Forsvarsudvalget. Med mange års ministererfaring bag sig førte Amery sidst og fyldigst sine reformtanker frem i bogen *Thoughts on the Constitution* (1947). Hans anke mod fredstidskabinetterne er først og fremmest den at de drukner i aktuelle ministerielle anliggender, mens fremsynet planlægning forsømmes. Derfor er han heller ikke tilfreds med, som omtrent samtidig en anden fremtrædende fhv. minister, Sir *John Anderson (The Machinery of Government),* at tilråde en systematisk udbygning af udvalgsarbejdet, hvad Attlee-regeringen jo virkeliggjorde, men forlanger Lloyd Georges kabinetstype gennemført betingelsesløst: 5–6 ikke-fagministre skal udgøre kabinettet og som udvalgsformænd koordinere og kontrollere det samlede ministeriums arbejde, men også holde regelmæssige møder som alene er viet den politiske planlægning.

Hvor megen tilslutning Amerys teorier end har fundet i dele af offentligheden, har ingen premierminister ment det klogt at følge dem i fredstid. Herbert Morrison *(Government and Parliament,* 1954) mener de ser bort fra de mange hensyn der ved en regeringsdannelse må tages til personer, til ligelig repræsentation af partiets forskellige afskygninger, hvis forlangender kun i nationale farestunder kan skydes i baggrunden, og til forskellige grupper i befolkningen, samt fra værdien ved at de vigtigste fagministres daglige erfaringer umiddelbart kan drages til nytte af den højeste udøvende myndighed.

I én henseende blev der forsøgt en tilnærmelse til Amerys system da Churchill dannede regering i 1951, idet gehejmerådspræsidenten skulle være ansvarlig for koordination af landbrugs- og levnedsmiddelministeriernes arbejde og en ny minister for koordination af trafik og brændsels- og kraftforsyning *(Secretary of State for the Co-ordination of Transport, Fuel and Power)* indtage en lignende stilling i forhold til de derhen hørende ministerier; begge havde sæde i kabinettet, mens de pågældende fagministre ikke havde det. De blev straks stemplet som *overlords* og arrangementet heftigt angrebet af oppositionen, der hævdede at det forflygtigede det parlamentariske ansvar, idet den ikke vidste hvem den skulle

holde sig til, de egentlige fagministre eller de koordinerende ministre som begge havde sæde i Overhuset. Churchill hævdede at fremgangsmåden var den samme man havde anvendt under krigen, altså da Arbejderpartiet selv var med i regeringen, og bekendte sin tro på værdien af at samle ministerierne i grupper. Oppositionen svarede at vel var der sket en koordinering under krigen, men ordningen heraf var ikke blevet bekendtgjort offentligt, hvoraf fulgte at den enkelte fagminister alligevel bar det fulde ansvar; nu derimod var ansvaret ikke til at placere. Diskussionen førte ikke i sig selv til nogen afgørelse, men systemet afvikledes lidt efter lidt og blev i september 1953 bragt helt til ophør.

I det store og hele har kabinettets arbejdsform således ligget fast siden 1945. Man har i højere grad end tilfældet var i mellemkrigstiden draget nytte af erfaringerne fra krigene, hvilket formentlig finder sin forklaring i at statsopgavernes svulmen, også som følge af nationaliseringerne, nu mere end efter den første krig har gjort det indlysende nødvendigt. Men man har ikke ment at måtte slutte at det under krigsforhold bedste system uden videre lod sig anvende på fredsforhold. Under alle omstændigheder vidner det sidste halve århundredes udvikling om kabinetssystemets meget store tilpasningsevne.

(Foruden til de i teksten omtalte arbejder henvises til den vigtigste videnskabelige behandling i W. Ivor Jennings' *Cabinet Government*, 2. udg. (1951), som har fyldige litteraturhenvisninger, og til Gunnar Heckschers *Parlamentarism och demokrati i England* (1937).