# ØKONOMI og POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi . 46. Årgang . Nummer 3 . 1972

Munksgaards Forlag . København 1972

# ØKONOMI OG POLITIK

46. ÅRGANG NR. 3 1972

INDHOLD

CARL KAUFFELDT: Folkeafstemningsinstituttets udvikling i Danmark ..... 245

OLE BORRE og JØRGEN ELKLIT: Nogle resultater fra TVA's analyse af EF-folkeafstemningen ..... 256

BERTEL HEURLIN: Pilene og oliegrenen ..... 275

Den internationale økonomiske situation ..... 314

Den danske økonomiske situation ..... 322

Politisk kronik ..... 336

KVARTALSSKRIFT UDGIVET AF
SELSKABET FOR HISTORIE OG SAMFUNDSØKONOMI
MUNKSGAARDS FORLAG . KØBENHAVN 1972

# FORFATTERNE

CARL KAUFFELDT, redaktør, Fyens Stiftstidende.

OLE BORRE, lektor, cand. oecon. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

JØRGEN ELKLIT, adjunkt, cand. phil., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

BERTEL HEURLIN, lektor, cand. mag. Institut for Samfundsfag. Københavns Universitet.

De løbende økonomiske oversigter udarbejdes af økonomisk konsulent, cand. polit. H. Thustrup Hansen og sekretær, cand. polit. Palle Mikkelsen, Økonomi- og Budgetministeriet. Den politiske kronik udarbejdes af cand. polit. C. Lind.

*Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.*

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 55 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 18 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Økonomisk konsulent, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN. Redaktionssekretær: BIRTE NYHOLM. Redaktionsudvalg: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN, professor, dr. polit. SV. AAGE HANSEN, afdelingsleder, cand. polit. STEEN LETH JEPPESEN, lektor, cand. mag. NIELS THOMSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K, tlf. (01) 11 41 53. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K. tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

*Printed in Denmark, Aarhuus Stiftsbogtrykkerie A/S.*

Udsendt i boghandelen den 14. 12. 1972

# FOLKEAFSTEMNINGSINSTITUTTETS UDVIKLING I DANMARK

CARL KAUFFELDT

## 1. INDLEDNING

Da man forberedte den forfatningsændring, der blev til Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953, stod det hurtigt klart, at indførelse af folkeafstemningsinstituttet måtte være et vigtigt indslag i forhandlingerne. Ved grundloven af 5. juni 1915 var folkeafstemning blevet gennemført som led i proceduren ved fremtidige forfatningsændringer, men tanken om folkeafstemning om almindelige lovforslag var ikke moden til gennemførelse på dette tidspunkt.

Med 1953-grundloven åbnedes adgang til på visse betingelser at kræve folkeafstemning om lovforslag i almindelighed – dog med nogle undtagelser – før de kan sættes i kraft. Det bestemtes endvidere, at forslag om ændring af valgretsalderen altid skal underkastes folkeafstemning, og at lovforslag om at overlade beføjelser til mellemfolkelige myndigheder skal gennemgå samme procedure, såfremt de vedtages af Folketinget med et flertal, der udgør mindre end fem sjettedele af dettes medlemmer. Det er denne bestemmelse, der netop har været anvendt i forbindelse med beslutningen om dansk EF-medlemsskab.

Grundloven indeholder ingen hindringer for, at der gennemføres folkeafstemning i kraft af en særlig lov herom, og en sådan bestemmelse praktiseredes i 1916, da der blev holdt vejledende folkeafstemning i forbindelse med planerne om salget af de dansk-vestindiske øer til USA. – Allerede i 1868 havde der været afholdt folkeafstemning på to af disse øer, da man første gang forhandlede med USA om overdragelse. 1868-afstemningen var et isoleret fænomen på St. Thomas og St. Jan, og befolkningen i riget som helhed blev ikke spurgt til råds på denne måde.

Det var påvirkninger udefra, som førte tanken om indførelse af folkeafstemningsinstituttet i forfatningen ind i den politiske debat i Danmark. Det skete i begyndelsen af dette århundrede, men tanken krævede flere årtier for at kunne modnes til virkeliggørelse.

## 2. SCHWEIZ OG ANDRE LANDE

I den forfatningspolitiske debat står Schweiz som folkeafstemningsinstituttets moderland. Det er under alle omstændigheder det land, der har

udviklet princippet stærkest – så stærkt, at man i de senere år er kommet ind på at begrænse det. Det sker ved, at Forbundsforsamlingen søger at finde beslutningsformer, som ikke behøver at blive prøvet ved direkte afstemning blandt vælgerne.

Når folkeafstemningsinstituttet indførtes i Schweiz allerede i det 19. århundrede, havde det den forudsætning, at der ofte opstod irritation over parlamentets udstrakte magt, og tillige den baggrund, at kantonerne herigennem kunne hævde deres selvstændighed over for forbundsmagten. Folkesuveræniteten måtte stå over alt. Det var løsenet, da man omkring 1830 begyndte at praktisere folkeafstemningsprincippet, som i årene omkring 1860 fik særlig stor anvendelse.

Det schweiziske system blev kalkeret af i flere amerikanske delstater (men ikke i den amerikanske forbundsforfatning) og i Australien, og det var baggrunden for, at man i begyndelsen af det 20. århundrede begyndte at debattere folkeafstemningsinstituttet i forskellige europæiske stater. I en række stater blev der sat kommissionsundersøgelser i gang, men de fleste steder opgav man at gå videre med sagen efter at have overvejet den nærmere. Ingen af de stater, der har indført folkeafstemning, har anvendt systemet i så udstrakt grad som Schweiz.

Af de nordiske lande har udover Danmark kun Island og Sverige grundlovsbestemmelser om adgang til folkeafstemning. I Sverige dog kun i den form, at man har åbnet en dør på klem, idet man i forfatningen (regeringsformen) i 1921–22 indførte en regel om, at der kan gennemføres folkeafstemning i kraft af en særlig lov. Den islandske forfatning af 1944 bestemmer, at hvis præsidenten underkender en lov, der er vedtaget af Altinget, kan han lade den underkaste folkeafstemning. Til gengæld kan Altinget med tre fjerdedeles majoritet beslutte at holde folkeafstemning om afsættelse af præsidenten. I Norge har man ingen forfatningsbestemmelser om folkeafstemning, men man har fem gange i dette århundrede gennemført en sådan afstemning – som vejledende for Stortinget – i kraft af en særlig lov. Sidste gang var folkeafstemningen i september 1972 om EF.

### 3. DE VESTINDISKE ØER I 1868 OG 1916

Af hensyn til kronologien i folkeafstemningsinstituttets udvikling i Danmark må vi springe helt tilbage til 1868, da befolkningen på St. Thomas og St. Jan fik adgang til at tilkendegive, om den var indforstået med den danske regerings beslutning om at afstå de to små øer til USA.

Den danske regering havde i 1867 afsluttet en konvention med USA's regering om at afstå øerne for 7,5 millioner dollars, og i konventionen indføjedes efter dansk ønske en bestemmelse om, at øernes befolkning skulle

have lejlighed til »frit at tilkendegive sine Ønsker med Hensyn til Afstaaelse«, idet man ikke ville øve nogen tvang i den forbindelse. Enhver uberygtet mand, der var fyldt 25 år, havde rådighed over sit bo og havde dansk indfødsret eller i to år været bosat på øerne, skulle kunne deltage i afstemningen. Både negrene og de hvide var stemmeberettigede på disse betingelser. Folkeafstemningen blev holdt den 9. januar 1868 på St. Thomas og gav 1039 stemmer for USA, 22 imod, og dagen efter på St. Jan, hvor alle stemte for overgang til USA. Rigsdagen ratificerede derefter konventionen. Når denne ikke blev ført ud i livet, skyldtes det forhindringer på amerikansk side. I de følgende år blev der gjort flere danske forsøg på at få sagen genoptaget, og i 1902 enedes man om en ny konvention, der indeholdt bestemmelse om en ny folkeafstemning på øerne. Den blev godkendt af Folketinget, men forkastet af Landstinget.

Da overdragelsesspørgsmålet blev genoptaget i 1916, vedtog Rigsdagen en lov om nedsættelse af en kommission vedrørende overdragelse af samtlige dansk-vestindiske øer, og i denne lov indføjedes beslutning om en folkeafstemning blandt danske vælgere. Det bestemtes, at først når folkeafstemningen havde fundet sted, skulle regeringen forelægge forslag om godkendelse af overdragelses-konventionen – »medmindre mindst Halvdelen af de stemmende Vælgere stemte imod Overdragelsen«. Skete det, skulle det meddeles USA, at konventionen ikke kunne ratificeres. – Det skete ikke. Ved folkeafstemningen var der 283.670 stemmer for overdragelse af øerne til USA, 158.157 imod, og 7.267 ugyldige stemmer.

## 4. FØRSTE FORSØG PÅ FORFATNINGSMÆSSIGE BESTEMMELSER

Det første skridt til at søge folkeafstemningsinstituttet indført i den danske forfatning blev taget i 1905. I det såkaldte Odense-program fra Det radikale Venstres første landsmøde hedder det, at man ønsker, der »i vigtige Spørgsmaal gives Adgang til direkte Folkeafstemning«. I den ekstraordinære rigsdagssamling i 1909 konkretiserede partiet dette ønske i form af et forslag til ændring af grundloven. Det radikale Venstre foreslog, at vedtagne lovforslag skulle kunne forelægges vælgerne til godkendelse eller forkastelse, hvis folkeafstemning begæredes af mindst 30.000 folketingsvælgere. Det vil sige, at man hermed førte tanken frem om et *folkeinitiativ,* som var kendt fra den schweiziske forfatning, og som senere blev indført i Italiens og Østrigs forfatninger. Endvidere foreslog man, at finanslove, tillægsbevillingslove og lovforslag, der nødvendiggjorde øjeblikkelig ikrafttræden, undtoges fra adgangen til folkeafstemning.

Det radikale forslag nåede ikke at komme til behandling i den ekstraordinære samling, men blev genfremsat i samlingen 1909–10, dog med den ændring, at vælgertallet ved folkeinitiativ forhøjedes til 50.000.

I de nærmest følgende år bølgede forfatningsforhandlingerne videre. I rigsdagssamlingen 1912–13 fremsatte den socialdemokratiske gruppe forslag til en række grundlovsændringer, hvori indgik regler om folkeafstemning af nøjagtig samme indhold som det, der i 1909–10 var fremsat af de radikale. Forhandlingerne prægedes dog mere af andre spørgsmål end af folkeafstemningsprincippet, og der var uenighed mellem Folketinget og Landstinget om, hvorledes en ny grundlov burde udformes. I rigsdagssamlingen 1913–14 delte et fællesudvalg for de to ting sig i et flertal og et mindretal, og kun mindretallet kunne gå ind for folkeafstemning.

## 5. PRINCIPPET INDFØJET I 1915-GRUNDLOVEN

I rigsdagssamlingen 1914–15 lykkedes det at nå til enighed om et forslag til ny grundlov, og som led heri bestemtes, at der fremtidig skulle kræves folkeafstemning i tilfælde af *grundlovsændring*, samt at mindst 45 pct. af vælgerne ved en sådan afstemning skulle acceptere ændringen. for at den kunne føres ud i livet.

Grundlovsforslaget blev vedtaget af Folketinget og Landstinget, og efter »fredsvalg« til begge ting uændret vedtaget pány, hvorefter det stadfæstedes af kongen den 5. juni 1915. På grund af de urolige forhold under 1. verdenskrig kom det først til at træde i kraft den 21. april 1918.

Der var imidlertid ikke hermed skabt ro om folkeafstemningstanken. Den dukkede op pány, da Rigsdagen drøftede de ændringer i grundloven, der var en følge af Nordslesvigs genforening med Danmark i 1920. Socialdemokratiet foreslog herunder folkeafstemning under forskellige former. Partiet fastholdt det gamle ønske om, at mindst 50.000 folketingsvælgere skulle kunne begære folkeafstemning om et vedtaget lovforslag, men føjede hertil en ny bestemmelse. Efter denne skulle mindst 100.000 vælgere kunne begære et på Rigsdagen fremsat lovforslag til direkte afstemning, såfremt det var blevet *forkastet* mod et mindretal på mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer, og hvis det derefter heller ikke var vedtaget i den følgende rigsdagssamling.

## 6. GRUNDLOVSFORSLAGET AF 1939

Grundloven revideredes imidlertid i 1920, uden at der indføjedes nogen bestemmelse om folkeafstemning udover den, der i 1915 var gennemført for grundlovsrevisioner. Men tanken levede videre. Da Socialdemokratiet og Det radikale Venstre i 1936 havde fået flertal sammen i Landstinget, nedsatte statsminister *Th. Stauning* en forfatningskommission, i hvis kommissorium blandt andet indgik, at man skulle drøfte folkeafstemningsinstituttet i almindelighed. Kommissionen afgav betænkning i 1938 indehol-

dende et flertalsforslag, som støttedes af regeringspartierne og Det konservative Folkeparti. Det indeholdt en række vidtgående ændringer i grundloven som helhed.

I en ny paragraf hed det, at der skulle kunne indføres folkeafstemninger til prøvelse af love og lovforslag, der var endeligt vedtaget af Rigsdagen. Paragraffen blev ændret undervejs gennem Rigsdagen, hvor det viste sig, at Socialdemokratiet og Det radikale Venstre stod noget køligere over for folkeafstemnings-tanken, end da de før 1. verdenskrig tog initiativ til at rejse denne. Venstre var imod væsentlige hovedtanker i grundlovsforslaget, men erklærede sig enig med Det konservative Folkeparti om, at folkeafstemningsreglerne måtte indebære en væsentlig mindretalsgaranti. Venstre ønskede bl. a., at 15 medlemmer af Rigsdagen med støtte af 10 pct. af vælgerne skulle kunne forlange folkeafstemning, og Det konservative Folkeparti udtrykte ønske om, at den procent af vælgertallet, der skulle kunne føre til forkastelse af et forslag ved folkeafstemning, blev nedsat. Partiet fik ikke dette ønske imødekommet, men stemte alligevel for grundlovsforslaget.

I den endelige udformning kom folkeafstemnings-paragraffen til at indeholde bestemmelse om, at når et lovforslag var vedtaget af Rigsdagen, skulle to femtedele af dennes medlemmer i et møde for begge ting, sammenkaldt af mindst 15 medlemmer, kunne begære folkeafstemning afholdt. Endvidere skulle mindst en trediedel af Rigsdagens medlemmer kunne forlange folkeafstemning. Til bortfald af den lov eller det lovforslag, der stemtes om, skulle kræves, at et flertal af de i folkeafstemningen deltagende vælgere stemte imod. Dog skulle flertallet udgøre mindst 35 pct. af samtlige vælgere. – Endvidere bestemtes, at finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, indfødsretslove og love om direkte og indirekte skatter skulle være undtaget fra folkeafstemning. Det samme skulle en række love vedrørende kongens stilling. For grundlovsændringer bibeholdt man principperne i 1915–grundloven.

Grundlovsforslaget af 1939 faldt ved den folkeafstemning, der holdtes herom, idet ja-stemmerne kun udgjorde 44,46 pct. af samtlige stemmeberettigede eller 0,54 pct. færre, end der krævedes for at få det vedtaget.

I årene under 2. verdenskrig var grundlovssagen taget af bordet, men diskussionen om 1939-forslaget bidrog utvivlsomt til, at revisionstanken blev holdt i live, og allerede i begyndelsen af 1946 – mindre end et år efter Danmarks befrielse – blev der nedsat en ny forfatningskommission.

## 7. GRUNDLOVEN AF 1953

I den nye kommission gik arbejdet trægt i de første år. Den politiske debat koncentrerede sig om andre emner, først og fremmest det fremti-

dige forhold til Sydslesvig. Det var først, da der i 1950 var dannet en VK-regering med *Erik Eriksen* som statsminister, der blev skabt politisk mulighed for at realisere grundlovsrevisionen.

I de mellemliggende år havde folkeafstemnings-tanken været ventileret både i forbindelse med debatten om *Sydslesvig* og i forbindelse med debatten om Danmarks tilslutning til *Atlantpagten*. Men i ingen af disse store spørgsmål kunne der skabes enighed om prøvelse ved folkeafstemning. Man kunne have gennemført en sådan ved en særlig lov, som det skete under diskussionen om de dansk-vestindiske øer i 1916, såfremt det havde været muligt at skabe politisk flertal herfor.

Da der i løbet af 1952 kom gang i forhandlingerne om en ny grundlov, var der ret hurtigt bred politisk enighed om, at nu måtte folkeafstemningsinstituttet indføres i forfatningen for andre forslag end grundlovsændringer. Det kom til indgående drøftelser af såvel principperne herfor som rækkevidden af folkeafstemninger og formerne for disses praktisering. Fem partier var enige om hovedprincippet: De to regeringspartier, Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Danmarks Retsforbund. Det kommunistiske parti gav udtryk for skepsis over for de synspunkter, flertallet fremførte.

Udgangspunktet for overvejelserne om folkeafstemning var et memorandum til forfatningskommissionen, udarbejdet af professor *Alf Ross,* og en svensk betænkning, »Allmän folkomröstning«. Kommissionsbetænkningen indeholder en gennemgang af folkeafstemningsinstituttets praktisering i en række lande og fremhæver både fordele og ulemper herved. Det fremhæves i betænkningen, som forelå i januar 1953, at reglerne om folkeafstemning i Danmark i første række skulle tilsigte at sikre mod, at en regering – navnlig når den hviler på et parlamentarisk flertal – søger at gennemføre vidtrækkende love, om hvilke man ikke har sikkerhed for, at de har et flertal i befolkningen bag sig. Det gøres endvidere gældende, at muligheden for afholdelse af folkeafstemning tillige ville kunne bevirke, at der søges skabt et bredere grundlag for de enkelte lovforslags gennemførelse. – Det sidste har i praksis vist sig ikke at holde stik.

Kommissionen var enig om, at kun *vedtagne* lovforslag skulle undergives folkeafstemning, og at der måtte være en række lovforslag, som ikke ville egne sig hertil. Et særligt afsnit i kommissionsbetænkningen vedrører de nye bestemmelser om overladelse af *suverænitet* til mellemfolkelige myndigheder og folkeafstemningsprincippets praktisering i den forbindelse.

Det endelige resultat af forhandlingerne udformedes som grundlovens § 42, hvis hovedindhold må resumeres for oversigtens skyld. Paragraffen foreslår, at når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, kan en tredjedel af dettes medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra den endelige vedtagelse begære folkeafstemning herom. Forslaget kan da kun stad-

fæstes af kongen i særlig påtrængende tilfælde, og forkastes det ved folkeafstemningen, skal det falde bort senest 14 dage efter dennes afholdelse.

Under grundlovsforslagets behandling i Landstinget blev der i § 42 indsat en såkaldt fortrydelses-bestemmelse. Det hedder heri, at når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan Folketinget inden for en frist af fem søgnedage fra den endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal falde bort. – Det vil i praksis sige, at den regering, der står bag forslaget, kan anvende sit flertal til at få vedtaget en ny lov, der omstøder den først vedtagne. Bestemmelsen har til dato ikke været anvendt.

Når folkeafstemning iværksættes, skal lovforslaget bekendtgøres ved statsministerens foranledning, og afstemningen skal finde sted tidligst 12 og senest 18 søgnedage efter bekendtgørelsen. Der gives ikke direktiver om, hvorledes bekendtgørelsen skal finde sted. Ved jordlovsafstemningen i 1963 blev de fire forslag, det drejede sig om, udsendt til alle husstande. Ved EF-folkeafstemningen i 1972 blev hovedindholdet af forslaget offentliggjort i Statstidende og henvisning hertil averteret i dagspressen.

Den afgørende bestemmelse om et lovforslags skæbne ved folkeafstemning findes i § 42 stk. 5. Det er den, der fastslår, at der skal stemmes *for og imod* forslaget. Til dettes *bortfald* kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere – dog mindst 30 pct. af samtlige stemmeberettigede – har stemt imod forslaget. – Det betyder, at hvis f. eks. 29 pct. stemmer imod, 20 pct. for, har folkeafstemningen fået til resultat, at forslaget *ikke* kan omstødes.

I 1953-grundloven er der fastsat flere *undtagelser* fra folkeafstemning end i 1939-forslaget. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, indfødsretslove, love om ekspropriation, om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder love vedrørende kongens stilling og beslutninger, der i henhold til grundlovens § 19 er udarbejdet i lovform, det vil sige f. eks. opsigelse af mellemfolkelige overenskomster, der er indgået med Folketingets samtykke.

I den egentlige folkeafstemningsparagraf, § 42, er det, som det fremgår af ovenstående, *bortfalds*-princippet, der er det afgørende. I § 88 – om grundlovsændringer – har man bevaret *bekræftelses*-princippet. En ny grundlov kan kun vedtages, hvis den som led i proceduren for dens behandling godkendes af mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede vælgere.

Endelig må nævnes § 20, der omhandler overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder. Til vedtagelse heraf kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås dette ikke, og opretholder regeringen forslaget, skal det underkastes folkeafstemning efter § 42. Ek-

semplet herpå er EF-afstemningen den 2. oktober 1972. Men grundloven indeholder ingen bestemmelser om, at en sådan beslutning ikke under alle omstændigheder *kan* undergives folkeafstemning. Det var ud fra denne forudsætning, Folketinget den 18. maj 1971 besluttede, at der skulle holdes folkeafstemning om EF, uanset hvor stort et flertal der blev herfor i tinget ved dettes behandling af traktatforslaget.

## 8. PARLAMENTARISKE KONSEKVENSER

Et af de spørgsmål, der blev drøftet indgående i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953, var, om en folkeafstemning bør kunne få parlamentariske konsekvenser for en regering, hvis dens forslag underkendes af den direkte vælgertilkendegivelse.

Spørgsmålet blev taget op under Folketingets 1. behandling af grundlovsforslaget den 10. februar 1953 af fhv. statsminister *Hans Hedtoft,* der talte som Socialdemokratiets ordfører. Hedtoft betegnede det foreliggende forslag som »den oppositionelle folkeafstemning« og nævnte den mulighed, at en folkeafstemning, der medfører et forslags fald, meget let af nej-stemmerne og disses politiske repræsentanter kan opfattes som et *mistillidsvotum* til regeringen.

Allerede under kommissionsforhandlingerne havde man været inde på denne mulighed. Det hed i det oprindelige udkast til bemærkningerne til folkeafstemnings-paragraffen herom:

»Det må i ethvert tilfælde afgøres, om et nederlag for en regering ved folkeafstemning må medføre regeringens demission. Afgørelsen vil i første række bero på indholdet af det lovforslag, der har været til folkeafstemning, og på, om regeringen på forhånd har gjort sagen til et kabinetsspørgsmål«.

Når denne passus ikke kom med i den endelige betænkning, skyldtes det, at den måtte karakteriseres som værende af politisk karakter og heller ikke kunne dække alle de muligheder, der kan komme til at foreligge.

Første gang folkeafstemnings-paragraffen blev benyttet i forbindelse med et egentligt politisk stridsspørgsmål – ved afstemningen om jordlovene i 1963 – blev muligheden for at gøre den til en almindelig politisk tilkendegivelse pånyt draget frem. Det var grundlovsstatsministeren *Erik Eriksen,* som tog initiativ hertil. I en tale på grundlovsdagen tre uger før folkeafstemningen erklærede han, at det ville være forkert at drage sådanne konklusioner af afstemningen. Den burde, sagde Erik Eriksen, kun dreje sig om de forslag, oppositionen havde ønsket at høre befolkningens stilling til. Et tilsvarende synspunkt tilkendegav daværende landbrugsminister *Karl Skytte* i en kommentar til den overståede jordlovsafstemning, og daværende statsminister *Jens Otto Krag* var inde på samme problem for-

ud for folkeafstemningen om EF, idet han sagde: »Det er ikke en folkeafstemnings mening, at den skal medføre parlamentariske konsekvenser«.

Såvidt politikerne. Professor *Poul Andersen,* der i sin bog om statsforfatningsretten beskæftiger sig indgående med folkeafstemningsinstituttet, har fremført tilsvarende argumentation. I en redegørelse i Nordisk administrativt Tidsskrift (hæfte 1/1966) for forløbet af jordlovsafstemningen konstaterer han følgende:

»Folkeafstemningen fik ikke almindelige politiske følger, den blev ikke tilløb til referendumparlamentarisme. Regeringen blev siddende og udskrev ikke valg. Afstemningen var altså et dementi af den ofte udtalte frygt for, at folkeafstemninger er egnet til at forfuske det parlamentariske demokrati ved at skabe vanskeligheder for regeringsdannelsen.«

Konklusionen af de nævnte betragtninger må altså være, at folkeafstemningsinstituttet i den danske forfatning først og fremmest virker som den mindretalsgaranti, forfatningskommissionens betænkning af 1953 lagde vægt på, det skulle være. Det var under overvejelse gennem årtier, før det blev lovfæstet som et indslag i den almindelige lovgivningsprocedure, omend kun sjældent anvendt og kun anvendeligt med de begrænsninger, grundloven fastsætter. Det var forfatningens ændring fra tokammer- til etkammersystem, der banede vejen for dets indførelse.

## 9. AFSTEMNINGER EFTER 1953-GRUNDLOVEN

Folkeafstemnings-reglerne i grundloven af 1953 er blevet anvendt ialt fem gange, og der har her ud over været gjort forsøg på at bringe dem i anvendelse et par gange. Kort resumeret har vi haft følgende folkeafstemninger i henhold til § 42:

*30 maj 1961:* Valgretsalderens nedsættelse fra 23 til 21 år. Godkendtes med 586.113 stemmer, mens 479.146 stemte nej, og 9299 stemmer var ugyldige.

*25. juni 1963:* De fire jordlovsforslag, der alle forkastedes, forslaget om erhvervelse af landbrugsejendomme med 44,5 pct. nej-stemmer mod 27,7 pct. ja, forslaget om ændring af statshusmandsloven med 44,3 pct. nej mod 27,9 pct. ja, forslaget om kommuners forkøbsret med 43,6 pct. nej mod 28,7 pct. ja og forslaget om ændring af naturfredningsloven med 41,5 pct. nej mod 30,8 pct. ja.

*24. juni 1969:* Valgretsalderens nedsættelse fra 21 til 18 år. Forkastedes med 1.646,688 nej-stemmer mod 448.724 ja-stemmer, og 8436 stemte ugyldigt.

*21. september 1971:* Nedsættelse af valgretsalderen fra 21 til 20 år. Godkendtes med 1.601.840 ja-stemmer mod 1.231.804 nej, og 78.132 stemmer var ugyldige.

*2. oktober 1972:* Dansk medlemsskab af EF. Godkendtes med 1.954.053 ja-stemmer mod 1.126.097 nej-stemmer, mens 11.857 stemmesedler var blanke og 7115 var ugyldige af andre grunde.

To gange har der været underskriftindsamling i gang i Folketinget for at kræve et lovforslag til folkeafstemning, uden at man opnåede det fornødne antal, 60 medlemmers tilslutning. Første gang var i 1961 ved behandlingen af de islandske håndskrifters udlevering. Anden gang var i 1970, da loven om svangerskabsafbrydelse blev ændret. I første tilfælde indsamledes 57, i sidste tilfælde kun 18 underskrifter.

## 10. ANDRE FORMER FOR FOLKEAFSTEMNING

Det har været meningen med denne redegørelse at give en oversigt over folkeafstemningsinstituttets udvikling i Danmark først og fremmest på det lovgivningsmæssige område. For en ordens skyld må hertil føjes, at folkeafstemnings-princippet også er kommet til udtryk under andre former, sådan at forstå at det har været benyttet til lokaltbetonede afgørelser, dels i kraft af lovbestemmelser, dels som udtryk for frivillig afgørelse af tvivlsspørgsmål.

I 1907 begyndte man at gennemføre frivillige afstemninger om beværter- og gæstgiverbevillinger i landkommunerne, og fra 1912 indtil revisionen i 1970 indeholdt beværterloven regler for, hvorledes sådanne afstemninger kunne gennemføres. En trediedel af et sogneråds medlemmer eller 35 pct. af en landkommunes vælgere kunne begære afstemning blandt kommunens beboere om bevillingers opretholdelse eller ophævelse.

I årene forud for kommunalreformen af 1970 blev der på frivillig basis gennemført en række kommuneafstemninger om sammenlægning af kommuner eller dele af disse.

Den sidste rest af lovbestemmelser om lokalt begrænsede folkeafstemninger findes i folkeskoleloven af 1970. Hvis en kommunalbestyrelse med henblik på centralisering af skolevæsenet beslutter at nedlægge en distriktsskole, kan mindst 80 pct. af distriktets beboere kræve afstemning herom. Afstemningen skal omfatte de beboere i skoledistriktet, der har valgret til kommunalbestyrelsen. Tilkendegiver mindst 80 pct. af disse herved, at de ønsker skolen opretholdt, kan den kun nedlægges, hvis kommunalbestyrelsen efter det nærmest følgende kommunalvalg træffer ny beslutning derom.

## LITTERATURHENVISNING

Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1937. København 1938.
Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946. København 1953.

Sveriges statsskick. Författningsutredningen VI, del 1, 2 og 4. Stockholm 1963.
Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret. København 1954.
Nils Andrén m. fl.: Forfatning og politisk struktur i andre lande. København 1965.
Carl Kauffeldt: Folkeafstemninger. Principper og praksis i Danmark og andre lande. København 1972.
Erik Rasmussen: Politik. København 1968.
Rigsdagstidende 1952–53 m. fl. årgange.

# NOGLE RESULTATER FRA TVA's ANALYSE AF EF-FOLKEAFSTEMNINGEN

OLE BORRE OG JØRGEN ELKLIT

Denne artikel redegør for EF-folkeafstemningen på de tre analysesteder i Hammerum, Dalum og Enghave, hvor TV's aktualitetsafdeling i samarbejde med medarbejdere fra Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet [1]) foranstaltede en interviewing af de fremmødte vælgere. Baggrunden for denne undersøgelse samt den fremgangsmåde, der blev fulgt, er gennemgået i afsnit 1, der også diskuterer de særlige begrænsninger og problemer, som en sådan undersøgelsesform rummer. Afsnit 2 præsenterer tabeller over folkeafstemningens udfald i køns-, alders- og stillingsgrupper samt blandt de forskellige partiers vælgere. I afsnit 3 er der gjort forsøg på en videregående analyse af disse data med henblik på at afveje virkningen af de demografiske kategorier med partiernes virkning på de interviewedes stillingtagen til dansk indtræden i EF. Stort set bekræfter analysen forestillingen om partiernes dominerende rolle for vælgerens orientering mod specifikke *issues*. Der kan desuden påvises en beskeden selvstændig virkning af tilhørsforhold til forskellige stillingskategorier, medens noget sådant ikke er tilfældet for aldersgrupperne. Virkningen af klasse- og generationsmodsætninger – i den form vi har målt dem – er således mindre, end man efter EF-debattens hele karakter skulle have ventet.

## 1. BAGGRUND OG METODE

Den valganalyse, der gennemførtes i forbindelse med folkeafstemningen den 2. oktober 1972 om Danmarks eventuelle indtræden i De europæiske Fællesskaber, var den fjerde af denne type i løbet af godt tre år. De 2 første af disse undersøgelser til brug for fjernsynets udsendelse på selve valgaftenen gennemførtes i Odder, den første i juni 1969 ved folkeafstemningen om 18 års valgret [2]), den anden i forbindelse med kommu-

[1]) I dette samarbejde deltog fra fjernsynets side Henning Schmaltz-Jørgensen og fra Institut for Statskundskab lektor Ole Tonsgaard, stud. mag. scient. soc. Ole Riis og denne artikels forfattere.

[2]) Denne undersøgelse er behandlet af Ole Riis, »Folkeafstemningen om 18 års valgret«, *Økonomi og Politik*, 43. Årgang, Nr. 3 (1969), pp. 215–232.

nalvalgene i marts 1970 [3]). For at undgå nogle af de især metodiske problemer, som en fortsat anvendelse af Odder-vælgerne som studieobjekt ville rejse, besluttede vi op til folketingsvalget i september 1971 at finde nogle nye afstemningsområder, der i fællesskab kunne erstatte Odder i denne forbindelse. Ved at vælge afstemningsområder forskellige steder i landet og med en forskellig social struktur ville det være muligt at få et mere nuanceret billede af vælgernes adfærd, end en enkelt kommune kunne forventes at give.

Vi opstillede følgende 6 kriterier for udvælgelsen af de nye analysesteder [4]):

1. Et skulle ligge i Hovedstaden, ét på Øerne og ét i Jylland.
2. Et skulle ligge i et tætbebygget kvarter i en større by, ét skulle ligge i en forstad, og ét skulle kunne karakteriseres som overvejende landbrugsområde.
3. Områderne skulle ligge sådanne steder i landet, at det ville blive muligt at belyse nogle af de forhold, der op til 1971-valget blev anset for særlig interessante.
4. Afstemningsområderne skulle være af en sådan størrelse, at databehandlingen kunne klares inden for en meget snæver tidsramme. Erfaringerne fra Odder-analyserne tilsagde os, at en størrelse på 3–5.000 vælgere ville være passende.
5. Af hensyn til mulighederne for sammenligning bagud i tid, skulle områderne helst ikke være ændret i forbindelse med Kommunalreformen i april 1970.
6. Afstemningsområderne skulle helst kun have ét afstemningssted, og dettes beliggenhed og faciliteter skulle også være egnede til vore formål.

På dette grundlag besluttedes det, at *Hammerum* (dvs. den tidligere Gjellerup kommune) i Herning-kredsen, *Dalum* (dvs. den største af de 2 afstemningsområder i den tidligere Dalum kommune) i Odense 3. kreds og *Enghave* (dvs. Enghave-delen) i København 14. kreds i Vestre Storkreds skulle indgå i analysen i forbindelse med folketingsvalget [5]).

Af mange grunde var det en nærliggende tanke at gennemføre analysen

[3]) Se for eksempel Ole Riis, »The Local Council Elections in Denmark 1970«, *Scandinavian Political Studies,* vol. 6 (1971), pp. 216–227, især pp. 224 ff.

[4]) Gengivet efter Jørgen Elklit, Ole Riis & Ole Tonsgaard, »Local Voting Studies of Total Electorates: The Danish General Election of 1971«, *Scandinavian Political Studies,* vol. 7 (1972), p. 193.

[5]) Denne analyse er behandlet dels i Ole Borre, Jørgen Elklit, Ole Riis og Ole Tonsgaard, *TVA's valganalyse af folketingsvalget den 21. september 1971 i Hammerum, Dalum og Enghave,* Århus, November 1971 (stencil.), dels i Elklit, Riis & Tonsgaard, *op. cit.*

i forbindelse med EF-folkeafstemningen i de samme tre afstemningsområder. Dels ville gennemførelsen blive lettere – udvalget af steder var foretaget, lokaliteterne var bekendte, etc. – dels ville vi kunne sammenligne udviklingen i de 3 områder i det forløbne år. Det besluttedes derfor – efter indhentet tilladelse fra indenrigsministeren og de pågældende valgbestyrelser – at ulejlige vælgerne i Hammerum, Dalum og Enghave igen.

Som ved de tidligere lejligheder foregik selve dataindsamlingen i princippet på den måde, at samtlige vælgere blev opfordret til at deltage i fjernsynets valganalyse, når de efter at have stemt forlod afstemningslokalet gennem den eneste udgang, der førte til det lokale, som vi havde fået overladt. Trænede interviewere fra Socialforskningsinstituttet foretog denne henvendelse. Dersom den – evt. efter lidt overtalelse – besvaredes positivt, fik vælgeren overladt et spørgeskema, der derefter kunne udfyldes af den pågældende selv i en af de opstillede stemmebokse. Herved sikredes hensynet til de pågældendes anonymitet bedst muligt, idet de også selv lagde spørgeskemaet i en »stemmeurne« ved udgangen. Hvis hjælp til udfyldelsen af en eller anden grund var ønsket, ydedes den normalt af en af interviewerne. De få vælgere, der på grund af svagelighed etc. ikke forlod valglokalet ad den »obligatoriske« udgang, indgår kun i meget ringe omfang i analysen; disse personer indgår alligevel – således som det også er tilfældet med vælgere, der stemte pr. brev – i vælgertallet i tabel 1, og analysens svarprocent er derfor rent faktisk højere end dér anført. Det forhold, at disse to grupper af vælgere ikke indgår i analysen, må antages at være en del af forklaringen på, at der ved sammenligning med de officielle valgtal for 1972 (tabel 1) og 1971 (tabel 2) konstateres visse mindre afvigelser.

Der blev uddelt blå spørgeskemaer til mænd og røde til kvinder, hvorved der kunne spares et spørgsmål. Spørgsmålene i skemaet lød i øvrigt således:

1. »Hvornår er De født?«
2. »Hvad er Deres stilling?«
3. »Hvad stemte De ved *sidste* folketingsvalg i 1971?«
4. »Hvad stemte De ved folkeafstemningen i dag?« For hvert af svarene »ja« og »nej« på dette spørgsmål spurgtes der yderligere: »Hvad er den vigtigste grund til, at De stemte således?«

Bortset fra det første spørgsmål om fødselsår foregik besvarelsen ved afkrydsning ud for nogle i forvejen opstillede svarkategorier. Det er ikke i alle henseender en heldig fremgangsmåde, men i forbindelse med en undersøgelse af denne type er det nok den eneste mulighed.

Efter indsamlingen af skemaerne blev svarene kodet af trænede kode-

TABEL I

*Sammenligning af de officielle afstemningsresultater*[1]*)*
*med analysens tilsvarende tal. Procent*

| Afstemnings-område | | Ja | Nej | Blanke og ugyldige | I alt | N | Deltagelse | Vælgere |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hammerum | Folkeafst. | 77.6 | 21.7 | 0.7 | 100.0 | 3024 | 92.8 | 3260 |
| | Analyse | 78.6 | 21.4 | – | 100.0 | 2626 | 86.8 | 3024 |
| Dalum | Folkeafst. | 68.2 | 31.3 | 0.5 | 100.0 | 4461 | 91.0 | 4903 |
| | Analyse | 69.3 | 30.7 | – | 100.0 | 3699 | 82.9 | 4461 |
| Enghave | Folkeafst. | 37.0 | 62.3 | 0.7 | 100.0 | 3787 | 88.6 | 4273 |
| | Analyse | 37.4 | 62.6 | – | 100.0 | 2881 | 76.1 | 3787 |

[1]) Oplyst af *Danmarks Statistik* med stor venlighed.

re [6]), der også stod for indtastningen på edb-terminaler. De pågældende data transmitteredes til ØK-Datas hovedanlæg, hvorfra det indtastede materiale kunne trækkes ud igen via de terminaler, der var opstillet i TV-studiets kulisser.

Denne undersøgelsesform, som er betinget af hensynet til den hurtige præsentation af resultater, rejser forskellige problemer, som må indgå i vurderingen af de indsamlede resultater. Vigtigst er vel nok, at der ikke er tale om nogen form for landsdækkende, repræsentativt udvalg. Udvælgelsesformen tillader derfor ikke slutninger om forholdene i hele det danske vælgerkorps [7]); konstateringen af ensartede tendenser i de 3 områder kan dog give visse antydninger af sammenhænge, der må formodes også at gøre sig gældende uden for de 3 områder. Undersøgelser af forholdene inden for hele vælgerkorpset må dog principielt henskydes til interviewundersøgelser på grundlag af repræsentative stikprøver [8]). Det må også erindres, at *sofavælgerne* ikke indgår i undersøgelsen. Den høje valgdeltagelse gør dog dette til et mindre problem, end det plejer at være. For en streng betragtningsmåde har vore resultater altså kun gyldighed for de vælgergrupper, der hvert af de 3 steder deltog i undersøgelsen ved mere eller mindre fuldstændigt at besvare spørgeskemaet.

Rimeligheden i de benyttede spørgsmål og de opstillede svarkategorier

[6]) Der var først og fremmest tale om studenter ved Institut for Statskundskab, der tidligere har arbejdet som kodere.

[7]) Som et kuriosum kan det dog nævnes, at det sammenvejede resultat fra de 3 analysesteder kun afviger meget lidt fra landsresultatet.

[8]) Sådanne undersøgelser i forbindelse med EF-folkeafstemningen gennemføres blandt andet af en gruppe medarbejdere ved Institut for Statskundskab for midler bevilget af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd og Dansk udenrigspolitiske Institut.

og formålstjenligheden af de valgte formuleringer må også inddrages i disse overvejelser. Her har hensynet til den valgte undersøgelsesform spillet en afgørende rolle. Spørgsmålene skulle i videst muligt omfang kunne forstås og besvares af vælgerne selv, og kun i mere sjældne tilfælde skulle intervieweren placere sig imellem respondenten og spørgeskemaet. Også på grund af tidspresset under spidsbelastning er det nødvendigt, at spørgsmål og svarmuligheder i en undersøgelse som denne er få og klare. Kødannelse ved stemmeboksene er formodentlig ikke befordrende på lysten til at ville deltage.

En undersøgelse som denne hviler blandt andet på den implicitte forudsætning, at der er svaret »rigtigt« på de forholdsvis konkrete spørgsmål. Denne forudsætning kan kun opretholdes i et vist omfang. Vi kan gøre op, hvor mange der af ulyst eller sjuskeri ikke har svaret på enkelte spørgsmål i skemaet. Forklaringen på enkelte ubesvarede spørgsmål kan selvfølgelig også være en manglende evne til at orientere sig i et skema. Hertil kommer et antal »forkerte« svar, bevidste såvel som ubevidste. Sammenligningerne i tabellerne 1 og 2 med officielle tal fra 1972 og 1971 indicerer dog, at disse »fejl« trods alt ikke på nogen måde er invaliderende for undersøgelsen.

Det bør dog også understreges, at denne undersøgelse i metodisk henseende har én stor fordel. Vælgerne spørges *efter* deres stemmeafgivelse, dvs. de kan oplyse om deres faktiske adfærd, hvad der selvfølgelig ikke er tilfældet ved de forskellige *ex ante facto* meningsmålinger. Men samtidig afgives svaret, før noget resultat af hele afstemningen er kendt, og påvirkning derfra kan følgelig udelukkes.

I tabel 1 er som nævnt folkeafstemningens officielle resultat for de 3 afstemningsområder sammenlignet med vore tilsvarende fordelinger. Overensstemmelsen mellem fordelingerne er god for alle tre områders vedkommende, hvad der kun kan styrke tilliden til vore resultater. De små afvigelser kan meget nemt forklares med henvisning dels til nægterne, dels til de vælgergrupper, der indgår i de officielle tal, men ikke i vor undersøgelse.

Som i 1971 [9]) kan det konstateres, at der er et klart geografisk mønster i tilslutningen til tanken om dansk medlemskab i EF. Tilslutningen er nu meget stærk i Hammerum og lidt svagere i Dalum, medens billedet vender helt i Enghave, hvor der er langt flere modstandere end tilhængere.

En sammenligning af svarene på spørgsmålet om, hvilket parti vælgerne havde stemt på ved folketingsvalget i 1971, med de officielle valgtal er vist i tabel 2. Selv om der kan konstateres enkelte ikke helt uvæsentlige afvigelser, er hovedindtrykket dog en meget pæn overensstemmelse mellem procenterne fra de 2 lejligheder: i mere end 3/5 af tilfældene er afvigelserne

[9]) Elklit, Riis & Tonsgaard, *op. cit.*, pp. 201–203.

TABEL 2

*Sammenligning af resultaterne af folketingsvalget 1971[1]) med analysens tal. Procent*

| Afstemnings-område | | Social-demo-kratiet | Rad. Venstre | Kons. Folke-parti | Rets-forb. | SF | DKP | Kristel. Folke-parti | Venstre | VS | Blanke og ugyl-dige | I alt | N | Del-tagelse | Vælgere |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dalum | Valget | 26.7 | 14.3 | 17.4 | 1.5 | 3.2 | 0.3 | 4.4 | 31.1 | 0.7 | 0.4 | 100.0 | 2770 | 91.6 | 3023 |
| | Analysen | 24.9 | 15.0 | 18.5 | 1.2 | 2.8 | 0.2 | 3.2 | 25.4 | 0.5 | 8.3 | 100.0 | 2527[2]) | – | – |
| Enghave | Valget | 33.6 | 20.3 | 25.4 | 1.2 | 7.0 | 0.7 | 1.4 | 8.4 | 1.4 | 0.6 | 100.0 | 4218 | 88.8 | 4749 |
| | Analysen | 31.9 | 16.1 | 25.9 | 0.7 | 5.8 | 0.7 | 0.7 | 6.4 | 1.1 | 10.7 | 100.0 | 3474[2]) | – | – |
| Hammerum | Valget | 53.2 | 7.3 | 6.6 | 1.0 | 20.3 | 4.2 | 0.7 | 1.9 | 4.3 | 0.5 | 100.0 | 3664 | 85.4 | 4290 |
| | Analysen | 50.0 | 6.3 | 7.2 | 0.5 | 18.7 | 3.5 | 0.2 | 1.4 | 3.6 | 8.6 | 100.0 | 2733[2]) | – | – |

[1]) Elklit, Riis & Tonsgaard, *op. cit.*, Table I, p. 195.
[2]) Forskellen mellem disse tal og de i tabel 1 anførte skyldes de nye vælgere og dem, der stemte nu, men ikke i 1971.

mindre end 1 pct. Ved en tilsvarende sammenligning i 1971 tilbage til folketingsvalget i 1968 [10]) var der et tilsvarende antal forholdsvis små afvigelser, mens der var flere temmelig store afvigelser. Også i år er det Venstre i Hammerum, der giver den største afvigelse [11]).

Afvigelserne mellem de 2 procentfordelinger kan der gives en række forklaringer på. Vi er ikke i stand til at vurdere deres relative betydning, men skal blot pege på eksistensen af dem. En afgørende faktor er sandsynligvis, at det ikke er helt de samme grupper, der sammenlignes, idet der er foregået flytninger til og fra de 3 områder og sket dødsfald blandt de fastboende. Vi kender heller ikke partifordelingen for de vælgere, der ikke deltog i analysen, hvad enten de nægtede, eller vi slet ikke kom i kontakt med dem – for eksempel fordi de stemte pr. brev. Endelig kan bevidste og ubevidste fejlhuskninger også have spillet ind – ja, det er vel netop sandsynligt, at det har gjort sig gældende i nogle af de tilfælde, hvor en vælger har følt sig i en loyalitetskonflikt over for sit parti på grund af sin EF-holdning.

## 2. JA OG NEJ I FORSKELLIGE VÆLGERKATEGORIER

I debatten forud for EF-afstemningen blev det fra begge sider, men måske nok mest fra modstanderside, påpeget, at der både var generationsmodsætninger og klassemodsætninger indblandet i konflikten. Såvel opinionsundersøgelserne som partiernes og deres fraktioners opmarch støttede denne opfattelse. Vort materiale giver lejlighed til at se nærmere på, hvor denne front mellem tilhængere og modstandere gik, både inden for forskellige befolkningskategorier og inden for de politiske partier.

Tabellerne 3–5 viser sammenhængen mellem afstemningsresultatet og køn, aldersgruppe og stillingsgruppe på hvert af de tre analysesteder.

I tabel 3 finder man en ganske svag, men dog gennemgående tendens til, at kvinder i større udstrækning end mænd var modstandere af dansk indtræden i EF.

Større forskelle finder man imellem aldersgrupperne i tabel 4. I Hammerum og Dalum vokser støtten til EF med voksende alder. I Enghave, der ligger i et udpræget »modstander-kvarter«, er det derimod ikke den yngste aldersgruppe, men gruppen 30–44 år der havde det relativt største antal modstandere. Ser man på de tre analysesteder under ét, er der ikke tale om nogen jævn stigning i EF-støtten med alderen. Snarere sy-

[10]) *Ibid.*, Table I, p. 195.

[11]) Med udgangspunkt i den store afvigelse i 1971 har Ernst Andersen kritiseret undersøgelsen i 1971. Se Ernst Andersen, »Analyse af TVA-valganalysen: Hvad var den værd?«, *Liberal*, Nr. 8 (1971), pp. 53–56. Se også Ole Borres replik, *Liberal*, Nr. 6 (1972), pp. 10–11.

TABEL 3

*Mænds og kvinders stemmeafgivning. Procent*

| | | Hammerum | Dalum | Enghave | Under ét |
|---|---|---|---|---|---|
| Mænd | Ja | 80 | 70 | 38 | 63 |
| | Nej | 20 | 30 | 62 | 37 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 1.330 | 1.785 | 1.322 | 4.437 |
| Kvinder | Ja | 77 | 69 | 37 | 61 |
| | Nej | 23 | 31 | 63 | 39 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 1.296 | 1.914 | 1.559 | 4.769 |

TABEL 4

*Aldersgruppernes stemmeafgivning. Procent*

| | | Hammerum | Dalum | Enghave | Under ét |
|---|---|---|---|---|---|
| 20–29 år | Ja | 73 | 57 | 34 | 55 |
| | Nej | 27 | 43 | 66 | 45 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 706 | 814 | 675 | 2.195 |
| 30–44 år | Ja | 80 | 69 | 26 | 67 |
| | Nej | 20 | 31 | 74 | 33 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 886 | 907 | 320 | 2.113 |
| 45–59 år | Ja | 80 | 75 | 38 | 65 |
| | Nej | 20 | 25 | 62 | 35 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 509 | 1.026 | 718 | 2.253 |
| 60 år eller mere | Ja | 88 | 78 | 45 | 63 |
| | Nej | 12 | 22 | 55 | 37 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 327 | 643 | 949 | 1.919 |

nes der at være en kløft mellem de unge vælgere og resten af vælgerkorpset, og den ældste aldersgruppe synes nærmest at rumme relativt flere modstandere end de to midterste aldersgrupper.

Det bør imidlertid fremhæves, at de tre afstemningssteder afviger me-

TABEL 5

*Stillingskategoriernes stemmeafgivning. Procent*

| | | Hammerum | Dalum | Enghave | Under ét |
|---|---|---|---|---|---|
| Arbejdere | Ja | 66 | 55 | 24 | 49 |
| | Nej | 34 | 45 | 76 | 51 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 587 | 551 | 549 | 1.687 |
| Funktionærer, tjenestemænd | Ja | 82 | 76 | 48 | 72 |
| | Nej | 18 | 24 | 52 | 28 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 667 | 1.140 | 482 | 2.289 |
| Selvstændige (inkl. landmænd) | Ja | 92 | 82 | 45 | 82 |
| | Nej | 8 | 18 | 55 | 18 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 357 | 310 | 86 | 753 |
| Husmødre | Ja | 81 | 75 | 38 | 69 |
| | Nej | 19 | 25 | 62 | 31 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 584 | 713 | 370 | 1.667 |
| Pensionister | Ja | 85 | 75 | 41 | 56 |
| | Nej | 15 | 25 | 59 | 44 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 163 | 386 | 791 | 1.340 |
| Under uddannelse | Ja | 59 | 49 | 36 | 44 |
| | Nej | 41 | 51 | 64 | 56 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 87 | 274 | 406 | 767 |

get fra hinanden i aldersfordeling, således som det fremgår af tabellens absolutte tal, samtidig med at de alle indeholder større fællesbeboelser for unge – kollegium, højskole o. l. Det er derfor tre i henseende til aldersfordeling temmelig specielle steder, der er vejet sammen i tabellens højre side. Når sammenhængen mellem alder og EF-støtte tilmed er forskellig på de tre steder, kan der derfor ikke drages vidtgående slutninger af det sammenvejede resultat.

Tabel 5 viser, at EF-støtten varierer betydeligt over stillingskategorierne. Den største ja-procent finder man blandt de selvstændige, derpå føl-

TABEL 6

*Partiernes vælgeres stemmeafgivning. Procent*

| | | Hammerum | Dalum | Enghave | Under ét |
|---|---|---|---|---|---|
| Social-demokratiet | Ja | 64 | 67 | 46 | 57 |
| | Nej | 36 | 33 | 54 | 93 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 629 | 1.107 | 1.367 | 3.103 |
| Det radikale Venstre | Ja | 87 | 77 | 58 | 77 |
| | Nej | 13 | 23 | 42 | 23 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 379 | 561 | 171 | 1.111 |
| Det konservative Folkeparti | Ja | 92 | 87 | 74 | 87 |
| | Nej | 8 | 13 | 26 | 13 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 467 | 900 | 196 | 1.563 |
| Retsforbundet | Ja | 23 | 25 | 7 | 20 |
| | Nej | 77 | 75 | 93 | 80 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 31 | 24 | 14 | 69 |
| Socialistisk Folkeparti | Ja | 25 | 15 | 10 | 13 |
| | Nej | 75 | 85 | 90 | 87 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 71 | 201 | 512 | 784 |
| Danmarks kommunistiske Parti | Ja | 25 | 17 | 3 | 7 |
| | Nej | 75 | 83 | 97 | 93 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 4 | 23 | 96 | 123 |
| Kristeligt Folkeparti | Ja | 73 | 69 | 50 | 71 |
| | Nej | 27 | 31 | 50 | 29 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 80 | 26 | 6 | 112 |
| Venstre | Ja | 95 | 86 | 76 | 92 |
| | Nej | 5 | 14 | 24 | 8 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 643 | 222 | 38 | 903 |
| Venstre-socialisterne | Ja | 15 | 11 | 2 | 5 |
| | Nej | 85 | 89 | 98 | 95 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 13 | 38 | 98 | 149 |

*Fortsættes*

*Tabel 6 fortsat*

| | | Hammerum | Dalum | Enghave | Under ét |
|---|---|---|---|---|---|
| Ikke stemmeret i 1971 | Ja | 56 | 54 | 34 | 49 |
| | Nej | 44 | 46 | 66 | 51 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 55 | 164 | 93 | 312 |
| Andre[1]) | Ja | 70 | 60 | 28 | 53 |
| | Nej | 30 | 40 | 72 | 47 |
| | I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | N | 254 | 433 | 290 | 977 |

[1]) Omfatter alle andre, dvs. sofavælgere i 1971, blanke stemmer, »husker ikke« og uoplyste. Sandsynligvis også nogle, der svarede »stemte ikke i 1971«, selv om de skulle have svaret »havde ikke stemmeret«.

ger funktionærgruppen, derpå husmødre, pensionister, arbejdere, og sidst personer under uddannelse. Dette er rækkefølgen i det sammenlagte materiale. Ser man på de enkelte steder for sig, er der dog i Hammerum og Enghave visse afvigelser fra denne rækkefølge.

I tabellerne 3–5 er det også værd at hæfte sig ved, at ja-procenten inden for hver eneste kategori i de 3 tabeller er faldende, når vi bevæger os østover, fra Hammerum over Dalum til Enghave.

Denne geografiske variation genfindes, når man som i tabel 6 undersøger, hvorledes partiernes vælgere har stemt de 3 steder. To partier, Socialdemokratiet og Retsforbundet, har dog lidt større ja-procenter i Dalum end i Hammerum. For alle partier gælder, at EF-tilslutningen blandt partiets vælgere er lavest i Enghave-området, og ydermere må man bemærke, at faldet i EF-tilslutning er væsentlig større mellem Dalum og Enghave end mellem Hammerum og Dalum.

Det ses i øvrigt, at de partier, der i vælgernes bevidsthed må have stået som tilhængerpartier, alle har en klar overvægt af ja-stemmer, medens det modsatte lige så klart er tilfældet hos modstanderpartierne. Og den varierende styrke på vælgerniveauet bag fraktionsdannelserne inden for tilhængerpartierne mod den officielle partilinje viser sig sandsynligvis i de noget forskellige nej-procenter hos disse partier.

Efter gennemgangen af tabellerne 3–6 står det hovedindtryk tilbage, at forskellen mellem de politiske partier med hensyn til ja-og nej-procenter er væsentlig større end forskellen mellem de forskellige køns-, alders- og stillingskategorier. Det spørgsmål rejser sig da, om forskellene mellem de forskellige befolkningskategorier skyldes en uensartet partifordeling, om der så at sige af den grund er indbygget en forskel i disse kategorier.

Til belysning af disse spørgsmål er i tabel 7 vist, hvorledes ja-procenterne varierer imellem aldersgrupperne inden for de 5 største partier. Læses tabel 7 horisontalt, får man et tydeligt indtryk af en bemærkelsesværdig stor stabilitet inden for alle partier på tværs af de 4 aldersgrupper. Størst variation finder man hos SF (hvor de unge har den højeste ja-procent), næststørst variation hos de konservative (hvor de unge har den laveste ja-procent). Det stabile mønster betyder selvfølgelig også, at man ved sammenligning imellem aldersgrupper finder ensartede variationer fra et parti til et andet.

Sammenligner man på samme måde ja-procenterne inden for udvalgte stillingskategorier i de samme 5 partier – således som det er gjort i tabel 8 – bliver billedet et noget andet.

Hos Socialdemokratiet, hos de konservative og hos SF er ja-procenterne af ret forskellig størrelse i de 3 betragtede kategorier, ligesom også kategoriernes rækkefølge med hensyn til ja-procenter er forskellig. En betragtning af ja-procenter i de forskellige partier inden for de enkelte stillingskategorier giver følgelig også et noget andet mønster end tabel 7.

De forskellige konklusioner, der har kunnet udledes af tabellerne i dette afsnit, tyder på, at de betragtede faktorer på noget forskellig måde har påvirket udfaldet af folkeafstemningen. Dette spørgsmål vil blive taget op i det følgende afsnit, hvor dette afsnits overvejende deskriptive fremstilling vil blive forladt til fordel for en mere analyserende betragtningsmåde.

TABEL 7

*Ja-procenter inden for de 5 største partier i forskellige aldersgrupper. Alle 3 analysesteder under ét*

| Parti 1971 | | 20–29 år | 30–44 år | 45–59 år | 60 år og derover |
|---|---|---|---|---|---|
| Social- | | 57 | 58 | 57 | 58 |
| demokratiet | N = | 459 | 677 | 875 | 919 |
| Det radikale | | 78 | 77 | 78 | 79 |
| Venstre | N = | 287 | 327 | 281 | 160 |
| Det konservative | | 81 | 88 | 88 | 86 |
| Folkeparti | N = | 275 | 499 | 471 | 264 |
| Socialistisk | | 17 | 15 | 7 | 11 |
| Folkeparti | N = | 244 | 175 | 195 | 120 |
| Venstre | | 90 | 91 | 91 | 94 |
| | N = | 165 | 246 | 232 | 193 |

TABEL 8

*Ja-procenter inden for de 5 største partier i udvalgte stillingskategorier. Alle 3 analysesteder under ét*

| Parti 1971 | | Arbejdere | Tjenestemænd og funktionærer | Selvstændige i byerhverv |
|---|---|---|---|---|
| Social- | | 51 | 70 | 66 |
| demokratiet | N = | 844 | 653 | 92 |
| Det radikale | | 80 | 79 | 74 |
| Venstre | N = | 119 | 435 | 109 |
| Det konservative | | 67 | 89 | 93 |
| Folkeparti | N = | 99 | 566 | 237 |
| Socialistisk | | 10 | 19 | 4 |
| Folkeparti | N = | 238 | 188 | 25 |
| Venstre | | 91 | 88 | 89 |
| | N = | 124 | 188 | 91 |

## 3. FORKLARINGSFORSØG

Hovedparten af de stridsspørgsmål, som indgår i den politiske debat under en valgkamp eller i de mere døde perioder imellem valgene, vækker kun følelser af lav intensitet hos vælgerne, enten fordi spørgsmålet ikke er særlig vidtrækkende, fordi det angår fjerne objekter eller komplicerede sammenhænge, eller i nogle tilfælde fordi det passerer for hurtigt over den politiske scene til, at mange vælgere når at fæstne sig ved det. Hvis vælgerne overhovedet tager stilling til sådanne spørgsmål, gør de det i reglen ved at acceptere deres eget partis standpunkt. De vidnesbyrd om en uoverensstemmelse med partiets linie, som man finder gennem interviewing, skyldes sjældnere en selvstændig holdning fra vælgerens side, end de skyldes uvidenhed om partiets standpunkt – parret med ønsket om at undgå for mange »ved ikke«-svar under den kundskabsprøve, der ofte lægges ind i interviewet fra den adspurgtes side. Taget under ét har vælgerforskningen igennem snart tredive års interviewstudier ført til en forståelse af, at forholdet mellem vælgeren og partiet, i det mindste set fra vælgerens side, er mere intimt og langvarigt end almindelig antaget i den klassiske politiske teori; denne synes i stor udstrækning at have accepteret normative forestillinger som idealvælgeren, som var overleveret af demokratiets fædre. Partiet er i reglen ikke det sidste led i beslutningsprocessen op mod et valg, men griber ind på et langt tidligere tidspunkt ved at dirigere vælgerens opmærksomhed henimod bestemte problemsæt og bestemte holdninger til disse.

Det store flertal af *issues* absorberes på denne måde af det eksisterende partisystem. Tilbage står imidlertid nogle få stridsspørgsmål, der kan tilføre vælgeradfærden nogen dynamik, enten af forbigående karakter som faktorer, der spiller ind ved det enkelte valg, eller i sjældne tilfælde ved at etablere nye konfliktlinier og omgrupperinger inden for partisystemet. EF-spørgsmålet kan umiddelbart tænkes at være et sådant dynamisk *issue*. De fleste danske vælgere må have oplevet det som et problem, der berørte deres daglige økonomi, og samtidig har EF-problematikken vist sin enorme spændvidde ved at bevæge sig på alle niveauer samtidig – fra lokalsamfundets fremtid til den internationale udvikling – og ved at appellere til både ideologisk og pragmatisk orienterede vælgere i lige høj grad. Hvis EF-problematikken, i det mindste i den fase, der sluttede ved folkeafstemningen, har haft en sådan dynamisk natur, kunne vi i vor analyse forvente at finde tegn på, at det havde samlet visse sociale grupper, der i forvejen stod splittet mellem flere partier, og splittet andre grupper, der plejet at være fast forankrede inden for et bestemt parti eller en bestemt partiblok. Vi kunne med andre ord forvente, at partiernes indflydelse på vælgernes stillingtagen alt andet lige var reduceret til fordel for andre former for politisk identifikation og økonomiske interessegrupper. »Alt andet lige« henviser her især til partiernes varierende evne til og muligheder for at vise fleksibilitet, et spørgsmål der dog klart ligger uden for denne analyses rammer. Hvad der yderligere begrænser analysens muligheder, er det snævre udvalg af variable, der medfører, at vi kun ville kunne observere nye konfliktliniers opståen i det omfang, de afspejlede sig i køns-, alders- og stillingsfordeling samt i den rudimentære regionale opdeling, der kommer til syne i valget af tre spredt beliggende analysesteder. Under disse forudsætninger kan vi imidlertid viderebehandle resultaterne fra det foregående afsnit for at undersøge, om partiernes indflydelse på EF-holdningen hos vælgerne har været af den størrelsesorden, man plejer at finde for mindre markerede stridsspørgsmål. Vort spørgsmål om partitilhørsforhold angik jo et valg, der lå godt et år tilbage, og beskæftigede sig ikke med, hvad vælgeren ville stemme, »hvis dette var et folketingsvalg« eller lignende. Man ville således ikke kunne indvende, at en eventuel nær sammenhæng mellem partifarve og EF-holdning kunne opstå ved, at vælgerne havde tilpasset deres 1972-partivalg til deres EF-holdning i stedet for omvendt. I hvert fald måtte en sådan tilpasning være sket før 1971-valget, hvilket dog udmærket kan have været tilfældet for mange af de vælgere, som især SF skyldte sin fremgang ved dette valg [12]).

Vurderingen af partiernes rolle må åbenbart forme sig som en systematiseret afvejning mod de andre faktorer som illustreret i slutningen af fore-

[12]) Elklit, Riis & Tonsgaard, *op. cit.*, pp. 202 f. Se også Ole Borre, »Hvorfor gik det, som det gjorde?«, *Liberal*, Nr. 6/7 (1971), pp. 33 f.

TABEL 9

*Faktisk ja-procent sammenlignet med den ja-procent, der kunne forventes ud fra afstemningsstedernes, aldersgruppernes og stillingskategoriernes forskellige partisammensætning*

| | Faktisk | Forventet | Faktisk ÷ forventet |
|---|---|---|---|
| Hammerum | 79 | 74 | 5 |
| Dalum | 69 | 67 | 2 |
| Enghave | 37 | 48 | ÷ 11 |
| 20–29 år | 55 | 61 | ÷ 6 |
| 30–44 år | 67 | 64 | 3 |
| 45–59 år | 65 | 63 | 2 |
| 60 år eller mere | 63 | 63 | 0 |
| Arbejdere | 49 | 55 | ÷ 6 |
| Funktionærer og tjenestemænd | 72 | 69 | 3 |
| Selvstændige (inkl. landmænd) | 82 | 70 | 12 |
| Husmødre | 69 | 64 | 5 |
| Pensionister | 56 | 60 | ÷ 6 |
| Under uddannelse | 44 | 57 | ÷ 13 |

gående afsnit. Vi kan på forskellige måder korrigere for virkningen af partifordelingen og isolere en eventuel virkning herudover, der hidrører fra vedkommende demografiske faktor, eller i det mindste kommer til udtryk igennem den. En måde at gøre det på er at benytte partiernes forskellige grader af EF-støtte som standardtal, der benyttes til at anslå den EF-støtte, der kunne ventes inden for hver enkelt demografisk gruppe, hvis partifordelingen inden for gruppen var den eneste faktor, der øvede indflydelse på gruppens stemmefordeling ved folkeafstemningen. Den forventede EF-støtte er med andre ord et gennemsnit af partiernes EF-støtte, vejet mod partiernes styrke i vedkommende demografiske gruppe. Idet gruppens faktiske EF-støtte sammenholdes med den således forventede EF-støtte, kan et eventuelt over- eller underskud konstateres, og dette må have andre forklaringer end gruppens partisammensætning. Resultatet af disse standardberegninger er resumeret i tabel 9.

Man finder i tabellens øverste del, at en anselig del af den store forskel mellem de tre analysesteder, fra 79 procent ja-stemmer i Hammerum til 37 procent i Enghave, lader sig forklare ud fra den væsentligt forskellige partisammensætning de to steder. Af denne difference på 42 procent skyldes åbenbart de 26 procent, eller næsten to tredjedele, at Hammerum er borgerligt domineret og Enghave socialistisk domineret. Forskellen mellem aldersgrupperne i tabellens 2. afsnit stiller sig også i et nyt lys efter stand-

ardberegningen. Den kløft mellem 20–29 års gruppen og 30–44 års gruppen, som vi henledte opmærksomheden på i afsnit II, er på 12 procent, men de 3 procent må tilskrives den forskellige partisammensætning i de to aldersgrupper. I tabellens 3. afdeling finder man især en markeret tendens til, at forskellen mellem arbejdernes og de selvstændiges EF-støtte indsnævres, når der tages hensyn til, at funktionærgruppen er mere borgerligt orienteret end arbejderne. Af forskellen på 33 procent viser de 15 procent sig at repræsentere en forskel mellem de to stillingsgrupper i partipolitisk tilhørsforhold. Det er tydeligt, at de oprindelige forskelle reduceres betragteligt gennem denne kontrol for partisammensætningen. Selv om der altså må regnes med plads for andre faktorer end partipræferencen i analysen af baggrunden for vælgernes stillingtagen til dansk indtræden i EF, er det dog i en vis udstrækning lykkedes partierne at absorbere også dette »århundredets politiske spørgsmål«, i den forstand at partiet har optrådt som en mellemkommende variabel imellem sociale baggrundsvariable på den ene side og EF-holdningen på den anden. I denne forbindelse har det sandsynligvis haft betydning, at EF-problematikken har været gennemdebatteret i så lang tid, at partierne har haft rige muligheder for at øve indflydelse på deres vælgere.

En standardberegning af ovenstående type tjener til at slå fast, om de enkelte befolkningsgrupper, betragtet som *grupper,* er delt mellem tilhængere og modstandere på en måde, som kunne ventes ud fra bestemte forudsætninger. Derimod viser den ikke, i hvor høj grad det netop er de *individer* i gruppen, der stemmer for (henholdsvis imod), som også har mest grund til at gøre det, set ud fra partitilhørsforholdet i 1971. Hvis det for eksempel i en eller anden befolkningsgruppe var SF'erne, der var tilhængere af EF, og venstremændene, der var modstandere, kunne vi komme til det resultat, at gruppen havde det forventede antal tilhængere af EF, mens man dog ikke kunne hævde, at det var gruppens fordeling på partierne, som gav forklaringen på denne overensstemmelse. Vi skal derfor vurdere analysematerialet fra endnu en synsvinkel, nemlig ved at gå ud fra korrelationerne mellem de individuelle egenskaber. Til gengæld for de fordele, der herved vindes, er det imidlertid nødvendigt at affinde sig med, at vi for hver egenskab kun er i stand til at sondre mellem to muligheder i stedet for de fire aldersgrupper, syv stillingskategorier og ni partier, som det var muligt at operere med i standardberegningen. Tabellerne fra afsnit 2 viser nogenlunde entydigt, hvor grænsen mellem tilhængere og modstandere skal trækkes for hver enkelt egenskab, og vi kan da fastlægge følgende dichotomisering af de pågældende variabler:

$x_1$: Alder: 20–29 og 30 år og opefter
$x_2$: Stilling: Arbejdere og alle øvrige stillingskategorier

$x_3$: Parti 1971: Modstanderpartierne SF, VS, kommunisterne og Retsforbundet på den ene side, de øvrige partier på den anden
$x_4$: EF-afstemning: Nej og Ja

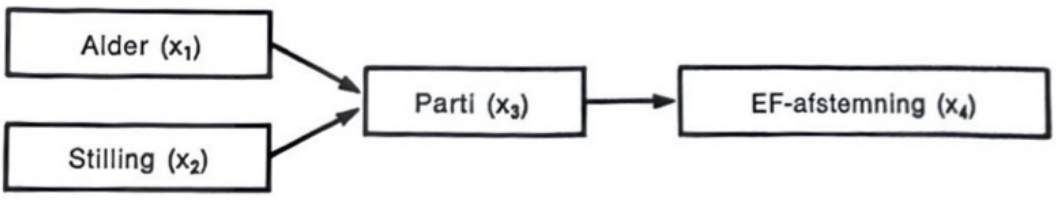
Efter tvedelingen af disse variable kan der udregnes såkaldte *phi*-koefficienter, der er et udtryk for graden af sammenhæng eller korrelation, idet man dog må erindre sig, at en perfekt sammenhæng i dette talmateriale ville give *phi*-koefficienter mindre end 1[13]).

Der fås følgende værdier for *phi:*

$phi_{12} = .03$, $phi_{13} = .17$, $phi_{14} = .09$, $phi_{23} = .08$, $phi_{24} = .14$, $phi_{34} = .44$

I overensstemmelse med de tidligere præsenterede opstillinger viser det sig her, at den stærkeste sammenhæng findes mellem parti og EF-afstemning, naturligvis således at tilhængerpartiernes vælgere stemte for, og modstanderpartiernes vælgere imod dansk indtræden i EF. Dernæst fremgår det af $phi_{13}$, at den yngste aldersgruppe i højere grad end de øvrige var modstanderpartiernes vælgere. Størrelsen af $phi_{24}$ viser, at arbejderne tenderede at være modstandere af EF, i alt fald i højere grad end ikke-arbejdere. Men da signifikansniveauet på grund af de mere end 9.000 observationer ligger ved en overordentlig lav værdi af *phi,* er alle de anførte sammenhænge, på nær sammenhængen mellem stilling og alder, for stærke til at kunne skyldes tilfældigheder.

Disse koefficienter kan benyttes til afprøvning af kausalmodeller, hvorigennem visse typer af teoretiske overvejelser om årsags/virkningsforhold kommer til udtryk[14]). Der knytter sig dog en række forudsætninger til arbejdet med disse modeller, og de følgende overvejelser forudsætter derfor, at disse forudsætninger er opfyldt. Hvis vi i overensstemmelse med den foregående diskussion skulle symbolisere partiets rolle som mellemkommende variabel i meningsdannelsen om EF-spørgsmålet, kunne det ske i følgende enkle diagram:




*Figur 1*

[13]) Betingelsen for at *phi*-koefficienten bliver 1 er, at søjlemarginaler og rækkemarginaler er identiske. I øvrigt gælder det som bekendt, at ved tildeling af værdierne 0 og 1 bliver *phi*-koefficienten lig med den almindelige produkt-moment-korrelationskoefficient.

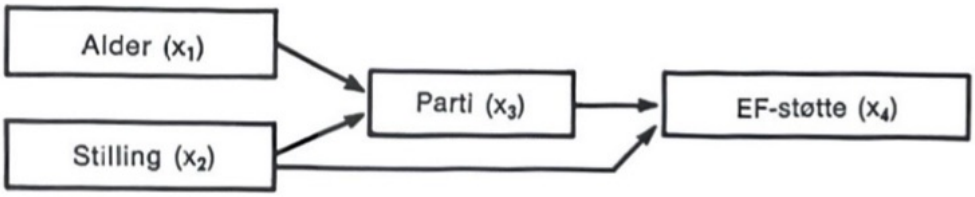
[14]) Se herom f. eks. Hubert M. Blalock, Jr., *Causal Inferences in Nonexperimental Research,* Chapel Hill, 1961.

For at denne model skal give en udtømmende beskrivelse af de sammenhænge, som er kommet til udtryk gennem korrelationskoefficienterne, må det fordres, at virkningen af stillings- og aldersforskelle på EF-afstemningen kun sker indirekte igennem partiet. Hvis $x_3$ holdes konstant, dvs. at vi foretager analysen inden for tilhængerpartierne separat, eller inden for modstanderpartierne separat, skulle stillingskategorierne arbejdere og ikke-arbejdere ($x_2$) have samme procent EF-tilhængere ($x_4$), og det samme skulle gælde for alderskategorierne 20–29 år og 30 år eller mere. Derudover specificerer modellen, at stilling og alder er ukorrelerede, hvad der stemmer ret godt overens med korrelationskoefficienterne.

At $x_1$ og $x_2$ hver for sig kun virker på $x_4$ gennem deres virkning på $x_3$ udtrykkes statistisk ved, at de partielle korrelationskoefficienter $phi_{14.3}$ og $phi_{24.3}$ forsvinder, hvad der igen er tilfældet, dersom

$$phi_{14} = phi_{13} \cdot phi_{34} \quad \text{og} \quad phi_{24} = phi_{23} \cdot phi_{34}.$$

Den første af disse betingelser er meget nær ved at være opfyldt, idet $phi_{14} = .09$ og $phi_{13} \cdot phi_{34} = .075$. Den anden betingelse kan man næppe sige det samme om, eftersom $phi_{24} = .14$ og $phi_{23} \cdot phi_{34} = .035$. Vore resultater stemmer på begge disse punkter overens med de antydninger, der blev givet i slutningen af afsnit 2, til trods for den grove tvedeling af hver af variablene, som vi har været henvist til i opstillingen af kausalmodellen. Stillingskategorien har en selvstændig effekt på EF-støtten, alderskategorien derimod ikke. For at inddrage effekten af stillingskategorien må ovenstående model forkastes og erstattes med denne:




*Figur 2*

Denne reviderede form kræver, at effekten af alderen ($x_1$) på EF-støtten ($x_4$) udebliver, hvis *både* stilling ($x_2$) *og* parti ($x_3$) holdes konstant. At holde $x_3$ konstant er øjensynlig ikke længere tilstrækkeligt, eftersom $x_4$ stadig er under en i denne henseende forstyrrende påvirkning fra $x_2$. Statistisk finder det reviderede krav sit udtryk i, at $phi_{41.23}$ forsvinder, hvad der er tilfældet, hvis

$$phi_{14.2} = phi_{13.2} \cdot phi_{34.2}$$

Disse tre partielle korrelationskoefficienter er henholdsvis $phi_{14.2} = .052$, $phi_{13.2} = .138$ og $phi_{34.2} = .435$. Eftersom produktet af de to sidstnævnte

er .060, er betingelsen så nær ved at være opfyldt, som det med rimelighed kan ønskes. Den i figur 2 skitserede model stemmer således overordentlig godt overens med TV-analysens data.

Undersøgelsesformen såvel som de stramme tidskrav, der stilles af hensynet til præsentationen i fjernsynets valgudsendelse kort tid efter afslutningen af dataindsamlingen, har afstukket forholdsvis snævre grænser for hele denne analyse. Men selv under hensyntagen til de forbehold af forskellig art, som dette medfører, kan vi dog alligevel konkludere, at spørgsmålet om tilslutning til dansk indtræden i De europæiske Fællesskaber i afgørende grad fremtræder *som bestemt af de politiske partiers forskellige stillingstagen i dette spørgsmål*. Men samtidig må vi dog gøre opmærksom på, at det er muligt, at vi ved at kæde EF-afstemningen sammen med andre faktorer, end de her valgte, kunne have fundet frem til påvirkninger, der ikke i samme omfang var blevet kanaliseret igennem det eksisterende partisystem.

# PILENE OG OLIEGRENEN, I

## En analyse af det amerikanske beslutningssystem på rustnings- og nedrustningsområdet. (RN-systemet)

BERTEL HEURLIN

*Første del:* STRUKTUR OG KOMPONENTER

Denne analyse er et første resultat af en interesse for rustnings- og nedrustningspolitikkens tilblivelse specielt i USA. To studierejser til Washington i foråret 1972, hvor jeg havde lejlighed til at arbejde i ACDA, det amerikanske nedrustningsdepartement, State Department og i Pentagon, danner – med hensyn til materialeindsamling – baggrunden for nærværende gennemgang*).

Det er tanken, senere at udarbejde en større mere teoretisk og analytisk fremstilling over dette emne med udgangspunkt i ACDA og NSC-systemet (National Security Council). Efterfølgende analyse sigter først og fremmest mod at præsentere en række af de komplicerede problemstillinger, der er forbundet med studiet af et internt system (RN-systemet), der som dette er så nært knyttet til udviklingen i det internationale system og som fremstår ved behandlingen af det enorme materiale, der vedrører dette interne system. Dette nummer af ØKONOMI OG POLITIK bringer første del af analysen: struktur og komponenter. Anden del følger i det kommende nummer, som også indeholder en udvalgt bibliografi. Artiklen har følgende indhold:

Første del: *Struktur og komponenter*

1. Indledning.
2. Præsentation af RN-systemet.
3. RN-systemets komponenter.
4. Den eksekutive faktor.
5. Den lovgivende og kontrollerende faktor.
6. Den administrative faktor.

(*) Jeg bringer Udenrigsministeriet, arbejdsgruppen vedrørende nedrustningsspørgsmål, tak for finansiel støtte til gennemførelse af rejserne. For kritisk gennemlæsning takker jeg professor, dr. phil. Ole Karup Pedersen og professor Eric S. Einhorn, Ph. D, University of Massachusetts.

Andel del: *Påvirkningsfaktorer og karakteristika*

7. Interesse- og pressionsgrupper.
8. Aktørfaktor.
9. Den økonomiske faktor.
10. RN-systemets karakteristika.
11. RN-systemets mål og formål.
12. Konklusion.

## 1. INDLEDNING

Det amerikanske senats møder indledes sædvanligvis med en bøn. Ved mødet den 15. maj 1972 lød bønnen – formet af senatets præst Edward L. R. Elson – således: »O, du Gud og Skaber, du Hersker over mennesker og nationer . . . vi beder dig, vær særlig med dem, som er tynget af krigens lidelser og dem, der skal bære den tunge byrde at tage beslutninger (The burden of decision making).«

Disse områder, nævnt i denne bøn, er hovedemnet for denne artikel. Nemlig de forhold, som er udtryk for *muligheden* for og *forberedelsen* af krig og på den anden side den mulige *forhindring* af krig. Kort sagt oprustning og nedrustning. Hvad er det for et system, som i USA forener disse to tilsyneladende modsætninger? Hvilken struktur er der, hvilke komponenter eksisterer og hvilken funktion har de? Hvilke processer finder sted?

Formålet er hovedsagelig at beskrive og analysere den del af det amerikanske politiske system, som styrer rustnings- og nedrustningspolitikken. En række valg som vedrører approach, begrænsning, teori og metode må nødvendigvis træffes.

Jeg har valgt – og fundet det formålstjenligt – at betragte den omtalte del af det politiske system som et system i sig selv. Den *tidsmæssige* begrænsning ligger i, at det fortrinsvis er Nixon-administrationen som analyseres. En relativ skarp grænse er trukket udadtil. Det er ikke i første række det *internationale* systems indvirkning på det interne amerikanske system, der tages op til behandling – men effekten, reaktionen og formuleringen af den udenrigs- og forsvarspolitik, der fører til enten et forsøg på at tilpasse sig – eller påvirke det internationale system.

Nixon-administrationen har, bl. a. for at give indtryk af at være en handlekraftig, fremsynet og analyserende regering, bevidst fremhævet ændringerne i det internationale system i de sidste år som epokeskabende. Præsidentens sikkerhedspolitiske rådgiver Henry Kissinger udtrykte det over for senatet fornylig således: »Den internationale situation er undergået en dybtgående strukturel forandring siden i hvert tilfælde fra

midten af 1960erne. Mønsteret for relationerne mellem stormagterne fra verdenskrigens dage var blevet ændret i en sådan grad, at en større revurdering var klart påkrævet, da denne administration kom til magten«.

Accepteres fremkomsten af en sådan strukturel forandring i det internationale system, må den først og fremmest ses i relationerne mellem de to modspillere i det dominerende system: Sovjetunionen og De forenede Stater. Det er da også først og fremmest forholdet til Sovjetunionen, der argumenteres med i det amerikanske sikkerhedspolitiske beslutningssystem – det snævre politiske system, som her skal undersøges. Af praktiske grunde vil dette system, der, som omtalt, vælges at omfatte den del af det samlede politiske system, der styrer rustnings- og nedrustningspolitikken blive benævnt *RN-systemet*. Betydningen af dette forhold, af det internationale system for beslutningssystemet, vil her imidlertid kun sporadisk blive taget op til vurdering.

Denne artikel er primært en generel gennemgang af RN-systemet med alle dets komponenter og disses indbyrdes relationer.

*Formålet* er således ikke først og fremmest at efterprøve en række teorier inden for disciplinen international politik, men at kortlægge den amerikanske beslutningsstruktur på dette specielle område.

Det har heller ikke været tanken at gå nærmere ind i debatten om og forskningen vedrørende beslutningsprocessen, men at gennemføre undersøgelsen med en systemorienteret fremgangsmåde. Aktørerne i systemet er ikke nærmere undersøgt. Her er det først og fremmest rollerne – og i mindre grad de individuelle personer i spillet, der har interesse.

I en nylig udkommen bog af Bruce Mazlish: »In Search of Nixon«, (1972) behandles problemstillingerne – hvorledes er den virkelige Nixon? Er han kriseorienteret – fjendtlig indstillet – eller er han i bund og grund en fredelig kvæker? Er han upålidelig eller blot misforstået? Denne bog vil således ikke hjælpe på vej, fordi disse spørgsmål efter min opfattelse ikke lader sig besvare uden meget stor usikkerhed. En lige så stor usikkerhed vil herske vedrørende spørgsmålet om svarene kunne have nogen som helst relevans for denne undersøgelse.

Struktur og fremgangsmåde fremgår delvis af indholdsfortegnelsen. Som nævnt trænges fra en generel analyse af det omtalte nedrustnings-rustningssystem (RN-systemet) ned i de politisk relevante underenheder. Analysen indeholder behandling af systemets komponenter, funktion, struktur og processer. Dernæst undersøges de faktorer, der antages at adskille systemet fra andre systemer, og som placerer og karakteriserer det. Endelig betragtes systemets regulering, eksistens, formål og aktørroller.

Undersøgelsens *materiale* er frem for alt det *officielle* materiale, hovedsagelig baseret på kongressens debatter og – af større betydning – kongreskomiteernes høringer, redegørelser og rapporter. Dette materiale er over-

ordentlig omfattende og alsidigt. Hertil kommer mere internt administrativt materiale, først og fremmest fra ACDA, State Department og det amerikanske forsvarsministerium suppleret med samtaler med embedsmænd fra de pågældende statsinstitutioner. Endelig er store dele af den tilkendegivne opinion undersøgt: presse, politiserende tidsskriftsartikler, interesse- og pressionsgrupper. Naturligvis har jeg også støttet mig til den videnskabelige litteratur om det amerikanske beslutningssystem – og om den politiske proces generelt.

## 2. PRÆSENTATION AF RN-SYSTEMET

Det amerikanske statsvåben er som bekendt en ørn, som i den ene klo holder en oliegren – i den anden et pilebundt. Symbolikken synes indlysende klar: en ædel og stolt nation, (ørnen), som ønsker fred, men som er parat til at forsvare sine interesser med krig. Statssymbolet kan også ses som noget generelt: som et billede på den situation, hver enkelt stat i det eksisterende internationale system er placeret i. Den formelle suverænitet betyder, at hver enkelt stat principielt er ansvarlig for, hvorledes staten skal *fungere* indadtil og i hvilken retning, man ønsker, udviklingen skal gå. Er de ydre vilkår af en sådan art, at de alvorligt hindrer denne interne fredelige udvikling, vil regeringerne være villige til eventuelt at anvende krig som middel. Dertil behøves et forsvar, våben. Der er således i enhver stat en tilsyneladende dobbelthed: bestræbelser i fredelig retning, harmonisering, samarbejde, udvikling, løsning af konflikter uden fysisk voldsanvendelse – internt som eksternt – og på den anden side bestræbelser i »krigerisk« retning, forberedelse til væbnet konflikt for at sikre, bevare og udvide det, man betragter som retfærdigt, rigtigt, sandt og fornuftigt. Disse forhold er *systemskabte,* og afspejler realiteterne i det internationale system – som i de nationale systemer. En række forskere har – i forsøget på at tolke det enkelte statssystem ikke som noget modsætningsfyldt, men som noget integreret – karakteriseret de nuværende samfund som krigssystemer – som samfund, hvis sidste og første mål er at kunne føre krig. En ting er givet: modsætningen krig-fred, oprustning-nedrustning, fordeling af ressourcer til forsvarsformål eller til intern udvikling, »smør eller kanoner« kan synes uovervindelig, men overvindes i realiteten stillet over for »den hårde skal« i statsstrukturen. Modsætningerne *forenes* i statens højeste beslutningscentre. Oliegrenen og pilebundtet er kun *midler* til fortsættelse af statsørnens eksistens – og til opnåelse af dens mål.

Det blev hævdet, at denne problemstilling var generel. Det *specielle* for det amerikanske system er, at det repræsenterer verdens stærkeste, rigeste og mest indflydelsesrige nation, hvis mulighed for at etablere en Pax Ame-

ricana kun er blevet hindret af Sovjetunionen, som har søgt og har opnået at gøre USA rangen stridig.

Dette forhold har medført, at USA har dannet mønster for andre stater verden over. *Specielt* er det videre i denne sammenhæng, at det amerikanske samfund turde være verdens mest heterogene, med de største racemæssige, nationale, etniske, religiøse og sociale modsætninger og skel, et faktum, som er afgørende til forståelse af beslutningssystemet. Er der nogen relation mellem USAs verdensdominans og indre sociale problematik? Sammenhængen mellem USAs ydre status og landets store indre sociale spændinger er af den amerikanske regering blevet kommenteret således, at det synes at være af største vigtighed for USA, at landets indiskutable strategiske dominans svandt bort netop på det tidspunkt, hvor der viste sig stigende modstand på hjemmefronten mod militære programmer og utålmodighed efter at omfordele ressourcerne – fra det nationale forsvar til imødegåelse af de sociale krav.

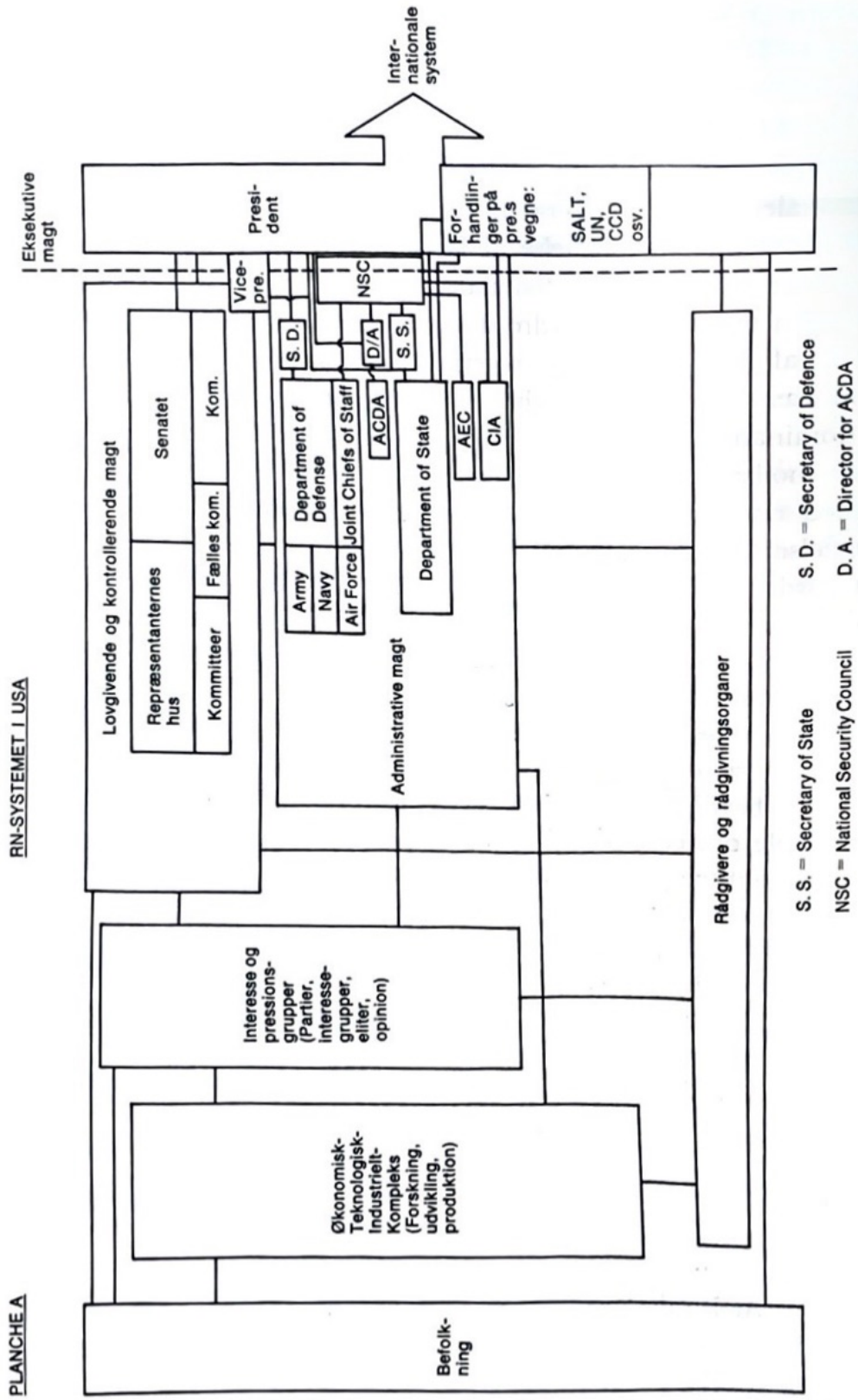
Der turde således med USA tegnende sig for over 40 pct. af verdens samlede våbenudgifter at være indlysende grunde til at underkaste specielt det amerikanske system en nærmere analyse med fastholdelse af, at en række afgørende træk er fælles for alle stater.

Men er det berettiget at tale om »et system« som det her karakteriserede? Er det rimelig at isolere og operere med »RN-systemet«? Det beror på et valg: bevidste udeladelser og bevidste forenklinger. Der vil udpræget være tale om et *analytisk system,* som ikke nødvendigvis af aktørerne eller omgivelserne opfattes som en afgrænset enhed. Udgangsenheden, oversystemet opfattes at være hele det amerikanske politiske beslutningssystem. Her er valgt at se på faktorer i dette system, som vedrører rustning og nedrustning, og se på disse faktorer som en enhed. En kort betegnelse kunne være sikkerhedssystemet – eller forsvarspolitikken, men da tyngdepunktet ligger i nedrustnings- og armscontrolproblematikken, og da forsvars- og sikkerhedspolitiske afgrænsninger ej heller er entydige, fastholdes det nævnte udgangspunkt og den introducerede betegnelse.

De relevante komponenter i dette system ses i planche *A*. I det følgende vil de enkelte enheder og deres indbyrdes relationer blive analyseret. Hovedinddelingen er 1. Den eksekutive faktor. 2. Den lovgivende og kontrollerende faktor. 3. Den administrative faktor som behandles i denne halvdel af undersøgelsen. Anden del indeholder: 1) Interesse- og pressionsgrupper – organisationer og enheder (politiske partier, eliter, snævrere pressionsgrupper, politiske og videnskabelige eksperter, opinionen, den økonomiske sektor, det industrielt-militære kompleks) og 2) Elektoratet.

PLANCHE A

RN-SYSTEMET I USA



## 3. RN-SYSTEMETS KOMPONENTER

### 3.1. *Baggrund*

Det er karakteristisk for dette system, at dets styringsmekanisker er meget komplicerede, at kompetencefordelingen stadig undergår forandringer, at traditionen i det amerikanske folk for *ikke* at blive regeret, eller at indskrænke *regeren* til det mindst muligt, et forhold som i konstitutionen er fastsat til følgende områder: opretholde *lov* og sikre indre *orden,* sørge for fælles *forsvar* og fremme den almindelige *velfærd* samt at sikre *friheden* fortsat spiller en rolle i dette system. Hertil kommer at disse forhold – sammenholdt med det faktum, at det amerikanske samfund som et samfund på et avanceret trin i den post-industrielle tidsalder og som derved kræver meget store og omfattende styringsmekanismer, er grundlaget for en permanent konflikt i landet mellem på den ene side kravet om en omfattende og effektiv ledelse af staten og på den anden side kravet om at ledelsen og styringen skal indskrænke sig til det mindst mulige.

Disse karakteristika er bl. a. baggrunden for, at så at sige hver præsident, når han tiltræder med sin nye administration, fremkommer med erklæringer om effektivitet og indsnævring af statsadministrationen. Nixonadministrationen danner i denne forbindelse ingen undtagelse. På en række områder har man forsøgt gennem reorganisation og nyskabelser at imødekomme både kravene om *formindsket* styring og om *effektiv* styring. Nixon udtrykte det i 1969 på denne måde, at den nye administration ville følge to linier på det organisatoriske område, *dels* at skabe nye administrative enheder med den grundlæggende opgave at udvikle og formulere langsigtede mål hvad angår den socio-økonomiske politik, *dels* at for bedre det eksisterende regeringsmaskineri – og gøre regeringen til »en regering af de regerede«.

På samme måde gav Nixon udtryk for angsten for bureaukrati og overadministration. I en tale i september 1969, hvor han opsummerede statens aktiviteter, sagde han »aldrig før i menneskehedens historie er så meget blevet givet ud med et så negativt resultat«. Lignende synspunkter er tidligere blevet fremsat – synspunkter i retning af, at en stor del af det gamle statsmaskineri er på vej til at blive forældet, hvis det ikke allerede er forældet.

### 3.3. *Beslutningsstruktur*

Et spørgsmål af overordentlig betydning i denne forbindelse i relation til RN-systemet er beslutningsstrukturen. Ved Nixons indsættelse i 1969 opnormeredes det Nationale Sikkerheds Råds system, (NSC) således at det atter kom til at indtage sin særlige fremstående position inden for den nationale sikkerheds planlægning. Det blev dog understreget af præsiden-

ten, at rådet naturligvis ikke tager beslutninger. »*Jeg* træffer beslutningen«, var Nixons ord.

Denne – omend formelle – kendsgerning, at den øverste – og formelt eneste beslutningstager – er præsidenten, skaber naturligvis en række muligheder for frie eller institutionaliserede rådgivningsorganer. Som et *fast* rådgivningsorgan står *regeringen* eller *kabinettet*, men hertil kommer muligheden for at danne uafhængige regeringskontorer (agencies), kommissioner, ad hoc-paneler, råd- og vejledningsorganer, samt naturligvis muligheden for at udvide præsidentens eksekutive kontor. Præsidentens store magt og centrale rolle og hans principielle eneansvarlighed over for eksekutive aktioner har været og er fortsat den mest afgørende faktor – ikke alene i det generelle beslutningssystem, men i *særlig* grad i RN-systemet.

Mange præsidentale beslutninger træffes i realiteten hen over hovedet på den lovgivende og den kontrollerende magt og dermed hen over hovedet på partierne, interessegrupperne, den offentlige mening, elektoratet, og »folket«, omend kongressen med sine debatter kan have skabt *baggrunden* for den præsidentale politik. Beslutningerne er formelt fremstillet som udgående fra præsidenten – som udbeder sig rådgivernes, eksperternes og bureaukraternes opfattelser. På højeste eksekutive plan udvælges de endelige mulige »optioner«, hvorefter præsidenten ene – og med fuld ansvarlighed træffer afgørelsen.

Denne præsidentale eneafgørelse er naturligvis en fiktion – og vil være det, jo mere teknisk, jo mindre væsentlig, jo mere rutinemæssig og med jo færre konsekvenser af politisk art den måtte have, idet den egentlige beslutning da vil være delegeret til lavere placerede enheder i RN-systemet.

### 3.3. *Udviklingstendenser*

Vi vil senere vende tilbage til præsidentens rolle, idet jeg blot her har villet fremhæve et væsentligt træk ved den Nixonske administration: Den eksekutive magts stigende formelle og reelle beføjelser. Grundene til dette er allerede nævnt: et stadigt mere kompliceret, integreret og indbyrdes afhængigt samfund, et samfund, hvor sociale modsætninger og konflikter accentueres i stadig højere grad og endelig et samfund, som, uanset afspænding, topmøder og rustningskontrol – og nedrustningsaftaler, fortsat er præget af deltagelse i eksterne kriser og direkte involveret i krigeriske handlinger.

Denne stigende magt viser sig i udenrigspolitikken, forsvarspolitikken og i den interne sikkerhedspolitik. For udenrigspolitikkens vedkommende er forholdet blevet udtrykt således »at det ikke længere er korrekt – hvad angår beslutninger om udenrigspolitiske relationer – at karakterisere vor regering som *en* ud af flere af adskilte magter, kontrolleret og afbalance-

ret i forhold til hinanden«. Det er den eksekutive magt, som er i besiddelse af den helt overvejende indflydelse.

For forsvarspolitikkens vedkommende er der ligeledes en udpræget tendens i retning af en styring fra den eksekutive magt.

I den interne sikkerhedspolitik vil Edgar Hoovers død utvivlsom betyde en større underordning af FBI i relation til præsidenten end tidligere, idet der i hans person var repræsenteret en væsentlig magt baseret på indflydelsesrige kredse i kongressen, som i dette embede havde fundet en anvendelig kanal til indflydelse.

Med denne udviklingslinie vender vi tilbage til udgangspunktet: den amerikanske nations (som alle andre nationers) dobbelte identitet: som både en *magt,* engageret i udenrigspolitiske relationer, og et *samfund,* som tjener borgerens interesser, idet det dog må påpeges, at nationen som en *magt* jo også tjener borgernes interesser!

Beslutningssystemet beskrevet her, som dækker netop denne dobbelte identitet, har naturligvis som vigtigste opgave, som output af sin funktion: *allokering af ressourcer.* I USA kan denne politik bl. a. aflæses i de federale budgetter. Det kan som en væsentlig ting – og som en væsentlig del af politikken konstateres, at dobbeltheden i systemet dog virker på den måde, at den ansvarlige ledelse af systemet gør alt for at fremstille ressourcerne til de samfundsmæssige, de interne formål som værende i stigning. Ved den budgetoversigt, som Nixon-administrationen fremlagde i foråret 1972 fremgik det af det – naturligvis bevidst manipulerede talmateriale, at omend forsvarsudgifterne i 1973 er i stigen – er der tale om et fald i den procentuelle andel af det samlede federale budget. I *1965* var den procentvise andel til det nationale forsvar 41.9, i *1970* 40.8 og i *1973* 31.8. Til området »Fysiske ressourcer« og »menneskelige ressourcer« er tallene henholdsvis 42.2, 47.6 og 55.4 procent.

## 4. DEN EKSEKUTIVE FAKTOR

Den dobbelte identitet er ikke alene karakteristisk for systemet som helhed, men også for systemets top. Der tales om *Nixon*-administrationen, og den benævner sig selv som sådan. Den taler om, at *Nixon*-administrationens år har været *forandringens* år: hvor udviklingen har været fra krig til fred, fra et federalt budget domineret af forsvarsudgifter til et budget domineret af programmer for de menneskelige ressourcer. *Personen* Nixon synes i højere grad at blive fremhævet og fastslået af den siddende administration end det tilsvarende har været gældende for tidligere præsidenter. *Nixon*-doktrinen fra 1969 var ikke et journalistisk eller et analytisk begreb, men et udtryk skabt af administrationen. I senatet har der rejst sig kritiske røster mod denne »US Cult of Personality«, hvor dyrkelsen af

præsidenten – og i særdeleshed Nixon – blev sammenlignet med dyrkelsen af Mao og Stalin.

Men det er, som omtalt, igen først og fremmest præsidentembedet – og dettes dobbelte identitet, som interesserer, ikke personen Nixon. Som før nævnt lægger Nixon-administrationen større vægt end tidligere på præsidentens personlige afgørelser, men dette forhold er naturligvis mere en formalitet: det afgørende er *magtorganisationen* omkring præsidenten.

### 4.1. *Præsidenten*

Men hvilke opgaver og funktioner har da præsidentembedet? Først de formelle beføjelser: nemlig »Øverste leder af de væbnede styrker« (Commander in Chief) og »Udøver af den højeste udøvende magt« (Chief Executive). Dertil kommer en række beføjelser, som kan sammenfattes som øverste beslutningstager og øverste koordinator med magt til at intervenere og delegere. Problemstillingen her vil da være at søge at fastslå hvorfra og hvordan præsidentembedet får påvirkning m. h. t. varetagelsen af disse funktioner.

Rollen som Commander in Chief har ikke været omdiskuteret, men har naturligvis en afgørende betydning på et tidspunkt, hvor USA reelt befinder sig i krig. Denne krig – Vietnamkrigen – og dens betydning for det undersøgte system vil kun blive behandlet yderst sporadisk her. Det, som imidlertid i denne sammenhæng kunne have interesse er præsidentens kontakt med og rådgivning fra den militære sektor.

#### 4.1.1. *Forholdet til den militære sektor*

Den militære sektor adskiller sig fra de civile sektorer på afgørende punkter, når præsidenten skal vælge rådgivere. Der er ingen egentlige konkurrerende organer (når man ser bort fra konkurrencen mellem de tre værn) og præsidentens valgmuligheder er små – f. eks. sammenlignet med valg til en diplomatisk opgave – når militær rådgivning er på tale – eller f. eks. når den vigtige stilling som Joint Chiefs of Staff skal besættes. Problemet er her kort og godt vanskeligheden ved at finde alternativ militær rådgivning. Grunden er først og fremmest militærets monopol på *information* om de amerikanske styrkers kapacitet og kapabilitet – og tilsvarende for de allierede styrker. Forsvarsministerens egne informationer vil ej heller kunne være alternative, men vil bero på militærets informationsmateriale. I modsætning til sine forgængere har præsident Nixon ingen egentlig militær rådgiver i Det Hvide Hus. Dette forhold er indlysende stærkt knyttet til det problem, som synes at være et af de mest afgørende i systemet for Nixon-administrationen: dette at håndtere det amerikanske militære kompleks – ikke alene verdens største militære organisation, men tillige verdens største organisatoriske enhed. Løsningen har i før-

ste række været at styrke den eksekutive magt ved skabelsen af et stærkt NSC og stærke efterretningsorganisationer samt nye permanente eller provisoriske regerings- og koordinationsenheder. Disse enheder vil blive omtalt nærmere senere i artiklen.

4.1.2. *Den udøvende magt*

Præsidenten har først og fremmest *den udøvende magt*. Med sin administration sørger han for effektueringen og gennemførelsen af love og forordninger på forsvarsområdet, nedrustningsområdet, på udenrigspolitikkens område. Men hvem tager beslutningerne? Præsidenten er blevet karakteriseret som »The Ultimate decisionmaker«. Dette stiller naturligvis helt uoverkommelige krav til præsidenten. For virkelig at kunne beslutte, er det ikke tilstrækkelig at være forelagt papers med nogle få udvalgte optioner: optioner, som ofte er mere fortænkte, formelle og ceremonielle – end reelle valgmuligheder. Præsidenten binder sig her til – ved at give indtryk af at han selv træffer de betydningsfulde beslutninger på grundlag af personlige, dybtgående overvejelser – og dermed demonstrerer en uafhængighed af rådgiverne – at fremstå som en altvidende person, som med en videnskabsmands grundighed har sat sig ind i sagerne. Ved præsidentens fremlæggelse af de to aftaler, som var et resultat af første runde af SALT fremhævede han flere gange sit personlige arbejde med disse aftaler og sine grundige studier. »Jeg har studeret denne situation vedrørende våbenkontrol i de sidste 3 1/2 år. Jeg er fuldstændig overbevist om, at begge disse aftaler er i De forenede Staters sikkerheds interesse og er i våbenkontrollens og verdensfredens interesse.«

4.1.3. *Koordination*

Denne fremgangsmåde har sine begrænsninger: først og fremmest vanskeligheden ved at bevare troværdigheden. Derfor må præsidenten også tage sin næste funktion i brug: magten som øverste koordinator med mulighed for at intervenere og at delegere. Koordinationen er et centralt problem også i beslutningsstrukturen. Netop i RN-Systemet er koordinationen et problem, som er understreget atter og atter. Hvad er det, der skal koordineres? Principielt alle de faktorer, som er opregnet på planchen. Men i første række de regerings- og administrative enheder og organer, som kraftigere eller svagere er knyttet til den eksekutive magt. RN-systemet kan kun fungere rigtigt, det vil sige med en mulighed for at kunne nå til en beslutning uden demonstration af alt for mange modsætninger i systemet, hvis der findes organer, som på tværs af de hidtidige saginddelte administrationer: forsvar, udenrigspolitik, efterretningstjeneste, nedrustningspolitik, kan fungere som koordinationsenheder. Disse enheder placeret direkte under præsidenten er blevet en væsentlig del af den eksekuv

tive magt. Her er SALT-forhandlingerne igen en god illustration. Man *kunne* have valgt at overlade denne sag alene til State Department, til Pentagon, til ACDA eller eventuelt til AEC, (Atomenergikommissionen) således at den udvalgte enhed kunne trække på eksperter fra de andre enheder. Derved ville den eksekutive styring muligvis blive relativ svag. For netop at *markere* departementernes placering i systemet, for at kunne koordinere synspunkter fra de forskellige enheder, som netop ved at blive betragtet som enkeltstående, rådgivende institutioner kunne tillade sig at have markerede og udprægede særstandpunkter, var SALT en naturlig ting at placere på et højt niveau, koordineret af præsidentembedet. Det hedder direkte i argumentationen for dette forhold, at SALT ikke var en af disse sager, hvor *ét* departement kunne tage den ledende rolle.

Koordinationen indebærer muligheden for at intervenere, at gribe ind i systemet, at ændre bestående forhold. En sådan intervention kan naturligvis have forskellige formål: *et* kan for eks. være at fremhæve den præsidentale magt, at demonstrere præsidentens personlige dygtighed, – hæve hans prestige. Der har blandt politiske iagttagere været almindelig enighed om, at de to aftaler, som blev resultat af første SALT-runde kunne være afsluttet flere måneder før end tilfældet var. Men den præsidentale timing ville ikke kunne tillade dette. Dette særlige tilfælde – SALT-aftalerne – skulle udnyttes på særlig vis af præsidentembedet, således at forhandlingerne skulle lægges på den måde tilrette, at der spektakulært kunne blive tale om en præsidental intervention i vanskelige forhandlinger; forhandlinger, som først kunne lykkes, når direkte forhandlinger på allerhøjeste plan var blevet gennemført. Moskva-aftalerne skulle være Nixons værk, og officielt talte han netop om nødvendigheden af den præsidentale intervention. De afsluttende scener umiddelbart efter undertegnelsen ved pressemødet, hvor der tilsyneladende kun fandtes et eksemplar af aftalen – nemlig det, som netop var blevet undertegnet – skulle øge denne interventions troværdighed og understrege dens betydning.

### 4.1.4. *Delegering*

Med denne bevidste magtkoncentration omkring præsidentens person, dukker atter problemet om *overkommeligheden* op. Præsidenten skal regere, beslutte, koordinere, intervenere – og – som fremhævet af Roger Hilsman – samtidig være den øverste »overtaler«. Han skal fungere som en nationalt tænkende og fungerende maskine, som vælger de rigtige rådgivere – og vælger de rigtige råd, opterer for den rigtige politik, som fremlægges for ham af rådgiverne – som principielt er *alle* de underordnede led: ministre, chefer for bureauerne og cheferne i hans eksekutive kontor. Men muligheden for at overkomme – og praktisk at *styre* tingene – ligger

i delegeringen af magten – og ringen er dermed sluttet. I delegationsordningen ligger naturligvis faren for den magtopsplitning og manglende koordination, som Nixon-administrationen netop har arbejdet på at ville undgå. Men den er en praktisk nødvendighed. Nixon har i RN-systemet oftest brugt Kissinger, som han har udstyret med myndighed til at kunne tale på præsidentens vegne. Det må dog understreges, at det er en sjældent valgt udvej. Normalt er der tale om stiltiende opfattelse af, at ledende ministre og embedsmænd i visse tilfælde udtaler sig på præsidentens vegne. Under SALT-forhandlingerne har Nixon flere gange direkte formuleret, at Kissinger »will be presenting the presidential views.«

Men den direkte magtdelegering er naturligvis fortsat også en styrke for præsidentembedet. Dette gælder for eks. i udenrigspolitikken. Det hedder utvetydigt i den officielle publikation »How The Foreign Policy is made«, at den centrale figur i amerikansk udenrigspolitik er præsidenten. Det endelige ansvar for den politik er hans. Han gennemfører den gennem bl. a. sin udenrigsminister – og gennem sine ambassadører, som karakteristisk nok *ikke* er repræsentanter for De forenede Stater, men er personlige repræsentanter for præsidenten selv. Dette er ikke alene en *formel* ting – men der er mulighed for – og det praktiseres – at ambassadører korresponderer direkte med præsidenten og på eget initiativ aflægger ham besøg, når de opholder sig i Washington. Det vil sige, at der formelt og reelt gives præsidentembedet mulighed for at delegere magt ud til underordnede enheder, og dermed få alternative rå dog informationer, således at dette kan stå som en reel leder af udenrigspolitikken. Dette forhold gælder i særlig grad denne politik, men er i øvrigt en naturlig følge af strukturen i det amerikanske politiske system. Den amerikanske udenrigsminister erkender sin »underordnede rolle« og fremfører atter og atter udenrigspolitikken som præsidentens politik. I en tale i 1971 udtalte han således: »When the retoric has died down, partisanship put aside, and a thoughtful assessment is made of the conduct of our foreign affairs, President Nixon will be acclaimed for his world leadership in the seventies.«

### 4.1.5. *Præsident og Kongres*

Hvilke muligheder findes nu i RN-systemet for at begrænse denne magtkoncentration omkring præsidentembedet? Formelt ligger muligheden for check-and-balances først og fremmest hos kongressen gennem den lovgivende og kontrollerende myndighed. Den eksekutive magt ser klart nødvendigheden af støtte fra kongressen, men også det ønskværdige i at kunne styre den legislative magt. Problemerne er her *information,* hvor kongressen ofte giver indtryk af at være for svagt funderet; dårligt eller misinformeret.

Et andet problem er effektive konsultationer mellem kongressen og præsidenten. Et tredie er udøvelsen af kongressens konstitutionelle rettighe-

der, og endelig vedrører et fjerde problem de nævnte tre faktorers betydning i en krisesituation. Hvem skal her have den rådgivende funktion, hvorledes kan kongressen gøre sig gældende, når tidspresset er stort?

Den eksekutive magt har erkendt disse problemer – og har søgt at ændre – og bedre forholdet til kongressen – forsøg som næppe kan karakteriseres som at være lykkedes. Et af de alvorligste problemer har været »warpower«-problematikken. På nedrustningsområdet har man søgt et relativt tæt samarbejde med kongressen, hvis flertal oftest fortsat finder dette samarbejde utilstrækkeligt.

Men afgørende må det være i hvor høj grad præsidenten kan få – eller føler at have – *carte blanche* til at handle i presserende situationer og i kriser. Under Nixon-administrationen har det inden for RN-systemet været påfaldende hyppigt, at den eksekutive magt har handlet selvstændigt – således at kongressens muligheder for »check-and-balances« har været ringe. Kongressen har i en række tilfælde følt sig stillet over for et fait accompli. Det gælder SALT, BCW, Havbundstraktaten, ABM-beslutningerne og en række andre tilfælde. Og kan kongressen ikke varetage disse funktioner, hvor ligger da muligheden for kontrol og styring udefra? Muligheden ligger i at gå et trin længere ned i beslutningsprocessen, til den offentlige mening, til »folket«. Herom skrives i New York Times, 30. juni 1971, at den eneste effektive dæmper på den eksekutive politik og magtudøvelse på det nationale forsvarsområde og i sager vedrørende international politik – når der inden for det snævrere politiske system ikke findes andre »checks-and-balances« – ligger i det oplyste borgerskab, i en informeret kritisk offentlig mening, som alene kan forsvare demokratiets værdier.

Denne erkendelse, som også er pressens forsvar for sig selv, vil næppe løse nogen problemer endsige medvirke til ændring af de bestående forhold. Hertil kræves en ændring af den institutionelle struktur og den institutionelle praksis. Men næppe til en struktur og praksis, som administrationerne før Nixon. Disse havde blot *andre* fremgangsmåder til at styrke den eksekutive magt. En mulighed kunne være en større kollektivitet i ledelsen af RN-systemet – og en nærmere specificeret ansvars- og kompetencefordeling.

### 4.1.6. *Præsidentrollen*

Som systemet er nu, er der imidlertid ikke tale om en personlig magtudøvelse. Præsidentembedet er udpræget en *rolle,* hvis personlige udfoldelsesmuligheder er yderst begrænsede. Embedet er en magtfaktor i realiteten fordi alle øvrige magtfaktorer accepterer og anerkender den som sådan, og *ønsker* at den skal fungere effektivt og opfylde sine bestemmelser. I realiteten er præsidentembedets handlemuligheder begrænsede af en række mere eller mindre institutionaliserede faktorer. Præsidenten må nød-

vendigvis stile mod den størst mulige konsensus inden for de relevante magtfaktorer. Han må acceptere sin rolle med dens indbyggede og situationsgivne begrænsninger. Han må tage hensyn til ansvarets restriktive effekt, bl. a. i relation til sine rådgivere og han må endelig tage hensyn til – og forfølge de nationale mål, som han formulerer i overbevisningen om, at de er udtryk for den mindst mulige fællesnævner for alle de nævnte magtfaktorer. Bliver de opfyldt *bedst* ved at præsidenten har frihed til at vælge sine rådgivere? At han præsenteres for forberedte politiske optioner? At præsidentembedet er stærkt eller svagt?

En ting er givet. Uanset hvilken opfattelse man har af det amerikanske RN-system – må det opfattes som det mest *åbne* i verden. Ingen andre stater har en så åben drøftelse af militære og forsvarsmæssige problemer – og en offentlig adgang til så mange oplysninger. At der alligevel findes en række helt lukkede områder af yderste vigtighed – er en anden sag. Problemet er her, at netop disse områder indeholder oplysninger, som vedrører verdens største ødelæggelseskapacitet, som kan udslette kloden adskillige gange.

### 4.2. *Præsidentembedets organer*

#### 4.2.1. *Executive Office of the President*

»The Executive Office of the President« omfattede i januar 1972 4.708 ansatte (heri ikke medregnet CIA, hvor ingen officielle tal foreligger). Det er ikke noget stort tal, når man betænker, at USAs »Executive Branch«, omfattende hele det federale bureaukrati, nemlig departementerne, de uafhængige »direktorater« (agencies) og kommissionerne rummer i alt 2.817.000 personer. Opregnes de totale ansatte under Federal Government – altså inklusive den lovgivende og den dømmende magt – er tallet 2.861.000. Ser man imidlertid på tallene fra 1962 og sammenligner med i dag, er der i det samlede antal ansatte sket en vækst på 15 pct. The Executive Office of the President har i samme tidsrum *tredoblet* sit antal ansatte – og den største stigning har været inden for det sidste år. Denne udvikling angiver det stigende behov og ønske om koordinering, centralisering og eksekutiv styring, ikke alene inden for det generelle politiske system, men frem for alt inden for RN-systemet. Som tidligere fremhævet er det – som det fremgår af planchen – etableringen af, eksistensen og udnyttelsen af en række permanente og provisoriske koordinerende og policyskabende organer, som er karakteristisk for Nixon-administrationen inden for RN-systemet. Det vigtigste af dem er *NSC-systemet* – Det nationale sikkerhedsråd og dets underorganer.

Det vigtigste kontor for RN-systemet i »The White House Office« er kontoret for Assistant to the President for National Security Affairs, ledet

af Dr. Henry Kissinger. Kissinger er principielt Assistant to the President – på linie med en række andre medarbejdere i præsidentens stab – med samme titel. Han har langt den største stab af medarbejdere og må betragtes som den vigtigste person i RN-systemet efter præsidenten.

4.2.2. *NSC-Systemet*

Langt den vigtigste funktion udøves gennem det egentlige NSC-system, oprettet i 1947 med den funktion at rådgive præsidenten med hensyn til den nationale sikkerhedspolitik på baggrund af bestræbelser for en integration af indenrigs-, udenrigs- og militærpolitikken, hvor der er tale om relationer til den nationale sikkerhed. Medlemmer af NSC, som under sig har et vidt forgrenet system af komiteer, underkomiteer, ad hoc-arbejdsgrupper og administrative stabe og politiske og videnskabelige rådgivere, er præsidenten, vicepræsidenten, udenrigsministeren, forsvarsministeren og direktøren for »Office of Emergency Preparedness«. Andre højtstående regeringsfolk deltager ofte i møderne, når der er problemer til drøftelse inden for deres sagområde. For eks. er dette tilfældet for direktøren for ACDA, den amerikanske nedrustningsadministration. Knyttet til NSC som »official« er NSCs vigtigste person, Dr. Henry A. Kissinger, Assistant to the President for National Security Affairs. Af andre vigtige organer i RN-systemet kan nævnes Council of Economic Adviser, Office of Emergency Preparedness, Office of Science and Technology, Council on International Economic Policy. Hertil kommer The President's Foreign Intelligence Advisory Board samt The Presidents Science Advisory Committee. Her skal kort behandles organerne for efterretningsindsamling.

4.2.3. *Efterretningsorganer*

Hovedorganet er CIA, Central Intelligence Agency – som har en dobbelt*rolle* som uafhængigt Agency – samt som enhed inden for *Executive Office of the President,* idet det er snævert knyttet til NSC. Tillige har CIA en dobbelt*funktion,* idet det dels skal koordinere efterretningskontorer og enheder i alle andre regeringsenheder, dels skal rådgive og give rekommandationer til NSC. Men siden CIA er blevet oprettet med NSC i 1947 har der været stadig større behov for koordination. En række katastrofale fejlskøn fra de forskellige efterretningsenheders side vedrørende de sovjetiske strategiske styrker, hvor tallene og vurderingerne var vidt forskellige, har bevirket fremkomsten af stadig flere koordineringsorganer. Over CIA er blevet etableret *US Intelligence Board* (USIB) – bestående af repræsentanter fra de vigtigste afdelinger af efterretningsvirksomhed i de førende regeringsorganer: Intelligence Bureau of the Department of State, Defense Intelligence Agency (Department of Defense) National Security Agency (ligeledes Department of Defense), FBI, AEC (Atomic Energy

Commission) og endelig CIA, hvis chef ligeledes er formand for USIB. Herudover har præsidenten sit eget »*The President's Foreign Intelligence Advisory Board*«, oprettet marts 1969, som primært har til opgave at registrere og koordinere den nationale efterretningstjenestes utallige og snørklede veje, til stadig at have overblik over aktiviteterne – og rapportere til præsidenten. Rådet består af ni ledende forretningsfolk og tidligere regeringsembedsmænd. Det spillede en formel rolle i behandlingen af Safeguard ABM-programmet.

Dataindsamling og efterretningsindsamling er en så vigtig del af det amerikanske RN-system, at det samlede antal personer involveret i disse aktiviteter antagelig kommer op på mange hundrede tusinder måske over 1/2 million. De samlede udgifter for USA til efterretningstjeneste er uofficielt opregnet til 2 eller 3 – op til 6 milliarder om året. Ud over de nævnte enheder kan anføres de enkelte værns egne efterretningstjenester, og en række andre regerings- og administrationsgrene har ligeledes kontorer for efterretning. Selv et så lille organ som ACDA har sit eget særlige efterretningskontor. Hertil kommer ad hoc-grupper som den nylig etablerede specielle efterretningsenhed, som løbende skal sørge for, at Sovjetunionen overholder de to aftaler fra Moskvatraktaterne i maj 1972.

Årsagerne til dette virvar af organisationer findes *dels* i det amerikanske politiske systems struktur *dels* i erfaringer fra det hidtidige efterretningsvæsens virke; erfaringer, som måtte pege i retning af ændringer. Systemet, en række relativt uafhængige selvstændige enheder, som hver for sig søger at nå frem til beslutningsenheden, det præsidentale embede med politiske optioner, råd og vejledning tenderer i retning af *dels* at være orienteret om hvad »konkurrenten« foretager sig (intern efterretning) *dels* at søge at erhverve – på egen hånd, og selvstændigt – direkte, pålidelige, af andre enheder ubearbejdede data om andre landes indre forhold, først og fremmest de militære. Under SALT-forhandlingerne er det tidligere problem om den sovjetisk strategiske kapacitet atter dukket op – med en linie tilbage til ABM-debatten, NPT-overvejelserne, MLF-planerne og til Atomprøvestoptraktaten. Debatterne viser en fortsat rivaliseren – og uenighed om facts og data på afgørende felter.

I dette virvar – langt fra 1920ernes situation, hvor den daværende amerikanske udenrigsminister kvalte et lille tilløb til efterretningstjeneste med ordene – »gentlemen læser ikke hinandens breve« – har der været stadigt behov for koordinering – og koordinering af koordinationsorganerne. En væsentlig grund er, som nævnt, CIA – som i halvtredserne og i begyndelsen af 1960erne fik en urimelig stor indflydelse på udenrigspolitikken – og i særlig grad på RN-systemet. Denne udvikling var betænkelig, idet CIAs arbejde var baseret på hemmelighed, totalt tillukkethed, og ukontrolleret budget og ukontrolleret aktivitet. Med den nuværende

udvikling synes intet at tyde på, at CIA har mistet sin indflydelse, hvis man dømmer efter de påvirkningsmuligheder, som direktøren Richard Helms er i besiddelse af – idet han bl. a. er repræsenteret i de vigtigste komiteer under NSC-systemet. Når indflydelsen fortsat er stærk – trods tidligere modstand og modgang – og måske oven i købet er i stigen – hænger det utvivlsomt sammen med, at ledelsen bevidst har undladt at politisere – og kraftigt understreger, at man ikke tager parti i de indre stridigheder i det, vi her betegner som RN-systemet. I en tale til the American Society of Newspaper Editors 14. april 1971 understregede direktør Helms, at CIA ikke kunne og ikke måtte tage parti. Hvis han understøttede en bestemt opfattelse, ville de, som støttede en anden opfattelse utvivlsomt nære den mistanke, at oplysningerne var indsamlet med henblik på at understøtte *hans* opfattelse, og således ville tiltroen til CIA forsvinde. Meget tyder på, at CIA nu bevidst arbejder på denne linie – for at vinde i troværdighed og dermed på længere sigt at vinde i indflydelse.

Som nævnt spiller efterretningsvirksomheden den allerstørste betydning i NSC-systemet, og der ofres mange ressourcer på at fremskaffe og bearbejde adækvate og pålidelige informationer, men også tilfældige og forfalskede. SALT-aftalerne havde ikke været mulige uden denne del af systemet. At dømme efter kyndige vurderinger synes dette punkt – efterretningsproblematikken – på linie med USAs internationale økonomiske problematik – at være områder, hvor Kissingers NSC-system ikke fungerer tilfredsstillende. Resultaterne er »flertydige resultater«, som det hedder i Kissingers eufemistiske sprog. Bl. a. er samarbejdet mellem NSCs stabsrapporter og CIAs ikke tilstrækkeligt koordineret. Kritikken rettes også imod tilbøjeligheden til at overvurdere modstanderes kapabilitet, til fastholdelsen af koldkrigsproblematikken, til at ville dække *alle* områder – og derved blive overfladiske og mindre værdifulde. Kritikken fra NSCs side hævdes videre at dømme CIA til for det første at være for stor, for det andet ikke professionel nok og for det tredie koncentreret udelukkende om de militære værns problemer. Kritikken mod CIA vedrører først og fremmest ensidigheden i bedømmelsen af SALT.

Hemmelige efterretningstjenester synes at være accepteret i alle samfund som et nødvendigt onde. I det amerikanske samfund – og i særlig grad i RN-systemer – har disse tjenester langt større konsekvenser – også på det internationale system – end i andre lande. Det er først og fremmest i det strategiske spil i relation til Sovjetunionen at adækvate informationer er en livsbetingelse. Derfor hæges der i så høj grad om disse organer; de er systemets antenne-aggregater – de billeder, der indsamles og stykkes sammen er afgørende for, hvorledes RN-systemet skal udvikle sig.

Før vi forlader den eksekutive del, må *kabinettet* nævnes. Kabinettets rolle i RN-systemet er beskedent; derimod spiller enkelte dele af det (uden-

rigs- og forsvarsministeren) naturligvis en central rolle. I det amerikanske system er kabinettets rolle frugt af tradition og sædvane og, som det hedder i en officiel redegørelse, »functions at the pleasure of the President«. Kabinettet består af lederne af de 11 eksekutive departementer (ministerierne). Kabinetsmøderne – hvor vicepræsidenten i øvrigt altid er deltager – er relativt sjældne – og har kun i meget få tilfælde haft afgørende betydning for RN-systemet.

## 5. DEN LOVGIVENDE OG KONTROLLERENDE FAKTOR

*Kongressen* har derimod en både formel og reel rolle at spille i RN-systemet. Nævnt er allerede problemerne vedrørende information, konsultation, de konstitutionelle retningslinier og de særlige problemer i forbindelse med kriser – problemer, der alle vedrører den legislative magts relationer til den eksekutive.

### 5.1. *Lovgivning og udnævnelse*

Den eksekutive magt må naturligt indtage den afgørende rolle i RN-systemet. Men hvilke muligheder har kongressen ud over de konstitutionelle rettigheder, samt information og koordination? Først og fremmest *aktioneringsforsøg* – for at virke dæmpende eller udvidende på RN-systemet. Lad os starte med de *konstitutionelle* rettigheder – og de traditionelle funktioner. Her er først og fremmest tale om lovgivningsmæssige rettigheder og funktioner samt om kontrollerende virksomhed. Den afgørende indflydelse ligger selvsagt i lovgivningsvirksomheden. Her er der imidlertid en afgørende forskel på udenrigspolitikken og forsvarspolitikken. Medens udenrigspolitikken er meget lidt udgiftskrævende – i traditionel forstand – hvis man ser bort fra subsidier, udviklingshjælp og militær hjælp – og i realiteten kun er lønninger til de ansatte – er forsvarspolitikken et helt andet problem. Lønninger kan ikke afspejle en politik således som det amerikanske kæmpeforsvarsbudget gør det. Alligevel er det ikke i kongressen selv – i senatet eller repræsentanternes hus, at den mest effektfulde politik foregår. Senator Nelson påpeger, at der i de sidste år ikke har været nogen virkelig kritisk gennemgang af dette det største beløb på det amerikanske federale budget. »Vi har behandlet 70 milliarder-budgetter efter 10 minutters – eller en times diskussion, og uanset om nogle af os prøvede at opnå moderate ændringer, så var det en på forhånd fastsat kendsgerning, hvad resultatet ville blive.«

Den grundige behandling sker imidlertid primært i kongressens forskellige komiteer, (jvf. planchen). Netop på disse områder er den lovgivende magt i besiddelse af en uomtvistet magt. At den ikke udnyttes – eller i højere grad udnyttes til at sætte bevillingerne op – end at reducere dem

– er en anden sag – og må så tolkes som eksistensen af en konsensus mellem den eksekutive og den legislative sektor.

De konstitutionelle opgaver for kongressen er – inden for RN-systemet (tallene henviser til de pågældende paragraffer i konstitutionen) »to provide for the common defense (I,8,1), to define and punish . . . offences against the law og nations (I,8,10), to declare war (I,8,11), to raise and support armies (I,8,13) to provide and maintain a navy« (I,8,13). Specielt for senatet gælder det, at det skal acceptere traktater – med et kvalificeret flertal på 2/3 og at det skal acceptere og godkende præsidentens valg af ambassadører, ministre og konsuler. Det sidste punkt er imidlertid en rettighed, som ret sjældent udnyttes inden for RN-systemet således at den eksekutive magts indstilling omstødes. Af i alt 134.464, udnævnelser under den 91. kongres (1969) på alle områder – blev kun to nægtet godkendelse af senatet. For ambassadørers vedkommende kan der i øvrigt – da ambassadøren repræsenterer præsidenten personligt – gøres gældende til støtte for den eksekutive magts indflydelse, at det må være en person, som i særlig grad har præsidentens tillid.

5.2. *Traktataccept*

Det *centrale* punkt må imidlertid søges i traktataccepten. Med en stadig trussel i erindringen om senatets forkastelse af Folkeforbundstraktaten – og dermed fredstraktaten med Tyskland efter første Verdenskrig – er den eksekutive magt blevet meget omhyggelig med på forhånd at søge at binde kongressen og i særlig grad senatet til accept. Dette kan gøres ved koordinering, information, kontrol – eller direkte deltagelse i den eksekutive magt. SALT-forhandlingerne er et åbenbart eksempel. Resultatet har været, at forhandlingslederen, direktøren for ACDA og andre delegationsmedlemmer har gennemført i alt 30 eksekutive briefingmøder for kongressens forskellige komiteer. En senator, Charles McC Mathias, har direkte – som repræsentant for US Senat – deltaget i forhandlingsmøderne som observatør. De største anstrengelser synes imidlertid at være sket *efter* aftalerne er truffet i Moskva for at sikre senatets 2/3 accept af ABM-traktaten og godkendelse af den 5-årige interimsaftale om offensive våben af kongressens to kamre, der som en »executive agreement« kun kræver simpelt flertal. Den sidste *godkendelse* kunne være undgået, men administrationen har ment det rigtigt at få størst mulig støtte til sin fredelige sameksistenspolitik over for Sovjetunionen og til sin generelle arms control politik. For netop at undgå Wilson-erfaringen, som Nixon direkte henviste til i sin forelæggelsestale, har man taget en række utraditionelle fremgangsmåder i anvendelse: dels ved at præsidenten direkte fra Moskva hastede til den ventende kongres, hvor han fremførte sine resultater, dels ved at etablere to nye taktiske fremgangsmåder: senere at sammenkalde

alle relevante kongreskomitémedlemmer til et stort møde – og her at lade »de eksekutive privilegier« falde – præsidentens eksekutive medarbejderes ret til ikke at stille til høringer i kongressens komiteer. Ved dette møde blev Kissinger, som med sin stab må betragtes som den vigtigste person på amerikansk side i forbindelse med SALT-aftalernes tilblivelse – udspurgt af komitémedlemmerne. For første gang fandt en form for høring sted af ledende embedsmænd og rådgivere inden for den eksekutive gren af den amerikanske regeringsstruktur. Briefingen varede over 3 timer og en række vigtige synspunkter blev præsenteret. Temaet var først og fremmest den *dobbelte* politik – oprustning-nedrustning – kernen i RN-systemet. Senator Fulbright anmodede om forklaring på for eks. det inkonsistente i kravet om større forsvarsudgifter i forbindelse med kravet om og gennemførelsen af våbenkontrolaftaler. Svaret var karakteristisk. Det siger noget om *dels* kongressens muligheder for at få skærpet præsidentembedets formuleringer (Kissinger talte på Nixons vegne) og *dels* om den øverste eksekutive mag stmulighed for at udnytte en situation og fastslå en politik, idet svaret bl. a. var en væsentlig moderering af tidligere udtalelser af forsvarsminister Laird, om nødvendigheden af meget stor oprustning som følge af SALT-aftalerne. (Udtalelse ved en høring 6. juni 1972). Kissinger fremhævede, *at* der ganske vist eksisterer en dobbeltsidig politik, med to programmer, men begge programmer (SALT og flere bevillinger til de strategiske styrker) er programmer på egne betingelser (on their own merits), og at administrationen ikke gør programmerne afhængige af hinanden. Moskvaaftalerne er ret færdiggjort på disses egne betingelser, men administrationen hævder på den anden side også, at de krav den nationale sikkerhed stiller, tvinger den i retning af strategiske programmer.

### 5.3. *Informationsproblemet*

En række forsøg på at ændre de konstitutionelle retningslinier – og de traditionelle retningslinier – er fremkommet i form af forslag. Disse forslag har først og fremmest været koncentreret om begrænsning af præsidentens »War-Powers«. Endvidere om kongressens muligheder for at kunne kontrollere udenrigspolitiske eksekutive arrangementer. Herudover er foreslået oprettet en Temporary Joint Committee on the National Security State – eller en Joint Executive-Legislative Committee on National Security. Endelig er atter i år genfremsat et forslag om, at udenrigsministeren skal overgive teksten til alle eksekutive aftaler til kongressen senest 60 dage efter at de er trådt i kraft.

Disse forslag er i høj grad rettet imod informationsproblematikken. Med hensyn til de ikke-klassificerede oplysninger, synes informationsflommen fra RN-systemets eksekutive område at være tilstrækkelig omfattende, adækvat og let tilgængelig. Ikke alene kongressen, men hele den offentlige

mening synes velforsynet med informationer om de eksekutive led. En væsentlig undtagelse er dog de højeste beslutningsled – de rådgivende og eksekutive led: nemlig NSC-systemet og som nævnt efterretningstjenesterne. Departementerne og præsidentens eksekutive bureau, samt de uafhængige direktorater skyer tilsyneladende ingen anstrengelser for at informere på en rimelig og let tilgængelig måde. For forsvarsministeriet gælder det, at man – ud over en omfattende publiceringsvirksomhed – har tilrettelagt overskuelige budgetfremlæggelser og rapporter, som klart aftegner mål, midler og vilkår for den nationale sikkerhedsstrategi. Disse rapporter er bl. a. frugter af den i sin tid af McNamara indførte systemanalyse-approach til problemerne. I State Department, som forsøger at gøre Pentagon kunsten efter – har der i Nixon-administrationens tid været en stigning og en effektivisering af informationsvirksomheden. I marts 1971 udkom en særdeles omfattende rapport om US Foreign Policy 1969–1970, som var den første detaillerede omfattende rapport til kongressen om De forenede Staters internationale relationer siden 1896. Dette er fulgt op med endnu en rapport for 1971, udkommet i marts 1972. Udenrigsministeriet og de dertil knyttede direktorater hører til de mest produktive, hvad angår information til offentligheden.

En anden form for information er den, som vedrører halvt hemmeligholdte ting. Disse forhold kan afsløres ved høringerne – måske ved en særlig spørgeteknik – eller ved at den eksekutive magt er indstillet på at svare, hvis spørgsmålet bliver stillet, men kun da. Kongresmedlemmer har ofte klaget over dette forhold: manglende baggrund til at kunne stille de relevante spørgsmål, fordi det ikke har været muligt at få kendskab til et problems komplicerede sagsforhold, da det af sikkerhedsmæssige årsager har været hemmeligholdt. Senator Case spurgte i en høring i 1971 »Vi er stillet over for, for eks. forsvarsministeren, som for ikke så længe siden, da han blev spurgt om – »hvorfor fortalte De os ikke A, B og C?« svarede – »men De spurgte mig ikke.« Og vi havde ingen basis, ingen baggrund på hvilken vi kunne stille spørgsmålet.« Det, der først og fremmest savnes er altså *samarbejde* om informationsbehovet. I øvrigt synes høringerne at give et særdeles godt grundlag for kongresmedlemmerne – både for dem, der i komiteerne kan stille spørgsmål – og de menige medlemmer, som kan stille spørgsmål til komitémedlemmerne i kongressen – altså senatet eller repræsentanternes hus – for at danne sig et billede af den førte politik – og den baggrund, som politikken føres på.

Anderledes med det konfidentielle materiale. En række komiteer i RN-systemet holder lukkede sessioner – og ved offentliggørelsen af disse høringer kan – som det er blevet hævdet – op til 50 pct. af indholdet være blevet slettet af sikkerhedsmæssige årsager. Det vil sige et hemmeligt materiale holdes tilbage for dele af kongressens medlemmer – et forhold som i visse

tilfælde erkendes at være rimeligt. Men på mange punkter – i forbindelse med kongressens udøvelse af sine konstitutionelle pligter – opfatter en række af kongressens medlemmer informationen i sager vedrørende RN-systemet af konfidentiel art at være utilstrækkelig. Kongressen skal for eks. have information om eventuelle trusler mod landets sikkerhed – og om hvilke militære kapabiliteter, det er nødvendigt at mobilisere for at sikre det fælles forsvar. Kongressen må have de præcise facts om fjendtligheder, som vedrører De forenede Stater, for at kunne tage beslutning om, hvorvidt der skal erklæres krig eller ej. Og senatet må blive underrettet om traktatforhandlingernes historiske forløb *før* det beslutter ratifikation. Problemet er fortsat uafklaret, men det må formodes at blive accentueret i takt med den eksekutive magts stadige vækst.

5.4. *Kontrollerende virksomhed*

Informationsproblematikken er i realiteten stærkt sammenhængende med den koordinerende og kontrollerende virksomhed. Denne virksomhed er næsten udelukkende koncentreret om kongressens komiteer og underkomiteer.

Planchen giver et udtømmende billede af disse komiteer inden for eller med tilknytning til RN-systemet. Den kontrol, der udøves – og den koordinering, der tilstræbes – *dels* mellem den eksekutive magts forskellige grene for at forhindre overlappende arbejde og ansvar *dels* mellem kongressen og den eksekutive ledelse – går først og fremmest på, om eksekutivmagtens politik er konsistent – og om den svarer til de opstillede mål. Kritikerne kan klart deles i to grupper: dem, der klart går ind for – og støtter nedrustnings- og arms control og er yderst kritiske over for vækst i forsvarsbudgetterne (for eks. senator Fulbright, som fremhæver – med billedet af den amerikanske statsørn – at pilebundtet er ekstremt kostbart – medens oliegrenen praktisk taget ingenting koster) – og på den anden side gruppen, som er yderst skeptisk over for arms control, og som ønsker stadig større støtte til de militære krav, (for eks. senator McClellan, som er karakteriseret som modstander af arms control og nedrustningspolitik).

Men det er den første form for kritik den fra the »disarmers« som er den oftest udtalte. Under Nixon-administrationen er den mest blevet rettet mod Vietnamkrigen, som dog ikke her nærmere skal omtales. Ellers har problemet været arms-controlforhandlingerne hvor kritikken har gået på, at det gik alt for langsomt med resultater fra SALT, og at man ikke kunne forvente, at Sovjetunionen ville opfatte de amerikanske forhandlinger som alvorlige når man samtidig udbyggede basesystemet i Grækenland og på Bahrain-øerne – samt søgte at opretholde Radio Liberty. Endelig at SALT-forhandlingerne, som de førtes, *ikke* var medvirkende til nedrustning. Tværtimod stimuleredes arms race – våbenkapløbet, fordi begge par-

ter efter beslutningen om at gå i forhandling på de strategiske våbens område har intensiveret udviklingen af nye offensive våben. På den anden side står synspunktet i kongressen, at der er væsentlige områder, som skal være forbeholdt den eksekutive magt, frem for alt forhandlingsfasen i internationale forhandlinger. Disse ting kan være så svævende, flydende, så tekniske, så indforståede, at de »alle bør overlades til præsidenten, og til hans vurdering.«

Til gengæld vil ingen komiteer ønske betegnelsen eller karakteristikken *uansvarlig* på sig. Komiteerne er klar over den eksekutive magts vanskeligheder og dens kompetenceområde, men man ønsker at retten til kritik og til kontrol samt koordinering bliver reel – og ikke blot en formsag. Endvidere at man kan dreje udviklingen i den retning, man ønsker – for eks. at begrænse ABM, MIRV osv. Dette kan imidlertid gøres på en mere aktiv måde end ved at udøve kritik. Kongressen kan direkte aktionere og derigennem – ved resolutioner, rekommandationer, opfordringer – søge at påvirke den eksekutive magt. Det er for eks. karakteristisk, at ACDA formelt er resultatet af en aktion i kongressen. På udenrigspolitikkens område er det en kendt sag, at kongressen på en række vigtige punkter har taget initiativ til aktioner. Det skal her ikke debatteres, hvorvidt der har været tale om »bestilt arbejde« fra den eksekutive magts side. En officiel redegørelse fra udenrigsministeriet fremhæver netop, at »Acts of Congress shape Policy« – og at udviklingen i retning af større US-engagement i verdenspolitikken har udvidet kongressens rolle i formuleringen af udenrigspolitikken. Nævnt er aktionerne til fordel for øgede militære udgifter – men ligeså ihærdige – men mindre succesfulde er forsøgene på at dæmpe – eventuelt at standse den militære udvikling og de militære udgifter. Et typisk eksempel er senatsaktionen for at standse udbygningen og udviklingen af MIRV-systemerne unilateralt. Den endelige rekommandation blev imidlertid frataget sit unilaterale præg, og den placerede problemet til drøftelse under de bilaterale samtaler om SALT.

### 5.5. *Konklusioner*

Hvad kan der da konkluderes om dette punkt? Dean Ascheton siger i sin bog »A Citizen looks at Congress«, at det centrale problem *ikke* er hvorvidt kongressen skal være stærkere end præsidenten eller omvendt – men hvorledes kongressen og præsidenten begge kan styrkes og udføre det presserende arbejde, som hver part *skal* gøre – og som de skal gøre sammen. Francis O. Wilcox konkluderer i sin bog »Congress, the Executive and Foreign Policy«, at en løsning på problemerne – som her vedrører RN-systemt – ville for eks. være etableringen af begrænsede spørgetimer, hvor udenrigsministeren og forsvarsministeren kunne komme til Repræsentanternes Hus og til Senatet. En række forslag til ændringer er

opregnet i »American Militarism« (1971) først og fremmest en tværgående opstilling af budgettet for forsvaret – som mere går på mål og missioner – end på »forces in being«.

Det synes indlysende, at der eksisterer en dobbelthed i systemet. På den ene side en meget stor åbenhed i systemet – dels ved informationsformidling – dels ved »gennemtrækken« i systemets enheder – hvor de ansatte i de civile sektorer går fra Pentagon – til universiteter, forskningsinstitutioner og til de private erhverv og omvendt. På den anden side et enormt administrativt – (software)-apparat – med også et håndgribeligt, enormt forsvars- og ødelæggelses-(hardware)-system – som kun med vanskelighed kan leve op til det amerikanske politiske systems opfattelse af »democratic government«. Effektiviteten af disse gigantiske apparater kræver en enhedsledelse – en stærk eksekutiv overbygning – men da disse apparater udelukkende tjener bestemte politiske formål – er det lige så vigtigt med en stadig legislativ kontrol og ledelse af *hvad* apparaterne skal være effektive *imod* eller *for*.

## 6. DEN ADMINISTRATIVE FAKTOR

Betegnelsen bureaukrati har en delvis pejorativ klang. Her er det blot anvendt som betegnelsen for den del af »The Executive Branch«, som har forpligtelsen til – og dermed apparatet til at udføre de beslutninger, som tages i præsidentembedssystemet. For RN-systemets vedkommende er der hovedsagelig tale om State Department, Atomenergikommissionen, Department of Defense samt ACDA.

### 6.1. *State Department*

Men hvilke relationer eksisterer da mellem State Department og det højeste beslutningscenter, præsidenten? Konstitutionelt er funktionerne helt fastlagt. Præsidenten alene kan beslutte. Han alene er ansvarlig for ledelsen af udenrigspolitikken. »The president has final authority and personally makes the most critical decisions«. Men han kan naturligvis ikke deltage i alle sager vedrørende udenrigspolitikken. Udenrigsministeren er derfor ved delegation af den præsidentiale magt – fastlagt ved lov – præsidentens»principial adviser« hvad angår formuleringen af udenrigspolitikken – og hans »principal agent« med hensyn til føringen af denne politik.

På den anden side er det klart, at udenrigsministeren kun er *en* af mange som rådgiver præsidenten. Udenrigsminister Rogers har selv flere gange fastslået, at det skulle være *mod* konstitutionen, om udenrigsministeren skulle »make foreign policy« med henvisning til, at folket vælger præsidenten – ikke udenrigsministeren. State Department *spiller en rolle* i

denne foreign-policy-making process, lige som NSC og CIA og en række andre organer gør det, men præsidenten *afgør*. Udenrigsministeriet har på mange måder en førende rolle – omend den reelt, uanset en formel styrkelse af sin placering i beslutningssystemet – på en række afgørende punkter – specielt inden for RN-systemet – er i aftagende. Dette skyldes naturligvis styrkelsen af den eksekutive magt og stærk konkurrence fra først og fremmest Pentagon, CIA og fra ACDA. Rogers har vist sig at være langt mere loyal over for Nixon, det vil sige i højere grad har ladet sig styre af det præsidentale beslutningssystem – end for eks. forsvarsminister Laird, som hyppigt har formuleret afvigende tolkninger af den amerikanske politik. Dette forhold er til dels et resultat af strukturen.

Medens State Departments funktioner er af en sådan art, at der ikke er nogen naturlige og vitale relationer til den brede offentlighed, ingen specielle fortalere for departementet hos interesseorganisationerne, hos den offentlige mening eller hos lovgivningsmagten, er situationen anderledes for Pentagon. Veteranorganisationerne, de militære reserveorganisationer, Nationalgarde-organisationerne og en række patriotiske organisationer udgør en stadig støtte for forsvarsministeriet og dets formål. En meget stor gruppe i pressen og i kongressen ser i forsvaret – frem for i udenrigspolitikken – en bestræbelse og et mål, som er værd at fremme. Hertil kommer den omtalte »militære sagkundskab«. Forsvarsministeren er på denne måde *mere* frit stillet over for præsidenten, fordi han i formuleringen af sin politik inden for RN-området kan henvise til denne lange række af interne faktorer, som er af afgørende betydning for hele administrationen – end udenrigsministerposten, som i højere grad kan tendere imod at være præsidentens forlængede arm.

Svækkelsen i State Departments traditionelle rolle skyldes også – set over længere tid – det stadigt stigende antal regeringsorganer involveret i udenrigspolitik. Størrelsesforholdet antyder lidt om dette forhold. Hvis man ser på det samlede antal personer knyttet til de amerikanske ambassader og missioner rundt omkring i verden er kun 16 pct. af disse folk fra State Department. Lederne af de amerikanske missioner – oftest ambassadører – er – oprindeligt ved et præsidentalt memorandum af maj 1961 senere gentaget i 1966 og 1969 – blevet tillagt ansvaret for »The overall direction, coordination and supervision of the United States Government activities overseas.«

I 1961-versionen blev det understreget, at begrebet »*missionen*« omfattede alle regeringsansatte medarbejdere i det pågældende land. Undtagelsen er, at præsidenten for sig selv reserverer den direkte autoritet over de mulige militære styrker i området – i det han som »Commander i Chief« udøver sine funktioner gennem den lokale militære kommandant. Det må dog atter påpeges, at ambassadørerne har en særlig status, nemlig

som personlig ansvarlige – ikke over for udenrigsministeren – men over for præsidenten. En anden uudtalt undtagelse er efterretningstjensterne, som i alle tilfælde opererer selvstændigt – og oftest hemmeligt.

Hvorledes er da udenrigsministerens eget forhold til præsidentembedet? Han er på en måde i besiddelse af en tredobbelt funktion: for det første er han leder af den administrationsgren, som udfører *de* særlige udenrigspolitiske opgaver, som er pålagt denne gren, for det andet spiller han en vigtig rolle i NSC-systemet og han er i kabinettet den minister, der har den højeste rang, for det tredie har han direkte adgang til præsidenten med hensyn til råd – og med hensyn til kritik af de ting, som foregår for eks. i NSC-systemet.

### 6.1.1. *Forhold til rustningsfaktorer*

En generel karakteristik af udenrigsministerens og udenrigsministeriets indflydelse på RN-systemet må være, at den er relativt begrænset. Ser vi på rustningssiden er de to områder, der er tale om 1) base- og militærhjælpspolitikken og 2) forsvarsbudgettet, begge områder på hvilke State Departement kun har en mindre rolle at spille. Nixon har dog formaliseret tidligere præsidenters mere ad hoc-prægede bestræbelser for at etablere en modvægt til militæret og til Pentagon med hensyn til bl. a. budgetterne, idet den udenrigsministerielle stab arbejder med i budgetprocessen gennem NSC-systemets Defense Program Review Committee.

Denne politik er forsøgt videreført på andre fronter. I februar 1972 oprettedes en stilling som Under-secretary of State for Coordination Security Assistance med den opgave at lede og have overopsyn med sikkerhedsunderstøttelse og militærassistance programmer – således at disse programmer kunne være helt og effektivt integreret både i USA og ude. Også på andre punkter har udenrigsministeriet fået overdraget koordinerende funktioner.

Et vigtigt område er The Bureau of Politico-Military Affairs, det mindste og nyeste kontor i State Department, etableret 1969. Dette kontor har hovedansvaret for State Departments formulering af den nationale sikkerhedspolitik, er altså State Departments bidrag til RN-systemet. Der er fire hovedfunktioner: *at* rådgive udenrigsministeren på dette område – hvor udenrigs- og forsvarspolitik overlapper hinanden, *at* være forbindelsesled mellem udenrigsministeriet og forsvarsministeriet, *at* udvikle udenrigsministeriets synspunkter på dette område i sager, som er under overvejelse i NSC-systemet – *at* have ansvaret og opsyn med de militære assistance programmer – og endelig at kontrollere den kommercielle eksport af våben. Herudover har direktøren for dette kontor formandskabet for en af de seks interdepartementale grupper inden for NSC-systemet, nemlig The Interdepartmental Political-Military Group – den eneste som har en funk-

tionelt motiveret ramme – i modsætning til den geografiske inddeling. Dette punkt synes at være af uhyre vigtighed – og fra udenrigsministeriets side betragtes det som et kardinalpunkt, at ministeriet kan have uafhængigige, klart udtænkte vurderinger på dette område. Kun på denne baggrund kan ministeriet deltage effektivt i de interdepartementale forhandlinger og i NSC-drøftelser om disse emner. En undersøgelse af en række konkrete tilfælde (militærhjælp til fremmede lande, baseproblemer, militærrådgiverstillinger og MAG-operationer viser imidlertid, at State Department må opfattes som den svagere part i RN-systemet i forhold til Pentagon. Udadtil kan det være vanskeligt at påvise større uoverensstemmelser, idet uoverensstemmelser sjældent kommer frem til offentlighedens kendskab. Oftest vil debatterne mellem de to ministerier blive opfattet som »executive privilege« – som holdes på det interne plan – men i visse tilfælde kan en af parterne søge at opnå tilslutning i andre dele af RN-systemet ved at offentliggøre uoverensstemmelsen.

6.1.2. *Forhold til nedrustningsfaktorer*

På nedrustningssiden står State Department ligeledes svagt – idet modspillerne her atter er Pentagon – og på den anden side ACDA. I antallet af ansatte – som beskæftiger sig direkte med nedrustningsproblemet – er talstørrelserne – i en omtrentlig størrelsesorden 300 i ACDA, 10–20 i Pentagon og ca. 50 i State Department. En vis sagfordeling synes at være etableret mellem disse organer, idet dog en række af de vigtigste problemer dyrkes med forskelligt udgangspunkt og varierende mål alle tre steder.

I Politico-Military Affairs-kontorets første sektion »International Security Policy and Planning« forberedes primært State Departments deltagelse i NSCs Defense Program Review Committee og dens arbejdsgrupper – men behandler derudover specielt den amerikanske politik på BC-området. Beslutningen vedrørende biologiske våben fra præsident Nixons side offentliggjort november 1969 – var baseret på studier – dels i dette første kontor – men fortrinsvis på det store studie foretaget i den omtalte Interdepartmental Political-Military Group, ledet af chefen for PMA-kontoret.

Et atomenergikontor koordinerer kernevåbentest-politikken, men den vigtigste sektion i RN-sammenhængen er Office of Disarmament Affairs, som har hovedansvaret for samarbejdet til ACDA, Pentagon og NSC. Tillige er normalt mindst *en* af den amerikanske SALT-forhandlingsdelegation fra dette kontor. Dette kontor deltager i NSCs verifikationspanels arbejdsgrupper, og er derigennem og på en række andre punkter involveret i SALT-forhandlingerne. Det vigtigste forum for de interne SALT-drøftelser har dog været NSC-systemet. Det aktuelle nedrustningsforhandlingsområde, som i særlig grad er blevet State Departments er MBFR (Mutual

and balanced force reductions). Af tre grunde: For det første er det i høj grad et *politisk* – mindre et militært problem – og spørgsmålet er blevet *politiseret* – for eks. har de kredse i kongressen, som ønsker reduktioner af tropperne i Europa, to gange i 1971 foretaget stormløb mod status quo. For det andet er det et problem som har en klar geografisk afgrænsning, idet MBFR kun vedrører Europa – og mest de lande, som ligger umiddelbart op ad demarkationslinien midt igennem det europæiske kontinent – et sagområde, som traditionelt hører under udenrigsministeriet. For det tredie er problemet endnu på det forberedende stade, således at det endnu ikke har opnået en sådan *international* politiseringsgrad, at det er blevet en sag, hvis vigtigste afgørelser falder i NSC.

Over for ACDA synes ingen større modsætninger at være til stede fra State Departments side. Dels er et stort antal af ACDAs medarbejdere tidligere State Department folk – og dels er ACDAs tilknytning til State Department særlig intim. Lokalemæssigt er kontoret helt integreret i State Department. Ganske vist er ACDA institutionelt et uafhængigt organ – men er dog gennem udenrigsministerens særlige kompetence over for organet knyttet snævert til dette. Det synes for eks. ikke at være vanskeligt at skifte fra rollen som talsmand for State Department – til talsmand for ACDA.

### 6.1.3. *Konklusioner*

Problemerne for State Department i RN-systemet synes først og fremmest at være af defensiv karakter: hvorledes undgå, at *blive* – eller *forblive* et rent teknisk administrationsorgan, hvorfra ingen indflydelse kan trænge frem. Udenrigsministeren er klart interesseret i at *understrege* sit ministeriums store indflydelse, ved for eks. at påpege, at langt størstedelen af de politiske afgørelser træffes af State Department fra dag til dag – uden reference til noget som helst andet organ. Det er hans opfattelse, at dette system fungerer godt og at den amerikanske udenrigspolitik generelt set har succes. Men netop i RN-systemet synes State Department at have vanskeligheder ved at trænge igennem. Grunden til *at* ministeriet – som det hævdes – arbejder langsomt, *at* det først handler efter endeløse forhandlinger med en række forskellige organer, *at* det ofte ikke tilstrækkelig stærkt gennemfører sine beslutninger, *at* det ikke i tilstrækkelig grad udøver *den* stærke ledende og koordinerende funktion vedrørende udenrigspolitikken, som det er tiltænkt, kan ligge i traditionen, i den hastige udvikling og i det amerikanske eksekutive systems ejendommelige struktur. Med de ovennævnte problemer i tankerne, kaldte præsident Kennedy engang State Department for »a bowl full of jelly«.

Et vanskeligt problem har på den ene side været – som allerede omtalt – stadig flere regeringsorganers direkte deltagelse i udenrigspolitikken som

følge af USAs stigende globale engagement – og på den anden side det amerikanske regeringssystems »indbyggede invitation« til at oprette mere eller mindre uafhængige styrelser for spektakulært at understrege ganske bestemte retninger og ledelinier i den generelle politik, den pågældende administration ønsker at føre. Dette gælder for eks. inden for RN-systemet, oprettelsen af ACDA – og mere perifert USIA (Informationsorganet) og AID (organet for den amerikanske udviklingshjælp). Bestræbelserne går derfor i retning af en form for enhedsstyrelse. I en nylig udkommen rapport fra en arbejdsgruppe – nedsat af folk fra udenrigsministeriet – overvejes tanken om integration af alle regeringsorganer som er involveret i udenrigspolitik. Men gruppen har allerede givet op på forhånd. »It is unrealistic to believe that these agencies would allow their foreign affairs responsibilities to be removed from them, and placed in an expanded Department of State without years of struggle and controversy«. Den eneste vej frem for State Department fra blot – også inden for RN-systemet – at forblive eller i endnu højere grad at blive et ekspeditionskontor – er vejen gennem NSC-systemet, hvor faren på den anden side naturligvis er at blive en gidsel i relation til stærkere apparater: Pentagon og præsidentens stab under Kissingers ledelse.

Konklusionen må være, at de to vigtigste organer inden for State Department i RN-systemet er PMB-bureauet og INR (Intelligence and Research)-kontoret – fordi de begge er stærkt involveret og integreret i NSC systemet – begge udfører arbejder, udfærdiger rapporter for NSC og dens undergrupper og fordi den koordinerende rollefunktion synes at have en vis effekt. De to vigtigste personer i State Department er indlysende udenrigsministeren – der, som vi har set – kan udøve og udøver en vis modvægt mod Kissinger – samt understatssekretæren John Irwin II – som på grund af sin placering i de fire vigtigste arbejdsgrupper *inden* for NSC-systemet ville kunne gøre departementets synspunkter gældende – på et højt plan – og efter systemets funktion – på det rigtige sted i beslutningssystemet.

### 6.2. *Atomenergikommissionen*

Atomenergikommissionen, hvis personelle størrelse svarer til udenrigsministeriets hjemmeværende stab (ca. 7000 ansatte) har haft en enestående placering i RN-systemet. Efter at fremføringsproblematikken for kernevåben – frem for selve atomkraftproblemet – er blevet det vigtigste problem i de sidste 15 år og efter Atomprøvestoptraktaten (som AEC i øvrigt modsatte sig) og Ikke-spredningstraktaten er blevet realiteter, har denne kommission spillet en stadig mindre rolle. På tilsvarende måde har den tidligere så mægtige Joint Committee on Atomic Energy i kongressen mistet indflydelse. På de problemer, som i øjeblikket er fremme i RN-systemet:

SALT–AMB–ULMS–MIRV–B-1–MBFR, øver AEC kun en mindre betydningsfuld indflydelse. Med hensyn til dataindsamling og efterretningsvirksomhed har AECs virksomhed imidlertid fortsat en væsentlig betydning – så meget mere som drøftelser om udvidelse eller totalt eller delvis stop for atomprøver under jorden fortsat er et vigtigt emne til forhandling – både internt – og på det internationale plan. Visse udviklingstrin synes at pege på en løsning i retning af en aftale, som kan accepteres af AEC, nemlig baseret på en aftalt kvote af sprængninger om året begrænset til en vis størrelse.

### 6.3. *Forsvarsministeriet*

Forsvarsministeriet indtager indlysende en central rolle i RN-systemet. Det er interessant at bemærke, at ministeriet i sin nuværende skikkelse blev oprettet i 1947 som del af et større program med den opgave at sørge for De forenede Staters sikkerhed gennem en integreret politik, NSC-systemet. Funktionerne er for det første at etablere og opretholde væbnede styrker som kan forsvare den amerikanske konstitution mod alle fjender, eksterne som interne. For det andet gennem effektive militære aktioner at sørge for De forenede Staters sikkerhed, dets besiddelser og områder, som er vitale for USAs interesser. For det tredie at opretholde og fremme USAs nationale politik og interesser og endelig for det fjerde at sørge for USAs indre sikkerhed. Ministeriet – som omfatter 1,1 millioner ansatte – må opfattes som verdens største organisatoriske enhed. Hvis man hertil regner de egentlige værnepligtige og frivillige soldater, reserve og nationalgarde samt de civile, som er knyttet til organisationer eller firmaer, der arbejder for det amerikanske forsvar – kommer tallet op på adskillige millioner.

Forsvarsministeriet, DoD, Department of Defense er respekteret og forhadt, er USAs stolthed og dårlige samvittighed, er et udtryk for den amerikanske regerings magt og afmagt. DoD er en naturlig fortaler for det stærkest mulige militære forsvar ud fra målet, som det er opstillet i DoDs sidste budgetansøgning: »Vort mål er at afskrække mod krig. De militære midler til denne afskrækkelse kræver opretholdelse af militære styrker – tilstrækkelige til afskrækkelse og adækvate i størrelse og beredskab til – kombineret med vore allieredes styrker at forsvare vore vitale interesser i tilfælde af konflikt.« Lederen af DoD er civil. Han er præsidentens første rådgiver i spørgsmål vedrørende sager inden for DoDs kompetenceområde. Under præsidentens ledelse forestår han ledelsen af ministeriet. *Formelt* er præsidentens indflydelse mægtig – også inden for DoD, så meget mere som der også i præsidentembedet indgår funktionen som Commander in Chief.

6.3.1. *Forholdet til den udøvende magt*

Men hvordan ser realiteterne ud? Er præsidenten blot en stråmand for »Pentagonismen« for det industrielt-militære kompleks – er RN-systemet i realiteten kun et R-system – et system, som til formål har rustninger – kun for at opnå profit – og dermed magt – og dermed mere profit? Netop i disse år har debatten om disse problemer været stadig mere intensiv. En række indlysende grunde er den ulykkelige Vietnamkrig, som har sat spørgsmålstegn ved militære løsninger, terrorbalancen og de stadig forøgede rustninger, som ud fra et andet synspunkt har sat spørgsmålstegn ved militære løsninger. Endelig de voldsomme sociale spændinger i det amerikanske samfund, som til tider har udløst borgerkrigsagtige konflikter og indsættelse af de væbnede styrker til opretholdelse af ro og orden eller med andre ord at etablere den af regeringen ønskede status quo – begivenheder, som på en tredie måde sætter spørgsmålstegn ved militære løsninger. Problemet er næppe faren for – eller muligheden for et militærdiktatur – idet man må forestille sig, at et militært regime hurtigt må indstille sig på at indgå i rollerne som civile politikere – og dermed søge at varetage samfundets – ikke kun den militære sektors krav og interesser primært på grund af de eksterne og de interne krav. Ej heller ligger faren i en militarisering af samfundet, idet det amerikanske samfund – som alle andre samfund – organiserede i *stater* i sig selv kan opfattes som »militariserede« – det vil sige struktureret – og opbygget med væbnede konflikter mod andre statslige enheder som baggrund. Faren ligger mere i retning af militæret som en gigantisk interessegruppe og pressionsgruppe, som inden for rammerne af de grænser, der er stipuleret for de forskellige indflydelsesgrupper i det politiske system – konstitutionelt som magtpolitisk – forsøger at fremme interesser, der mere er præget af snævert forsvarspolitiske faktorer, frem for bredere samfundsmæssige. Hertil kommer – sammenhængende hermed – det Eisenhowerske spøgelse »Det militært-industrielle kompleks« – og faren for militæret som en »stat i staten.« Det er klart i den militære sektors interesse at erhverve eller bibeholde størst mulig manøvrefrihed – ligesom det er den civile ledelses – og i sidste instans præsidentens interesse at etablere den bedst mulige styring af – og kontrol med den militære sektor. Disse problemer er i realiteten RN-systemets største. Uden at gå nærmere ind i debatten vil jeg dog fastslå, at præsidentembedet – her præsident Nixon – hverken vil opfatte sig selv eller udefra kan opfattes som den militære sektors stråmand. RN-systemets struktur med de mange konkurrerende enheder og organer – under en samlet – stadig stærkere central ledelse, hvor militæret ganske vist spiller en rolle, men ikke den centrale, i forbindelse med eksistensen af det stærke eksekutive interdepartementale organ, NSC-systemet, forhindrer et sådant

forhold. Men hvordan skal den militære sektors rolle bedømmes? En kyndig afbalanceret forsker, som selv har deltaget aktivt i det amerikanske RN-system, Morton H. Halperin, når i en ny undersøgelse til den konklusion, at militærets politiske indflydelse er blevet væsentlig reduceret i de sidste få år. En af grundene er militærets faldende prestige i relation til krigen i Sydøstasien – men vel tillige fordi præsidentembedet har styrket og re-etableret det omtalte NSC-system, som på en række områder har kunnet levere *alternative* løsninger på militære problemer – og ikke blot løsninger, der var baseret på – og udgået fra Defense Department og JCS.

Modsætningsvis har en række folk fra den administrative, fra den videnskabelige og fra den politiske elite hævdet en stadig *stigende* politisk indflydelse fra den militære sektor. Det er for eks. folk som Fulbright, Stone, Scoville og Goodwin.

Sagen er nok først og fremmest den, at det amerikanske forsvar – og dermed hele den militære sektor befinder sig i en *krisesituation* – som er forårsaget af den stærke *politiske* styring af den militære strategiske udvikling – og af den operationelle krigsførelse. Den stadig større udligning mellem de amerikanske og de sovjetiske strategiske styrker søger den politiske ledelse at fastlåse ved at samarbejde med Sovjetunionen – blandt andet ved at indgå SALT-aftaler, men også ved en vis tilnærmelsespolitik til lande, som tidligere blev opfattet som uforsonlige, uomtvistelige og potentielle fjender som Folkerepublikken Kina. Den militære sektor søger derimod at bevare den *størst* mulige afskrækkelse – den størst mulige overlegenhed – blandt andet ved udbygning af MIRV, ved udvikling af ULMS og B-1-bombeflyet. I Indokinakrigen synes den politiske ledelse imidlertid på mange måder at glippe og en række politiske utilsigtede hændelser har fundet sted. Alt i alt har den militære ledelse imidlertid særdeles snævre rammer – fastsat af den eksekutive, politiske ledelse – at operere under. Hertil kommer Nixon-administrationens understregning af og til en vis grad demonstration af at have ført den amerikanske nation fra en tilstand af krig til en tilstand af fred, fra en krigsøkonomi til en fredsøkonomi, fra en konfrontationernes æra – til en forhandlingernes æra. Disse faste linier i Nixon-administrationens politik skal naturligvis modsvares af Nixons »negotiation from strength«-filosofi – som fortsat udtales – og fortsat er gældende. Men det samlede billede tyder imidlertid på, at de militære indflydelseskanaler fortsat er stærke, men at de i højere grad standses af eller må konkurrere med andre regeringsorganer, organer i fortsat vækst. En åbenlys demonstration er netop SALT-forhandlingerne, som frem for alt må karakteriseres som Kissingers værk. Resultatet er da også blevet tolket som at være delvis i modstrid med Laird. Men krisen eksisterer – og den kommende udvikling *kan* naturligvis bevæge sig i retning af en *styrkelse* – frem for en svækkelse af den militære sektor.

6.3.2. *Organisation*

Men hvorledes er den vigtigste del den militære sektor – Department of Defense (DoD) – opbygget på de områder, som vedrører RN-systemet? Umiddelbart under forsvarsministeren og statssekretæren sorterer en række afdelinger: her er tre af særlig interesse: våbenudvikling, international sikkerhed og systemanalyse. The Director of Defense Research and Engineering er ansvarlig for alle forsknings- og konstruktionsaktiviteter i DoD. Lederen, DoDs egentlige forskningschef dr. Foster er blandt de mest indflydelsesrige personer i RN-systemet. Under ham sorterer to organer, som spiller en væsentlig rolle i hele den strategiske problematik: For det første *Advanced Research Projects Agency*. Dette kontor, der er det primære og det centrale organ for udviklingsprogrammer, som – for eks. på kontrakt udføres af de militære ministerier, andre regeringsorganer, private virksomheder, enkeltindivider eller af private forskningsinstitutioner og universiteter. For det andet *Weapons Systems Evaluation Group*, som forsyner DoD med operationelle analyser og evalueringsmuligheder havde angår våbensystemer. En af hovedaftagerne af disse analyser er Joint Chiefs of Staff (JCS).

Den anden vigtige afdeling for RN-systemet er Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs-embedet. Under dette embede hører ansvaret for DoDs deltagelse i NSC-systemet, udviklingen af koordineringen af det samlede forsvars standpunktformulering, politik og planlægning. Endvidere er afdelingen ansvarlig for procedurer på det internationale politisk-militære område – og på området vedrørende udenrigsøkonomi – også inkluderet arms control og nedrustning – for så vidt der er forhold af interesse for DoD. Hertil kommer internationale forhandlinger, traktater og problemer vedrørende militære baser, militære rettigheder og militære faciliteter. Endelig varetages forsvarsministeriets interesser i det interdepartementale organ MSP – Mutual Security Program.

Den tredie er embedet Assistant Secretary of Defense Systems Analysis. System-analysen blev første gang indført af daværende forsvarsminister Robert McNamara, som med sine nyansatte medarbejdere – fra universiteter og forskningsinstitutioner – de såkaldte »Whiz Kids« – søgte at etablere en virkelig enhedsstyrelse af forsvaret. Tillige søgte han at placere forsvaret som begreb og som organisation politisk og økonomisk i det amerikanske samfund – så det på forsvarlig vis kunne imødekomme de krav, der måtte stilles til USA som verdens stærkeste magt. Metoderne var anvendelse af analytiske instrumenter som systemanalyse og her primært »cost-effectiveness approaches«. Sektionens opgaver er nu undersøgelser af kvantitative krav hvad angår væbnede styrker, våbensystemer, udstyr og

udrustning, personel – og frem for alt kernevåben. Endvidere leder og initierer sektionen behov-studier og cost-effectiveness studier.

Under DoD hører ligeledes *Joint Chiefs of Staff* – samt andre fælles organisationer som: Defense Contract Audit Agency og Defense Supply Agency – samt ministerierne for de tre våbenarter: Department of the Army, Department og the Navy og Department of the Air Force.

6.3.3. *Placering i RN-systemet*

Hvis vi følger hierarkiet, ville det være rimeligt at spørge, hvorledes er *forsvarsministeren* placeret i RN-systemet? Vi har omtalt hans forpligtelser og hans arbejdsområder. Under den Nixonske administration har udviklingen været den, at en af de vigtigste indflydelseskanaler til den øverste beslutningsenhed, præsidentembedet, har været via præsidentens stab eller via NSC-systemet. Forsvarsminister Laird har imidlertid ikke udnyttet – eller ønsket at udnytte de muligheder, som er givet ved disse eksekutive – og interdepartementale organer. Grunden må primært formodes at være modvilje mod NSCs arbejde og resultater – som af ministeren er blevet betegnet som »unødvendigt papir og skrivebordsarbejde«. Vietnamkrigens udvikling – og de daglige operative aktioner er forsvarsministerens hovedbeskæftigelse, først og fremmest på grund af disse problemers enorme betydning for den offentlige mening og for den løbende debat i De forenede Stater. NSCs arbejde overlades hovedsageligt til statssekretæren David Packhard. Forsvarsminister Laird fungerer da også *mindre* som præsidentens »principal adviser« i forsvarsspørgsmål; han søger snarere at gennemtrumfe faste synspunkter vedrørende militærpolitik, militære operationer og forsvarsbudgetproblemer. Det er Halperins opfattelse, at Nixon ser på Laird »as a second source of advise on military questions«.

Disse forhold svækker DoD i dets forsøg på at skabe gunstige omgivelser og gunstige betingelser i RN-systemet. Medens forsvarsområdet, våbenudvikling m. v. er relativt uantastet – i relation til tidligere – synes DoDs muligheder for at kunne påvirke andre enheder at være stærkt begrænsede. En kyndig vurdering går ud på, at DoDs muligheder for at øve indflydelse på udenrigspolitikken er den absolut laveste i mange år. Dette manifesteres for eks. i det forsvarsministerielle »International Security Affairs« Bureaus svage stilling inden for det Washingtonske bureaukrati.

Men hvorledes ser det ud med den militære sektors mulighed for at have den størst mulige manøvrefrihed inden for eget område – at være uafhængig af den civile, politiske kontrol? Flere systemskabte vanskeligheder eksisterer i denne sammenhæng.

For det første taler DoD ikke altid med en stemme. Enheden DoD er så gigantisk af omfang – og modsætninger eksisterer for eks. udpræget

mellem de tre værn. Enheden i systemet har i adskillige tilfælde netop været forsøgt etableret – og de-etableret. Skabelsen af JCS var et forsøg på at kunne få en enig militær indstilling, som præsidenten umiddelbart kunne anvende. Dette har i de fleste tilfælde blot ført til et kompromis, som ikke klart har fremstillet de oprindelige præmisser – som indstillingerne fra de tre værn har været bygget på. Enheden i systemet har da blot været tilsyneladende – og har måske bevirket, at væsentlige forhold for præsidentens beslutningsbaggrund er blevet fjernet. En skarpere accentuering af enhedens komponenters synspunkter ville i sidste instans være til fordel for en præsident med et stærkt eksekutivt apparat omkring præsidentembedet – og ville således være en faktor til styrkelse af den civile kontrol med det militære system. Men uenigheden mellem værnene er systemindbygget, idet de er tildelt forskellige opgaver. Det kan i denne forbindelse nævnes, at flåden må have set med stor tilfredshed på resultatet af SALT-forhandlingerne – idet Moskvaaftalerne lagde visse restriktioner på hærens missilstyrke – hvor flådens var mindre ramt. Også i et spørgsmål som forsvarets politik på BCW-politikkens område har meningerne været delte inden for de forskellige grupperinger i DoD og indtil 1969 var ingen samlet analyse af disse våbens betydning og rolle i systemet foretaget fra forsvarsministeriets side.

6.3.4. *Bureaukratisering*

En anden systemskabt vanskelighed er bureaukratiseringen – og dermed også den stigende indflydelse fra medarbejdere og chefer, som ikke er i den militære karriere – altså den civile indflydelse *indefra*. Dette var i særlig grad aktuelt under McNamaras forsøg på netop at ændre den militære bureaukratisering og indføre moderne virksomhedsledelse i DoD blandt andet ved hjælp af sine »Whiz Kids«. Under Nixon-administrationen lyder den samme kritik fra institutionsbevidste DoD-ansatte, idet det påpeges, at der er højstående medarbejdere, som hævdes ikke alvorligt at tro på rustninger og på styrke og som tror, at freden kan etableres blandt andet gennem unilateral nedrustning. Det fremhæves videre, at disse »intellektuelle medarbejdere med deres specialiserede og isolerede uddannelse, med alt for megen teori og for lidt praksis, ikke lever i en virkelig verden. At disse folk ikke som rettesnor for deres politik har kongressen og det amerikanske folk, men deres personlige opfattelse. Og tilmed at disse medarbejdere, når de forlader DoD, kritiserer den politik, som de var ansvarlig for«.

Denne kritik uddyber yderligere de systemskabte vanskeligheder, eller grænser, som sættes for den militære handlefrihed. De vigtigste grænser sættes naturligvis af præsidenten – og præsidentembedet og af kongressen – som i høringer kan mobilisere de andre faktorer – interesseorganisationerne, pressionsgrupperne, den offentlige mening og eliten. Det er ind-

lysende, at modsætningerne mellem dele af kongressen og militæret er meget større end modsætninger mellem præsidentembedet og militæret, med militæret som en udøvende funktion af de af præsidenten skabte beslutninger, og med DoD som det administrerende og rådgivende organ. Det, der adskiller det fra andre ministrielle organer, er, at de operationer, som udføres, de våbensystemer, der opbygges, har en så gennemgribende indflydelse – økonomisk, socialt og eksistentielt – på hele det amerikanske samfund og på den enkelte borger personligt, hvad angår liv og velfærd. Kongressen må da nødvendigvis sammen med den øverste eksekutive magt have væsentlig indflydelse på kontrollen med dette mægtige apparat.

### 6.3.5. *Mål*

Vanskelighederne opstår allerede i målsætningerne. Som vi har set er DoDs erklærede mål i det store og hele identiske med præsidentembedets. Ligeledes accepteres det – også fra det højeste beslutningsorgan – præsidenten – at USA fortsat ikke vil være *eneste* ledende magt i verden, omend det stadigvæk vil være nr. 1. Forlængst er accepteret muligheden af en tilnærmelsesvis strategisk ligestilling med Sovjetunionen, og i foråret 1971 talte Nixon om 5 magtcentre i verden: USA, Sovjetunionen, Japan, Kina og Vesteuropa. Den egentlige modsætning ligger mellem på den ene side de professionelle militære – og på den anden side de militære kritikere og deres tilhængere i kongressen.

To synspunkter er her afgørende: Skal USA nødvendigvis for at bevare »our liberties« – for fortsat at eksistere so mnation i fremtiden – bibeholde sin militære overlegenhed – og fortsat være en første rangs magt? Er det nødvendigt at forhandle ud fra en *styrkens* position – eller vil det være således, at svaghed nødvendigvis fremmer – eller inviterer til angreb? Spørgsmålene kunne samles i et: kan man overhovedet nedruste? Udgangspunktet: Negotiations from strength – og at USAs sikkerhed er det primære, accepteres af de fleste i RN-systemet. Problemet er først og fremmest: Hvad er styrke – og hvad fremmer og hvad svækker sikkerheden?

*Styrke* er for forsvarsministeren primært den militære styrke – men som en vigtig del af dette: den teknologiske overlegenhed. Laird fremhævede i et interview fornylig, at han mente, at der for øjeblikket var *adækvate* styrker, men at der for perioden fra 1975 og fremefter – særlig på det teknologiske område – ville blive alvorlige problemer. »Jeg vil ikke have, at nogen fremtidig amerikansk præsident skal komme i den position, at han skal kravle til hvilket som helst forhandlingsbord hvorsomhelst i verden.« Styrke er for modstanderne mere et *politisk* begreb, som hænger sammen med et homogent og retfærdigt opbygget og fungerende indre samfund; en politisk styrke og smidighed, en total politisk kontrol over militæret, særlig

med hensyn til den teknologiske udvikling og våbenudviklingen og en mistillid til troen på værdien af en fortsat arms race.

*Sikkerhed* er for forsvarsministeren og for de professionelle militære opbygningen af det stærkest mulige militære apparat, hvorimod modstanderne hævder, at det *allerede* eksisterende militære apparat blandt andet er udtryk for en overkillkapacitet, som i stedet for at *øge* – tværtimod *svækker* den amerikanske sikkerhed – og dermed *ikke* varetager de nationale interesser. »Værst af alt,« skriver en kendt kritiker og arms control-fortaler, »har forsvarsministeriet, gennem fortsat aggressiv stræben efter arms race via aktion-reaktion fænomenet i vidt omfang undermineret nationens sikkerhed ved en unødvendig stimulering af sovjetiske bestræbelser for at følge med op.«

Disse forhold afspejler en udpræget modsætning i systemet, et problem, som senere skal blive særskilt behandlet. Afgørende her er det at få placeret den militære sektor i RN-systemet. Som omtalt står denne sektor først og fremmest mellem *kongres og præsident-NSC-system* med kraftig hældning til præsident-NSC. På den anden side er man fra DoDs side fuldt indstillet på at udnytte kongressen, hvis den kan fremme DoDs indflydelse. Laird har nylig udtalt, at hvis der opstår situationer, der som nævnt er forekommet adskillige gange i 1950erne og 1960erne, hvor kongressen bevilger *flere* penge end administrationen søger om til forsvaret – vil han ikke gøre, som den eksekutive magt tidligere har handlet, ikke at anvende de bevilgede beløb, men med kyshånd tage imod og bruge dem. Lignende udtalelser er fremkommet fra adskillige militærfolk, som begrunder denne stillingtagen med, at kongressen repræsenterer det amerikanske folk, som ikke kan siddes overhørig. At denne argumentation ikke benyttes ved beslutninger i kongressen, som går DoD imod, turde det være overflødigt at bemærke.

Styrken for DoD ligger da heller ikke i denne magtkombination, men snarere i en forbindelse til de øverste beslutningscentre.

### 6.3.6. *Konklusioner*

»Hvem skal i Nixon-administrationen overtage føringen over militæret,« spørges i en omdiskuteret artikel i New York Times. I Eisenhowers tid var det præsidentens egen militære sagkundskab, som var udfordringen. I de følgende 8 år, var det McNamaras »Whiz Kids« som tog føringen. Hvem skal gøre det nu? Artiklen fortsætter med at konstatere, at hverken State Department, eller Kissingers operationer i Det Hvides Hus kældre, ej heller Budget Bureauet, CIA eller ACDA viser evne til at modbalancere »The Laird-JCS-Power-combine«. Der henvises til, at det må være kongressen – og den alene, som er i stand til – har magt, indflydelse, prestige til at modvirke denne kombination. Denne påstand har vist sig ikke at holde

stik. Ganske vist er Nixon-administrationen fuld af eksempler på kongressens og dens udvalgs indgående initiativer og drøftelser af militære problemer. Men det har vist sig, at præsidentembedet – naturligt ifølge sin konstitutionelle funktion – alvorligt har søgt – og også *vist* at kunne styre den militære sektor til den grad, man har fundet acceptabel. Og endvidere er det et spørgsmål, om den omtalte Power-combine er en realitet. Som tidligere påvist er der stærke modsætninger i denne Power-combine. Ser vi på DoD alene, må dets indflydelse siges at være i defensiven. Men selve den militære faktor i *bred* betydning er imidlertid vanskeligere at bedømme. Måske er de spektakulært fremhævede, men i realiteten beskedne arms-control-aftaler – som tillige tillader – og fremskynder til oprustning på ikke-forbudte områder – *dog* et udtryk for en restriktion på dele af den militære udvikling, som *kan* komme til at betyde en større – og mere kvalificeret civil og politisk indflydelse på og indsigt i det komplicerede militære maskineri.

# DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

## DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

### *USA*

Nixon-administrationens ekspansive økonomiske politik op til præsidentvalget havde også i 3. kvartal en god baggrund i forholdsvis beskedne prisstigninger. Hvor forbrugerpriserne i 1970 steg med 5,9 pct. og i 1971 med 4,3 pct., var prisstigningstakten i juli-august-september reduceret til 3 pct. om året. Udviklingen på handelsbalancen giver ikke samme gode baggrund for økonomisk ekspansionspolitik. Selv om underskuddet på handelsbalancen på 462 mill. $ i august var mindre end måneden før, var der tale om det 11. månedsunderskud i træk. For hele 1972 ventes et underskud på handelsbalancen på ca. 6 mia. $ eller ca. det dobbelte af underskuddet i 1971. Bank of America skønner i oktober 1972 et underskud i *1973* på 3–4 mia. $, mens Chase Manhattan Bank mere optimistisk forudser et underskud på ca. ½ mia. $.

### *Storbritannien*

I hver af årets første 5 måneder havde landet underskud på handelsbalancen, herefter i juni-juli overskud og atter i august-september underskud. I august var underskuddet 193 mill. £, i september 136 mill. £. Når man betænker den fortsat betydelige arbejdsløshed og det lave investeringsniveau, må denne tilbagevenden til handelsbalanceunderskud forurolige. Det britiske handelsministerium har i en nylig prognose forudsagt et investeringsniveau for industrien i 1973 på kun 2 pct. mere end i 1972, hvor industriinvesteringerne ovenikøbet ventes 7 pct. lavere end 1971-tallet. For 1971 viser statistikken i øvrigt 7½ pct. lavere investeringer end året før.

De-facto-devalueringen af pundet efter frigivelsen af pundkursen den 23. juni har øget prisstigningstempoet. Ved udgangen af september lå timeløns- og ugelønssatserne ca. 16 pct. højere end året før, hvilket er en tydelig accelleration af lønstigningstempoet. Den britiske inflation er fortsat af typen »cost-push«.

### *Vesttyskland*

Inflationsspørgsmålet var også i 3. kvartal skræmmende for vesttyskerne. Leveomkostningerne steg med ikke mindre end 1 pct. mellem midten af

august og midten af september. I juli lå priserne 5,6 pct. over samme måned året før, i august var priserne steget 5.7 pct. over de forudgående 12 måneder, og endelig lå septembertallet 6,2 pct. over samme måned i 1971.

*Sverige*

Der var 118.000 ledige i september – svarende til 3 pct. af arbejdsstyrken. Ledigheden har atter været stigende i 3. kvartal, hvilket genspejler det fortsatte besvær med at få en egentlig ekspansion sat i gang. Kapacitetsudnyttelsen er stadig utilfredsstillende inden for store dele af svensk erhvervsliv.

*Japan*

På trods af stadig accelleration i japansk økonomi efter konjunkturtilbageslaget sidste år vil årets betalingsbalanceoverskud blive af størrelsesorden 8300 millioner dollar. Underskudslandenes, først og fremmest USA's, vedvarende pres for at få Japan til enten yderligere at revaluere yen'en ud over de 17 pct. i 1971 eller liberalisere handelspolitikken synes nu at have gjort sin virkning. Handelsministeren har foreslået en ensidig japansk toldnedsættelse på 20 pct., som skal meddeles, inden GATT indleder sit møde i Genève den 1. november.

## EF-PERSPEKTIVER – OGSÅ FOR DANMARK

Det internationale økonomiske samarbejde var i de første fem efterkrigsår præget af oprettelsen af I. B. R. D., I. M. F. og GATT. I mellemkrigstiden var næsten enhver form for samarbejde mellem de nationale økonomier brudt sammen, og det var derfor politikere og økonomer magtpåliggende at få genskabt et internationalt økonomisk samarbejde på de områder, hvor tredivernes disintegration havde virket mest skadeligt. Til dette formål oprettedes de tre nævnte institutioner.

Næste fase i udviklingen var 1960'ernes markedsmæssige integration, hvis årsager må søges i teknisk-økonomiske forhold. Nødvendigheden af store markeder for at kunne realisere stordriftsfordele, drive udstrakt forskning og skabe effektivt marketingarbejde havde i denne periode langt større betydning for integrationsbestræbelserne end politiske ønsker om koordinering af enkeltstaternes politik over et bredere felt.

Hvis man maler med bred pensel, kan man sige, at EF i 1960'erne fuldførte en markedsmæssig integration i den forstand, at der blev opnået intern frihandel med industrivarer og opbygget et helt kompleks af landbrugsordninger.

I 1970'erne vil EF – efter 1. januar 1973 udvidet med Storbritannien,

Irland og Danmark – fortsætte integrationen, men nu med vægten lagt på det økonomisk-politiske og valutariske område. De nye medlemslande vil rigtignok i en overgangsperiode skulle foretage en markedsmæssig integration med de »gamle« EF-lande, men dette vil næppe efter de sidste par års erfaringer at dømme bremse EF's videregående økonomisk-politiske og valutariske integration, hvis grundlag er Werner-kommissionens rapport fra 1970.

Skal man i dag vurdere, hvorledes 60'ernes markedsmæssige samarbejde i 70'erne vil blive udbygget på den økonomiske og monetære front, er det en god idé at dykke ned i Werner-rapporten, opkaldt efter Luxemburgs premier- og finansminister Pierre Werner, der stod i spidsen for det team af økonomiske eksperter fra EF-landene, som udarbejdede rapporten.

Det mest iøjnefaldende forslag, Werner-kommissionen fremsatte, var en anbefaling af dannelse af en overnational myndighed i perioden op til 1980. Myndigheden skulle være ansvarlig for den fælles økonomiske politik og tildeles en række af de beføjelser, der nu ligger hos de nationale regeringer. Dannelsen af en sådan central beslutningsmyndighed skulle modsvares af en tilsvarende øget parlamentarisk kontrol på fællesmarkedsniveau, idet den centrale myndighed skulle være ansvarlig overfor et Europa-parlament, valgt efter samme mønster som de enkelte landes lovgivende forsamlinger.

I rapporten skitseredes udviklingen hen imod en økonomisk og monetær union med en fælles møntenhed. Tidsplanen for gennemførelsen af de vidtrækkede planer var delt op i tre perioder på hver tre år, hvor den første periode skulle begynde 1. januar 1971. I denne første periode skulle der foretages en indsnævring af de marginer, inden for hvilke EF-valutaerne kunne svinge.

Efter de regler, som var gældende i Den internationale Valutafond (IMF) fra dens oprettelse og helt frem til begivenhederne på valutafronten i maj og august sidste år, skulle de daglige udsving i de enkelte landes kurser holdes inden for et interval på højst 1 procent over, respektive under den normalkurs (pariværdi), der var anmeldt til Valutafonden. For deltagerne i den særlige europæiske valutaoverenskomst, EMA, var marginen dog snævrere, idet de fleste af deltagerne i EMA havde aftalt kun at tillade kursudsving op til et maksimum på 3/4 pct. på hver side af parikursen over for dollar.

I forhold til dollar kunne hver af de vesteuropæiske valutaer således bevæge sig inden for et interval på 1 1/2 pct. Dette betød igen, at de europæiske valutaer indbyrdes kunne svinge op til et maksimum på 3 pct., nemlig når en valuta gik fra gulv til loft, og en anden valuta samtidig bevægede sig fra loft til gulv.

EF-ministerrådsresolutionerne af 8.–9. februar 1971 vedrørende iværksættelse af Werner-planens første etape indebar bl. a., at marginerne for kursudsving mellem EF-valutaerne indbyrdes skulle reduceres i forhold til det ovenfor nævnte, men vel at mærke uden at dette skulle indebære nogen indsnævring af EF-marginerne over for dollar. Det er herved, man kan tale om, at der inden i dollartunnelen skulle placeres en særlig »slange«, som EF-kurserne indbyrdes skulle holde sig inden for, indtil man nåede frem til den fuldstændige afskaffelse af kursvariationer mellem EF-valutaerne.

Hele dette system blev sprængt, da Vesttyskland og Holland indførte flydende valutakurser i maj 1971, og da de to lande fra august 1971 fik bredt internationalt følge vis-a-vis-dollaren. Ved valutakonferencen i Washington fastlagdes et nyt sæt pariteter, som man skal søge at fastholde som det normale, men indtil videre tillades der nu daglige kursudsving i hver retning på op til 2 1/4 pct. af parikurserne. Afstanden fra gulv til loft er altså nu 4 1/2 pct., og dette indebærer, at de totale kursudsving mellem bl. a. europæiske valutaer efter Washington-aftalen kan blive hele 9 pct. Båndvidden er altså blevet udvidet betydeligt.

For EF-landene, både de nuværende og de kommende, vil den større båndbredde ikke blive aktuel. EF har nemlig besluttet, at der fra 24. april i år ikke kan tillades større kursudsving mellem EF's valutaer end 2 1/4 pct. Sammen med andre foranstaltninger – bl. a. gensidig valutastøtte og mere bindende konsultationer end hidtil om den økonomiske politik – skal dette bringe den økonomiske og valutariske union tilbage til det spor, den blev afsporet fra i maj 1971.

I fællesskab skal EF-valutaerne fortsat kunne variere overfor dollar og andre tredielandsvalutaer inden for Washington-aftalens brede spillerum. Med fri konvertibilitet siger det imidlertid sig selv, at ingen EF-valuta både kan holde sig inden for den snævrere EF-båndbredde, og samtidig udnytte de øgede muligheder for udsving i forhold til dollar m. v., der nu er skabt i IMF. Denne større bevægelsesfrihed må derfor af EF udnyttes ved, at slangen kommer til at bevæge sig inde i tunnelen.

EF-ansøgerlandene tilsluttede sig systemet fra 1. maj, men da England den 23. juni gjorde pundet flydende, fulgte Danmark med et stykke, idet vi meddelte, at vi ville falde tilbage til IMF-systemets svingningsbånd på 4 1/2 pct. Vor frigørelse fik dog ikke større betydning, idet det viste sig muligt at holde kronen indenfor de 2 1/4 pct.'s svingning med undtagelse af et par enkelte dage. Ganske logisk traf regeringen derfor 11. oktober beslutning om, at vi også formelt ville vende tilbage til EF-systemet og med vor »gamle« dollarkurs på 6,98 som basis.

Det er sandsynligt, at England også vil tilslutte sig EF-systemet fra indtrædelsesdagen i EF – 1. januar – men det vil nok ske med et devalueret

pund. Alle venter, at den nye kursrelation mellem dollar og pund bliver 2.40 $ pr. £, svarende til relationen før den amerikanske devaluering sidste år.

Efter Werner-rapporten er det på længere sigt tanken, at et fællesorgan for centralbankerne skal løse de monetære problemer. Som en model for det nye centralbanksystem henviser rapporten til federal reserve-systemet i USA. Fællesorganet skal have mulighed for at træffe afgørelser vedrørende den interne pengepolitik, herunder for eksempel renten, likviditeten og lånepolitikken. Udadtil skal det kunne intervenere på valutamarkederne og føre kontrol med EF's samlede valutareserver. Når udviklingen er nået dertil, vil det være umuligt at re- eller devaluere medlemslandenes valutaer indbyrdes. Enhver paritetsændring vil kun komme til at berøre fællesmarkedsvalutaen under eet.

Rapportens manen til forsigtighed i den første periode skyldtes også et ønske om, at de lande, der forhandlede om optagelse i fællesmarkedet, skulle have mulighed for at præge de større principbeslutninger vedrørende møntunionen, forudsat naturligvis at medlemsskab for disse lande blev en realitet i 1973.

Mange af de problemer, rapporten behandlede, lagde op til foranstaltninger med så omfattende virkninger, at en tilpasningsperiode på 10 år må forekomme kort og give anledning til ikke så lidt skepsis. Især synes overgangsperioden, før møntunionen bliver en realitet, at være kortvarig, når man tænker på, hvor radikalt en sådan union vil ændre de enkelte landes muligheder for at føre selvstændig økonomisk politik.

Vil den økonomiske og monetære integration i 70'erne nu være til fordel for Danmark som medlem af EF? Det er et vanskeligt spørgsmål, men så meget kan dog siges, at en økonomisk ubalance, som den Danmark har tilladt sig 1960'erne igennem, ikke vil kunne tolereres indenfor en økonomisk union. Om det er en fordel for et land i et tiår at kunne leve over evne for så i det næste tiår at være tvunget til at tilbagebetale gælden, er vanskeligt at afgøre. Det forhold, at Danmark i 1970'erne vil komme til at deltage i EF's forvandling fra et præferenceområde til en økonomisk union, vil betyde farvel til al økonomisk-politisk letsindighed. En økonomisk union af flere lande kræver bevidst økonomisk-politisk harmonisering, samtidig med at også unionens iboende kræfter medvirker til at afstemme udviklingen.

Vort medlemskab af EF får betydning for kapitalbevægelser mellem Danmark og de øvrige otte EF-lande. Danmark har som medlem af OECD liberaliseret en del kapitalbevægelser, men ikke alle de, der forlanges i EF. De væsentligste kapitalbevægelser, der nu skal liberaliseres ved vort medlemskab af EF, er:

1) porteføljeinvesteringer,
2) direkte investeringer i virksomheder,
3) udførsel af kapital til boliger,
4) udførsel af kapital til emigration,
5) kommercielle kreditter med 2–5 årig løbetid.

Det bemærkes, at det kun er kapitalbevægelser *medlemsstaterne imellem*, der er forpligtelse til at liberalisere.

Overgangsordningen dækker for Danmarks vedkommende kun porteføljeinvesteringer, dvs. at de ovenfor nævnte punkter 2–5 umiddelbart er liberaliseret. Der gælder ingen overgangsordning for disse. For porteføljeinvesteringerne gælder for aktier, at EF-bosiddende fra 1. jan. 1973 frit kan købe danske børsnoterede aktier og fra 1. januar 1975 danske børsnoterede obligationer, medens danskere først frit kan købe udenlandske aktier og obligationer fra 1. januar 1978.

I forventning om, at udenlandsk interesse i køb af danske aktier vil hæve kursniveauet, har en ganske kraftig efterspørgsel efter aktier forårsaget store kursstigninger i indeværende år. Det internationale kursniveau for gode aktier ligger dog stadig højere end herhjemme. Med skyldig hensyntagen til perioder med gevinstrealisationer må man derfor vente en yderligere kursstigning, særlig henimod slutningen af året. For dansk erhvervsliv er der ingen tvivl om, at aktiebørsens internationalisering vil give virksomhederne mulighed for tilførsel af anlægskapital via aktiemarkedet i langt højere grad end hidtil.

Som nævnt vil Danmarks forpligtelse til at åbne sit obligationsmarked for EF-bosiddende først indtræde pr. 1. januar 1975, altså to år efter indtræden. Indtil da vil de hidtidige restriktioner kunne opretholdes. Det må dog forventes, at de obligationskvoter, som Nationalbanken i et års tid har tilladt eksporteret, vil blive forøget. Sker dette, vil denne afsætning af krone-obligationer aflaste det danske obligationsmarked, hvilket både rente- og likviditetsmæssigt vil være af største betydning.

Også de øvrige sektorer af vort penge- og kapitalmarked vil blive præget af det danske EF-medlemskab – men først på lidt længere sigt. Vor hidtidige penge- og kapitalmarkedsisolation vil simpelthen lidt efter lidt forsvinde.

Den hjemlige diskussion om Danmarks tilslutning til EF kom – hvis vi ser bort fra de politiske og de ovenfor omtalte økonomiske emner – i slutfasen til i betydelig grad at dreje sig om tre punkter:

Frygten for at vor høje sociale standard ikke vil kunne opretholdes,
frygten for at dansk jord ikke ville kunne bevares på danske hænder,
og frygten for at landet ville blive oversvømmet af arbejdskraft fra de øvrige medlemslande.

Angående første punkt indeholder Romtraktaten ingen hjemmel til at gennemføre en harmonisering af medlemslandenes sociale lovgivning f. eks. vedrørende folkepension, syge- og arbejdsløshedsforsikring og børnetilskud. På en måde er det beklageligt, at traktatens artikel 118 indskrænker sig til at fastslå, at det er et mål at fremme et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne på det sociale område. På en måde havde det været rart, om det tydeligt var blevet sagt, at landene skulle udvikle det sociale tryghedssystem på en eller anden foreskreven vis. På den anden side må det være betryggende for dem, der betragter vor sociale lovgivning som forbilledlig, at Romtraktaten ikke blander sig i spørgsmål om velstandens fordeling og om niveauet for disse tryghedsydelser.

Frygten for, at danske strandområder skal komme på udenlandske selskabers hænder, er imødegået ved en dansk lovgivning, som kræver, at alle – både danske og udenlandske selskaber – skal have det offentliges tilladelse til køb af strandarealer. I praksis må det forventes, at det offentlige kun vil tillade almennyttige selskabers foretagsomhed på dette område.

For landbrugsjordens vedkommende har EF hidtil kun i begrænset omfang givet borgere i et land ret til køb af landbrugsjord i et andet. Det har hidtil kunnet ske i følgende tilfælde: 1) Hvis den udenlandske køber har været medhjælper ved landbruget i købslandet i mindst 2 år. 2) Hvis der er tale om en ødegård, der har været ude af drift i mindst 2 år. 3) Hvis køberen samtidig sælger en anden landbrugsbedrift, som han har ejet i samme land i mindst 2 år, eller 4) hvis det sker i form af forpagtning.

Køb af strandgrund til eget privat forbrug sker i øjeblikket for udlændinges vedkommende kun efter justitsministeriel tilladelse, hvilken i øvrigt sjældent gives. Dette eller et andet system, hvorefter kun danskere kan købe rekreative områder til eget privat forbrug, kan bestå, fordi Romtraktaten slet ikke påberåber ligeret ved sådanne handler.

Med hensyn til frygten for invasion af gæstearbejdere fra EF kan det være praktisk at se på, hvordan det fælleseuropæiske arbejdsmarked virker i dag. En opgørelse over antallet af gæstearbejdere i EF-landene viser, at kun forholdsvis få, nemlig ca. 950.000 eller ca. 1 pct. af lønmodtagerne i EF-landene, har taget arbejde i et andet medlemsland. Den helt overvejende del af de næsten 3,5 mill. gæstearbejdere i EF-landene er kommet fra tredielande, fortrinsvis lande omkring Middelhavet.

Intet tyder på, at EF-arbejdskraft i nævneværdigt omfang skulle søge arbejde i Danmark, lige som det er vanskeligt at forestille sig masseudvandring af dansk arbejdskraft til EF.

Alle EF-lande har et højt beskæftigelsesniveau, og for alle mennesker er flytning fra et sprog- og kulturområde til et andet ubehageligt.

Hvis vi i Danmark skulle få arbejdsløshed, vil dette ikke betyde, at

dansk arbejdskraft kan tvangsforflyttes til områder inden for EF, hvor der mangler arbejdskraft. Reglerne om den frie bevægelighed betyder, at det er frivilligt for arbejdskraften, om den vil flytte fra eet EF-land til et andet.

*Medlemskab af EF er fuld af udfordringer og muligheder. Derfor var det godt, at ubegrundet frygt ikke fik os til at vende ryggen til de europæiske samlingsbestræbelser.*

*H. Thustrup Hansen*
18. 10. 1972

# DEN DANSKE ØKONOMISKE SITUATION

I den ekstraordinære samling i den første uge i september blev folketinget uventet præsenteret for et regeringsoplæg til en mindre omlægning i beskatningen. Samtidig fremlagde regeringen et nyt skøn over statens finanser i indeværende og det kommende finansår samt en økonomisk oversigt.

Udsigten til en meget mærkbar opgang i trækprocenterne for 1973 som følge af udviklingen i den kommunale beskatning var en væsentlig begrundelse for regeringens forslag om at fastsætte den statslige udskrivningsprocent til uændret 91, men at supplere denne beslutning med forskellige ændringer i beregningsgrundlaget og afgiftslovgivningen.

Afgiftsbuketten indeholdt forhøjelser på benzin, spiritus, tobak, vægtafgift og en ny særlig afgift på 2,5 pct. ved omsætning af fast ejendom. De provenumæssige virkninger på årsbasis andrager omkring 1 mia. kr. og skal sammen med de lovede besparelser på statsbudgettet for 1973–74 af samme størrelsesorden afbalancere indtægtsnedgangen som følge af lempelserne i den direkte beskatning. Disse fremkommer som et resultat af forhøjede befordringsfradrag, lønmodtagerfradrag og en nedsættelse af folkepensionsbidraget fra 3 til 1 pct. Lovforslaget om udskrivningsprocentens fastsættelse til 91 blev dog først vedtaget i den ny folketingssamling.

## STATSFINANSERNE

Regeringens finansplan fremgår af den hosstående tabel. På indtægtssiden skønnes der et større provenu af forbrugsafgifterne i indeværende finansår i forhold til finanslovens tal. En del at dette merprovenu er en følge af de gennemførte afgiftsforhøjelser, men hovedparten er dog resultatet af en hastigere forbrugsudvikling end oprindelig antaget. Momsindtægterne skønnes at blive 3–400 mill. kr. større, og punktafgifterne forventes at indbringe et merprovenu af tilsvarende omfang. I skønnet for 1973–74 er indregnet de gennemførte afgiftsforhøjelser og bygger i øvrigt på en stigning i det private forbrug på 4 pct. og prisstigninger på 5 pct. fra 1972 til 1973.

Skønnet over kildeskatteindtægterne viser en mærkbar nedgang, efter at man har kunnet gøre brug af en foreløbig opgørelse af slutskattebeløbene fra indkomståret 1971. For 1973–74 er vurderingen baseret på en stigning i pengeindkomsterne på 11 pct., og der er taget hensyn til virknin-

*Oversigt over statsfinanserne*

| | 1971–72 Foreløbigt regnskab | 1972–73 Finanslov | 1972–73 Skøn | 1973–74 Skøn 1. sept. 1972 |
|---|---|---|---|---|
| | Mill. kr. | | | |
| Forbrugsafgifter | 19.572 | 20.240 | 21.400 | 23.500 |
| Midlertidig importafgift | 545 | 1.000 | 950 | – |
| Kildeskat m. v. | 30.556 | 38.085 | 35.650 | 42.800 |
| ÷ Afregning til kommuner | ÷ 12.320 | ÷ 14.835 | ÷ 14.285 | ÷ 17.650 |
| Renter og andre indtægter | 1.270 | 1.405 | 1.400 | 1.675 |
| I alt indtægter | 39.623 | 45.895 | 45.115 | 50.325 |
| Udgifter uden for rammer | 44.562 | 25.118 | 25.850 | 27.350 |
| Udgifter på rammeområder | | 20.180 | 20.180 | 20.675 |
| Besparelser | – | – | ÷ 700 | ÷ 1.000 |
| 1972–73 budget: | | | | |
| Pris- og lønreserven | | 3.050 | 3.050 | – |
| 1973–74 budget: | | | | |
| Pris- og lønstigninger indtil udgangen af 1972 | – | – | – | 4.425 |
| Anslåede yderligere pris- og lønstigninger i løbet af 1973 | – | – | – | 1.500 |
| Reserver til merudgifter: | | | | |
| Ved nye bevillingsforslag | – | 150 | 150 | 200 |
| Ved ny lovgivning | – | 650 | 750 | 400 |
| Formel merudgift vedr. dagpengeordning | – | – | – | 565 |
| ÷ Indtægter på udgiftsbudgettet | ÷ 6.073 | ÷ 6.246 | ÷ 6.250 | ÷ 6.550 |
| Nettoudgifter | 38.489 | 42.902 | 43.030 | 47.565 |
| Overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet | 1.134 | 2.993 | 2.085 | 2.760 |
| Afdrag på udlån | 322 | 375 | 330 | 350 |
| ÷ Afdrag på statsgæld | ÷ 419 | ÷ 410 | ÷ 355 | ÷ 310 |
| ÷ Sociale pensionsfonds obligationskøb | ÷ 576 | ÷ 760 | ÷ 800 | ÷ 1.100 |
| Andre kapitalbevægelser | ÷ 755 | 96 | 125 | ÷ 50 |
| Kasseoverskud | ÷ 294 | 2.294 | 1.385 | 1.650 |

gerne af de gennemførte ændringer i beregningsgrundlag m. v. Statens afregning til kommunerne er baseret på en antagelse om en gennemsnitlig stigningsprocent på 2,5 pct. i den kommunale og amtskommunale beskatning. Statens eget kildeskatteprovenu er ventet at skulle blive på ca. 23,5 mia. kr.

Den skønnede nedgang i de samlede statsindtægter i 1972–73 i forhold til finanslovens tal på i alt ca. 800 mill. kr. vil føre til en reduktion af kasseoverskuddet fra ca. 2,3 mia kr. til 1,4 mia. kr., idet der, netto, for-

ventes øgede udgifter på ca. 100 mill. kr. Nettoresultatet på udgiftssiden er en følge af dels budgetterede besparelser i 1972–73 på 700 mill. kr., dels merudgifter af størrelsesordenen 800 mill. kr. Besparelser i forhold til bevillingerne er overvejende et resultat af de i maj gennemførte begrænsninger i ministeriernes dispositionsadgang vedrørende investeringsbevillinger. Hertil kommer effekten af stillingsstop, tilbageholdenhed med hensyn til igangsættelse af nye aktiviteter, m. v.

Statens udgifter på de såkaldt lovbundne områder viser betydelig stigning. Det drejer sig især om refusioner af kommunernes udgifter, hvor specielt de sociale er i hastig vækst. Således er udgifterne til almindelig offentlig hjælp i henhold til lov om offentlig forsorg fordoblet på 2 år og andrager nu ca. 550 mill. kr. De øvrige overskridelser på det sociale område vedrører især sociale pensioner, plejehjem og arbejdsløshedsunderstøttelse, hvor budgetteringsforudsætningen om 3 pct. ledighed ikke holder, men nu kan forudses at blive 3,75 pct.

For det kommende år er der regnet med besparelser på statens udgifter på 1 mia kr. Finansplanen bygger endvidere på en forudsætning om total afvikling af landbrugsordningerne og de øvrige støtteordninger til landbruget på i alt 1439 mill. kr. Beløbet skal sammen med den opførte reserve til ny lovgivning på 400 mill. kr. dække udgifterne ved den ny lovgivning fra sidste folketingssamling, 1689 mill. kr., og forventet ny lovgivning i indeværende samling, 150 mill. kr.

I kommentarerne til oversigten over statsfinanserne er anført, at udgifterne for 1973–74 er opført i pris- og lønniveauet fra april 1971. Pris- og lønstigningerne fra dette niveau og frem til det forventede gennemsnitlige for 1973–74 er delt på to poster: Pris- og lønstigninger indtil udgangen af 1972 og yderligere pris- og lønstigninger i løbet af 1973.

Beløbet på 4425 mill. kr. dækker således alle pris- og lønstigninger fra april-niveauet 1971 til udgangen af 1972; tallet er tillige præget af, at det vedrører det større budget for 1973–74. »Beløbet på 1500 mill. kr. til dækning af yderligere pris- og lønstigninger i løbet af 1973 er udtryk for regeringens vurdering af mulighederne for forhøjelse af de lønninger og pensioner, der afholdes over statsbudgettet.«

### REGERINGSAFTALE MED KOMMUNERNE

I slutningen af juli måned indgik regeringen og de kommunale organisationer en aftale vedrørende det kommunale investerings- og låneomfang i 1973–74.

Blandt andet motiveret af valutauroen blev aftalen for det kommende finansår dog udvidet med en fælles opfordring fra de forhandlende til alle kommunalbestyrelser og amtsråd om også i 1972 at søge gennemført en begrænsning i det kommunale investeringsomfang så vidt muligt sva-

rende til den af staten besluttede reduktion på 10 pct. af de budgetterede investeringer.

Ifølge aftalen vil den enkelte kommune og amtskommunes investeringsomfang i 1973–74 være begrænset til at udgøre maksimalt 85 pct. af det budgetterede beløb for indeværende regnskabsår. Det totale kommunale investeringsomfang vil dog være uændret i forhold til 1972–73, idet indenrigsministeriet disponerer over en dispensationspulje svarende til 15 pct. af kommunernes samlede investeringer i 1972–73.

For så vidt angår kommunernes adgang til optagelse af lån, vil denne i 1973–74 være begrænset til 80 pct. af de aftalte lånerammer for 1972–73. Dispensationspuljen for lån er fastsat til 200 mill. kr.

### EF-TILSLUTNINGEN

Afgørelsen om dansk tilslutning til EF fjernede et betydeligt usikkerhedsmoment ved bedømmelsen af konjunkturudsigterne. En umiddelbar følge af afstemningsresultatet blev, at nationalbanken nedsatte diskontosatsen med 1 pct. fra den 3. oktober.

Hertil kom en regeringsbeslutning den 10. oktober om at lade Danmark genindtræde i EF-valutasamarbejdet vedrørende tilladelige kursudsving. Dette indebærer, at kronen nu er tilbage i den såkaldte slange, som Danmark forlod i maj efter valutaurolighederne, hvor det blev besluttet at lade kronen flyde, men i en snor inden for det af valutafonden opstillede spillerum på 4,5 pct. omkring den aftalte valutaparitet. EF-landenes båndbredde er kun på 2,25 pct., hvilket vil sige af disse har pålagt sig selv en snævrere forpligtelse, idet udsvingene mellem EF-valutaerne er begrænset til nævnte procent. Med dette udsving kan EF-valutaerne, og nu også Danmarks, bevæge sig inden for den bredere IMF-tunnel.

Usikkerheden omkring folkeafstemningens resultat førte til en mærkbar valutauro de sidste uger op til afstemningsdagen. Et norsk nej ugen før den danske afstemning ville yderligere sætte skub i spekulationen, og regeringen og nationalbanken traf derfor som forud bebudet beslutning om at standse valutanoteringen fra dagen efter den negative norske afstemning.

En ny pengepolitisk foranstaltning blev truffet den 16. oktober, hvor nationalbanken indvilgede i en forhøjelse af det udlånsloft, som pengeinstitutterne har været underkastet. Loftet blev hævet med 2 pct. svarende til en udlånsstigning af størrelsesordenen 1 mia. kr.

### ØKONOMISK OVERSIGT

Regeringens økonomiske oversigt fra september konstaterer, at den indre økonomi ikke har været præget af nævneværdige spændinger i den forløbne del af 1972. Situationen vil imidlertid på flere centrale områder være væsensforskellig i 1. og 2. halvår.

Den samlede efterspørgsel, indenlandsk såvel som fra eksport, forventes realt at komme op på 4 pct., hvilket er en noget kraftigere stigning end året før. Den samlede produktionsstigning på årsbasis antages at blive på 3,5–4 pct., eller 1 pct. mere end væksten fra 1970 til 1971. Produktionsstigningen har i første halvår været en del lavere end svarende til den samlede efterspørgsel, hvilket forklares af en mærkbar lagerreduktion i denne periode blandt andet som følge af importtolden. Forholdet vil kun i mindre grad gøre sig gældende i 2 halvår, hvorfor stigningstakten i produktionen vil være voksende gennem den resterende del af 1972.

Ledigheden forventes at blive 4 pct. på årsbasis svarende til forholdene i 1971. Den forventede produktions- og efterspørgselsstigning gennem andet halvår vil medføre en faldende tendens i ledighedsniveauet.

Også udviklingen i betalingsbalancens løbende poster vil blive præget af andet halvårs konjunkturopgang. I første halvår var der ligevægt, medens der for året som helhed påregnes et underskud på 1 mia. kr., der således vil fremkomme i årets anden halvdel. I første halvår 1971 havde Danmark det ekstraordinært store underskud på 2,3 mia. kr., og for hele 1971 nåede underskuddet op på knap 3,2 mia. kr.

Baggrunden for det bedre resultat i 1972 skal i det væsentlige søges i tre forhold. Der er indtrådt en meget betydelig forbedring i forholdet mellem import- og eksportpriser. Industrieksportens stigning er i faste priser fordoblet fra 1971 til 1972, nemlig til ventede 12 pct. I løbende priser udgør væksten ca. 16 pct. Endelig kan der for det tredje peges på den midlertidige importafgifts virkninger i retning af at gennemføre lagerreduktioner. De samlede eksportindtægter skønnes at gå i vejret med 13 pct. svarende til ca. 4 mia. kr. I de to umiddelbart foregående år var stigningen på 12 og 8,5 pct.

Udviklingen i indkomster, indkomstoverførsler, priser og skatter antages at muliggøre en vækst i det private forbrug på 3 pct., hvilket er 1 pct. mere end i 1971 og 1 pct. mindre end i 1970. Oversigten venter en forholdsvis moderat opgang i forbruget i andet halvår, som nettoresultatet af stigende beskæftigelse, pengeindkomster, pensioner og langsommere prisstigningstakt, og på den anden side opjusteringen af visse dele af befolkningens skattepligtige indkomster og restskatteindbetalingerne vedrørende indkomståret 1971. De samlede pengeindkomster skønnes at stige med 10 pct. i 1972 og de disponible indkomster med ca. 9 pct.

Det offentliges udgifter til køb af varer og tjenester vil i 1972 runde 40 mia. kr., og indkomstoverførslerne vil nå op på 21 mia. kr. Den reale vækst i det offentliges køb antages at blive 5 pct. i 1972, hvilket er 1 pct. mindre end sidste år, men dog stadig et positivt bidrag til væksten i den samlede indenlandske efterspørgsel.

Det mest udtalte bidrag til opgangen i den indre efterspørgsel stammer

dog fra boligsektoren, hvor igangsættelserne af nyt parcelhusbyggeri i første halvår har svaret til årsniveauet i 1970 og 1971. Udviklingen er i væsentlig grad en følge af de ændrede momsrefusionsregler. Investeringerne i boligbyggeri forventes i 1972 at stige med 10 pct. i faste priser mod 1/2 og 3 pct. i de to foregående år.

I den modsatte ende af aktivitetsskalaen ligger erhvervsinvesteringerne, der ventes at være svagt faldende, hvilket er en fortsættelse af udviklingen fra 1971. Industriens investeringer skønnes nedadgående med 5–10 pct. i forhold til 1971, hvorimod landbrugets investeringer sandsynligvis vil stige med henved 15 pct.

### UDVIKLINGEN I 1973

I september fremlagde regeringen i den økonomiske oversigt et bud på den forventede udvikling i den danske økonomi i 1973.

Vedrørende den indre balance mellem produktion og efterspørgsel blev der udtrykt ængstelse for, at der i løbet af 1973 vil opstå tendenser til et generelt efterspørgselspres, og at denne ekspansion kan være nok så svær at kontrollere. »Man kan derfor ikke udelukke, at overtrykket kan blive en realitet i hvert fald i andet halvår 1973«. Der forudses en høj beskæftigelsesgrad og en vækst i byerhvervenes produktion på 5–6 pct.

Oversigten venter en vækst i de samlede valutaindtægter på 5,8 mia. kr. Efter korrektion for EF-betalinger og ulandsbistand skulle der være 5,5 mia. kr. tilbage af væksten til finansiering af importstigningen. Forudsat importprisstigninger på 4 pct. og en aktivitetsbetinget vækst i importen af størrelsesordenen 4 mia. kr. vil stigningen i valutaudgiftsbehovet være på 6,5 mia. kr. Dette vil således være ensbetydende med en forringelse af betalingsbalancens løbende poster på ca. 1 mia. kr. og et samlet underskud i 1973 på ca. 2 mia kr.

Der forudses en mærkbar lettelse af vilkårene i udenrigshandelen. Dels som følge af EF-tilslutningen og dels som følge af en videreudbygning af det internationale konjunkturopsving. »Der er hermed tilvejebragt forudsætninger for at videreføre den omstilling inden for økonomien, der er nødvendig for at opnå den varige forbedring af betalingsbalancestillingen . . .« »Der er i 1972 sket en meget væsentlig reduktion af betalingsbalanceunderskuddet, men det store omsving skyldes delvist, at investeringsaktiviteten og beskæftigelsesgraden har været lidt lavere, end det på længere sigt er ønskeligt, og at der er sket en omfattende nedbringelse af erhvervenes lagerbeholdninger«. Lageropbygningen anslås at koste omkring et par milliarder kr.

Industrieksporten forventes sat i vejret med 17–18 pct. svarende til 3,3 mia. kr., landbrugsindtjeningen med 1,7 mia. kr. og fisk, tjenesteydelser m. v. med 0,8 mia. kr.

Den stærke stigning i landbrugets investeringer i 1972 forventes forstærket, og byerhvervenes at stige med omkring 15 pct. Investeringerne i nyt boligbyggeri anslås at blive godt 5 pct. lavere i 1973, hvorimod omsvinget i lagerbeholdningerne som nævnt vil give et investeringsomfang af størrelsesordenen 2 mia. kr.

Det offentliges efterspørgsel efter varer og tjenester er antaget at stige med 5 pct. i 1973 eller uændret vækst i forhold til 1972.

Der forventes en mærkbar realindkomstfremgang, men naturligt nok en betydelig usikkerhed om udviklingen i de samlede pengeindkomster som følge af overenskomstforhandlingerne i foråret. Oversigten antager, at der vil indtræde en stigning i det private forbrug på 4 pct. i faste priser mod 3 pct. i 1972.

## UDENRIGSHANDEL OG BETALINGSBALANCE

Årets første kvartal gav et underskud på betalingsbalancens løbende poster på 310 mill. kr., mens andet kvartal endte i et overskud på 345 mill. kr., således at der sammenlagt har været balance i første halvdel af 1972. Heroverfor står et underskud på 2313 mill. kr. i første del af 1971.

Den internationale likviditet er i årets første halvdel forøget med knap 400 mill. kr. Den offentlige kapitalimport har været på 450 mill. kr. Der er her set bort fra tildelingen af SDR.

Det første halvår af 1972 har været præget af en stor fremgang på handelsbalancen. Værdien af landbrugseksporten lå i forhold til første kvartal året før ca. 10 pct. højere, og for industrieksportens vedkommende ca. 16 pct. over, hvoraf 12 pct. i faste priser. Der har især været fremgang i eksporten af forbrugsvarer, der fra halvår til halvår voksede med 21 pct., mens maskineksporten steg svarende til gennemsnittet for industrien nemlig 16 pct. Den del af industrieksporten, der kan betegnes råvarer og halvfabrikata, gik derimod kun i vejret med 10 pct. Industrieksportens vækst har været lidt stærkere til EF-landene end til EFTA. Merimporten blev i første halvår reduceret fra 4,2 mia. kr. i 1971 til 1,8 mia. kr. i år.

Udenrigshandelstallene for juli og august viser klart en modsatrettet udvikling. Medens importen i perioden januar-juni viste et fald på 2,3 pct., steg indførslen i juli måned med ca. 200 mill. kr. i forhold til samme måned året før, og i august var stigningen på 130 mill. kr., således at der for de ti første måneder kan konstateres en uændret importværdi. Fordelt efter anvendelse viser der sig et fald for brændselsstoffer o. l., men en stærk stigning i importen af varer til direkte anvendelse i bygge- og anlægsvirksomhed.

Også for eksportens vedkommende viser de to første måneder af andet halvår et ændret forløb. Væksten blev reduceret mærkbart i juli, og i au-

*Handelsbalancen*

| | Indførsel | | Udførsel | | Merindførsel | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 |
| | mill. kr. | | | | | |
| Januar ..... | 2399 | 2577 | 1820 | 2307 | 579 | 270 |
| Februar ..... | 2575 | 2821 | 1969 | 2403 | 605 | 418 |
| Marts ..... | 3492 | 3066 | 2332 | 2565 | 1159 | 501 |
| April ..... | 2471 | 2605 | 2098 | 2343 | 373 | 262 |
| Maj ..... | 3003 | 2564 | 2356 | 2687 | 646 | 177 |
| Juni ..... | 3238 | 2786 | 2397 | 2651 | 843 | 135 |
| Juli ..... | 2483 | 2719 | 1878 | 2128 | 609 | 591 |
| August ..... | 2580 | 2710 | 2292 | 2257 | 289 | 453 |
| September .... | 2809 | | 2298 | | 512 | |
| Oktober ..... | 2886 | | 2485 | | 401 | |
| November .... | 2981 | | 2362 | | 619 | |
| December .... | 3075 | | 2426 | | 646 | |
| I alt ..... | 33.992 | | 26.713 | | 7281 | |

gust indtrådte et mindre fald i udførslen. Den samlede eksport har hidtil beløbet sig til 19,3 mia. kr. mod 17,1 mia. kr. i de samme måneder sidste år. Der er således tale om en vækst på 12,8 pct. mod 8,9 et år tidligere.

12,6 mia. kr. af udførslen har været industriprodukter, hvor eksportstigningen til og med august andrager 1563 mill. kr. Eksporten af animalske landbrugsprodukter er øget fra 3223 til 3365 mill. kr. og konserveseksporten fra 1242 til 1332 mill. kr.

## PENGE- OG KREDITFORHOLDENE

Nettotilgangen af obligationer var i august måned 1530 mill. kr., hvilket er 315 mill. kr. mere end i august sidste år. I juni og juli var tilgangen mindre end i 1971, men den forløbne del af året har dog under ét været præget af en meget betydelig tilgang, nemlig for 15.0 mia. kr. mod 12,8 mia. kr. i 1971. Det er bemærkelsesværdigt, at nationalbanken frem til og med juli ikke i større omfang har været nødt til at støttekøbe. Derimod viste nationalbankens seneste balance, at det i september havde været nødvendigt at købe et forholdsvis stort beløb, ca. 300 mill. kr. Tinglysningerne af pantebreve ligger på et mærkbart højere niveau, og det må derfor forudses, at det store obligationsudbud fortsætter.

Bankernes indlån steg i august med 905 mill. kr. I de sidste tolv måneder har væksten i indlånene været på 4,8 mia. kr. Udlånene er gået op med 2,5 mia. kr., hvoraf august måned beløber sig til 337 mill. kr. Den

*Nettotilgang af børsnoterede obligationer*

| | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 |
|---|---|---|---|---|
| Januar | 949 | 485 | 470 | 680 |
| Februar | 1208 | 886 | 1105 | 1318 |
| Marts | 1540 | 917 | 1450 | 1689 |
| April | 1101 | 883 | 1568 | 1296 |
| Maj | 864 | 759 | 1071 | 1573 |
| Juni | 873 | 1292 | 1440 | 1401 |
| Juli | 817 | 982 | 999 | 802 |
| August | 769 | 1055 | 1215 | 1530 |
| September | 918 | 930 | 1077 | |
| Oktober | 855 | 963 | 1138 | |
| November | 1047 | 868 | 1203 | |
| December | 835 | 744 | 1295 | |
| Hele året | 11.776 | 10.764 | 14.031 | |

procentvise stigning i indlån og udlån over den seneste tolv-måneders periode har været henholdsvis 14,0 og 8,0.

Sparekassernes indlåns- og udlånsstigning var i august måned på henholdsvis 194 og 174 mill. kr. For sparekasserne har indlåns- og udlånsstigningen i den seneste tolv-måneders periode været på 2,2 mia. kr. og 1,7 mia. kr.

Den primære pengeforsyning var ved udgangen af juli måned på 9,7 mia. kr., hvilket er knap en mia. kr. mindre end i samme måned året før.

Perioden op til og efter EF-afstemningen var præget af anselige kursstigninger på obligationer og aktier. Den effektive rente af obligationer har herefter været faldende gennem alle årets måneder.

## PRISER, FORBRUG OG INVESTERING

Inflationstakten er øget ganske mærkbart i 1972. Igennem næsten alle årets måneder har prisindeksene vist stærkere stigning end i 1971. Reguleringspristallet for juli udløste en længe sikret pristalsportion ved at ende på 110,4. Det næste lønregulerende pristal er januar, der udløser ved 112, hvilket allerede nu kan betragtes som helt sikkert.

Spændingen er alene knyttet til, om reguleringspristallet for januar også udløser portion nummer to. Reguleringspristallet for januar er gennemsnittet af månedsindeksene for november, december og januar. Det senest foreliggende månedsindeks er september, der endte på 111,9. Boligposten i pristallet reguleres kun to gange årligt, i maj og november. Den sidste regulering af denne post i maj i år førte til en stigning på 0,7 point, og

*Prisindeks*

| | Råvare prisindeks | Engros-prisindeks | Forbrugerprisindeks | | Månedsprisindeks | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1972 | 1972 | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 |
| | 1971 = 100 | 1968 = 100 | 1964 = 100 | | jan. 1971 = 100 | |
| Januar | 96 | 118 | 149,7 | 158,5 | 100,0 | 106,4 |
| Februar | 96 | 119 | 149,7 | 159,2 | 100,0 | 106,8 |
| Marts | 97 | 120 | 149,8 | 160,3 | 100,1 | 107,7 |
| April | 96 | 121 | 151,3 | 161,4 | 101,2 | 108,4 |
| Maj | 96 | 121 | 153,7 | 163,0 | 103,1 | 109,8 |
| Juni | 96 | 124 | 154,2 | 164,1 | 103,4 | 110,6 |
| Juli | 97 | 123 | 154,4 | 164,4 | 103,5 | 110,8 |
| August | 97 | 123 | 155,0 | 165,0 | 104,0 | 111,2 |
| September | | | 156,1 | | 104,8 | 111,9 |
| Oktober | | | 156,8 | | 105,2 | |
| November | | | 157,9 | | 106,0 | |
| December | | | 158,3 | | 106,3 | |

en tilsvarende opgang i november er sandsynlig. På denne baggrund vil de senere måneders prisstigninger rumme en betydelig mulighed for udløsning af portion nummer to med lønregulerende virkning fra marts måned 1973.

I august steg månedsprisindekset med 0,4, hvilket for mere end halvdelens vedkommende vedrørte fødevarerne. I september gik indekset i vejret med 0,7, hvilket for næsten halvdelens vedkommende var en følge af prisstigninger på fødevarer. Herudover var der mærkbare prisstigninger på beklædning, på vask, rengøring, transport, husholdningsredskaber og bøger og blade.

Forbrugerprisindekset, der inkluderer skatter og afgifter, steg i august med 0,6 point til 165,0. Derimod har råvareprisindekset og engrosprisindekset været forholdsvis stabile i de sidste måneder.

De seneste måneders indeks for omsætningen i detailhandelen viser en lidt stærkere hævelse i forbruget. Indekset for august, der er foreløbigt, viser en omsætningsfremgang i forhold til august 1971 på 14 pct. Særlig stærk har fremgangen været inden for gruppen andre forbrugsvarer, der er steget med 21 pct. Denne omfatter blandt andet de hårde hvidevarer, hvor augustomsætningen formentlig har været stærkt præget af salg af farve-TV. Nærings- og nydelsesmidler er steget 12 pct. og beklædning med 9 pct.

Stigningen i omsætningen er klar også efter korrektion for sæsonsvingninger. Ser man tillige væk fra prisstigninger, skulle den reale forbrugsomsætning i august have været ca. 6 pct. højere end året før.

*Indeks for detailomsætningen*

| | Værdiindeks | | Værdiindeks sæsonkorrigeret | | Mængdeindeks sæsonkorrigeret | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 |
| | 1968 gnstl. = 100 | | | | | |
| Januar ..... | 121 | 128 | 125 | 136 | 113 | 118 |
| Februar ..... | 109 | 122 | 128 | 138 | 116 | 119 |
| Marts ..... | 120 | 141 | 128 | 144 | 116 | 123 |
| April ..... | 131 | 135 | 132 | 144 | 119 | 122 |
| Maj ..... | 131 | 148 | 130 | 143 | 116 | 120 |
| Juni ..... | 128 | 145 | 132 | 145 | 117 | 121 |
| Juli ..... | 137 | 147 | 132 | 148 | 117 | 123 |
| August ..... | 131 | 149 | 134 | 151 | 118 | 125 |
| September .... | 132 | | 140 | | 122 | |
| Oktober ..... | 140 | | 140 | | 122 | |
| November ..... | 133 | | 137 | | 119 | |
| December .... | 183 | | 134 | | 115 | |

Antallet af nyindregistrerede biler ligger fremdeles lavere end i 1971. Der er indregistreret ca. 9000 færre personbiler i perioden januar-august. I august måned var indregistreringerne dog på 10.123 og dermed ca. 1200 flere end i august 1971.

Ændringerne af reglerne om momsrefusion til byggeriet har betydet et vældigt pust til byggeaktiviteten. Således steg det påbegyndte byggeri i andet kvartal til 4,8 mill. kvm. mod et niveau på 2,6 og 2,5 i samme kvartal i de to foregående år. Ultimo juli måned var der således ca. 14,0 mill. kvm. under opførelse mod 12,0 året før. Opgjort i antal lejligheder svarede det påbegyndte i andet kvartal til 23.220 mod 11.536 i 1971. Parcelhusenes andel udgør henholdsvis 18.165 og 7759. Ved midten af året var der således næsten 65.000 lejligheder under opførelse, hvoraf 36.700 var parcelhuse. Man skal tilbage til rekordtallene fra 1969 for at finde et tilsvarende omfang.

For de større byområder foreligger der oplysninger frem til august måned, hvor der i disse områder blev påbegyndt 2638 lejligheder mod 3645 i august 1971. Antallet af enfamilieshuse under opførelse androg i august i disse områder 16.400, hvilket er 4000 flere end sidste år.

## PRODUKTION OG BESKÆFTIGELSE

De oplysninger der kan hentes ud af den offentlige arbejdsformidlings opgørelser over nyanmeldte, besatte og ledige stillinger, tyder på en begyndende stramhed på arbejdsmarkedet. Statistikken over antallet af pladser, der var ubesatte ved månedens udgang, viser for juli, august og sep-

*Industriens beskæftigelse og løn*

| | Antal ansatte | | Beskæftigelsesindeks | | Lønsumsindeks | | Timelønsindeks | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 | 1971 | 1972 |
| | — 1000 pers. — | | | | | | | |
| Januar ..... | 414,1 | 404,4 | 99,7 | 90,8 | 105,2 | 109,9 | 105,5 | 121,0 |
| Februar ..... | 413,3 | 402,4 | 100,7 | 95,7 | 106,7 | 116,5 | 106,0 | 121,7 |
| Marts ..... | 412,7 | 403,0 | 99,7 | 98,3 | 109,3 | 123,5 | 109,5 | 125,6 |
| April ..... | 409,7 | 402,9 | 102,0 | 99,4 | 116,6 | 127,1 | 114,3 | 127,9 |
| Maj ..... | 409,8 | 406,7 | 100,8 | 97,1 | 115,7 | 125,0 | 114,8 | 128,8 |
| Juni ..... | 414,6 | 414,1 | 100,3 | 98,8 | 115,1 | 126,8 | 114,7 | 128,4 |
| Juli ..... | 410,0 | 410,6 | 67,9 | 59,1 | 80,3 | 78,1 | 118,3 | 132,1 |
| August ..... | 407,6 | | 94,1 | | 108,8 | | 115,7 | |
| September ... | 407,0 | | 99,1 | | 117,7 | | 118,8 | |
| Oktober ..... | 405,0 | | 98,5 | | 118,0 | | 119,9 | |
| November ... | 403,0 | | 97,2 | | 117,1 | | 120,4 | |
| December ... | 397,5 | | 86,4 | | 106,6 | | 123,4 | |

tember omkring 7000, og man skal tilbage til midten af 1970 for at finde et tilsvarende højt tal. Ultimo september var der 7627 pladser, som arbejdsformidlingen ikke kunne besætte. Manglen synes i særlig grad at gøre sig gældende inden for bygge- og anlægsvirksomhed, men også inden for fremstillingsvirksomhed og her især inden for jern- og metalindustrien. Efterspørgselsstigningen vedrører næsten udelukkende mandlig arbejdskraft.

Arbejdsløshedsprocenten i august blev 2,0 mod 2,4 i august måned sidste år. I forhold til juli er der sket et fald på 0,2 point.

Ultimo juli måned beskæftigede industrien 410.600 personer, eller 0.1 pct. flere end på samme tid i 1971. Der har været beskæftigelsestilbagegang i kemisk industri og papir- og grafisk industri, som de mest udtalte. Stærkest vækst har der været inden for træ- og møbelindustrien, læder- og anden industri. Funktionærantallet er uændret i forhold til sidste år, og hele fremgangen skyldes således flere beskæftigede arbejdere. Ved udgangen af juli beskæftigede industrien 306.500 arbejdere.

Timelønsindekset for industriens arbejdere viste for juli måned en årlig stigning på 11,7 pct. Lønstigningen har været særlig stærk inden for transportmiddelindustrien, papir- og grafisk industri og fodtøjs- og beklædningsindustri. Lønsumsindekset, der er et indeks for den samlede lønsum til industriens arbejdere, blev i juli 78,3 mod 80,3 i juli 1971.

KONJUNKTURBAROMETERET

Industriens forventninger til juli kvartal gik i retning af en fortsat, men

*Konjunkturbarometer. Hele industrien.*

| | Faktisk forløb i juli kvartal 1972 i forhold til april kvartal 1972 | | | Forventet forløb i oktober kvartal 1972 i forhold til juli kvartal 1972 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | mindre | omtrent uændret | større | mindre | omtrent uændret | større |
| | pct. | | | | | |
| Produktion ..... | 18 (14) | 59 (65) | 23 (21) | 5 | 50 | 45 |
| Antal beskæftigede arbejdere, ultimo kvartalet ..... | 10 ( 9) | 69 (75) | 21 (16) | 3 | 71 | 26 |
| Ordreindgang fra hjemmemarked..... | 14 (11) | 52 (62) | 34 (27) | 5 | 54 | 41 |
| Ordreindgang fra eksportmarked ..... | 17 (17) | 53 (60) | 30 (23) | 8 | 57 | 35 |
| Færdigvarelagre, ultimo kvartalet ..... | 32 (24) | 50 (67) | 18 ( 9) | 21 | 63 | 16 |
| Råvarelagre, ultimo kvartalet ..... | 18 (13) | 69 (79) | 13 ( 8) | 13 | 68 | 19 |
| Samlede løbende investeringer ..... | 10 ( 8) | 78 (80) | 12 (12) | 4 | 78 | 18 |
| Investeringsplaner, ændret i kvartalet ... | 2 – | 88 – | 10 – | – | – | – |

*Anm.* Produktion, ordreindgang og lagre er vurderet i varemængder eller som værdi i uforandrede priser. Der er set bort fra normale sæsonbestemte ændringer.
Tallene i parentes angiver forandringerne for juli kvartal, således som de fremgik af forrige konjunkturbarometerundersøgelse.

afsvækket produktionsstigning i forhold til april kvartal. Der var ligeledes forventninger om en stigning i beskæftigelsen og i ordreindgangen, især fra hjemmemarkedet. Såvel råvarelagre som færdigvarelagre forventedes ved udgangen af kvartalet at være reducerede.

Konjunkturbarometerundersøgelsen fra oktober måned viser en lidt mindre produktionsstigning end ventet, hvorimod beskæftigelsen steg lidt mere end forventet. Indgangen af ordrer fra såvel hjemmemarked som eksportmarked blev en del større end skønnet. Mens de løbende investeringer i kvartalet stort set forløb som forudset, blev investeringsplanerne ændret kraftigt i opadgående retning.

Industriens forventninger til oktober kvartal er indsamlet i perioden umiddelbart efter folkeafstemningen om EF. Barometeret giver udtryk for en voldsom optimisme. 45 pct. af industrien forventer større produktion i oktober kvartal og 26 pct. større beskæftigelse. Ordreindgangen fra hjemmemarkedet og eksportmarkedet forventes at blive større i henholdsvis 41 og 35 pct. af industrien, og kun 5 pct. forventer mindre produktion og kun 3 pct. mindre beskæftigelse. 40 pct. af virksomhederne har angivet, at de

manglede arbejdskraft ved udgangen af juli kvartal. Færdigvarelagrene vil være mindre ved udgangen af året, hvorimod råvarelagrene forventes at være større. Optimismen synes at være udbredt til hele industrien, idet kun jern- og metalværker forventer tilbagegang.

19. 10. 72
*P. M.*

# POLITISK KRONIK

## UDLANDET

### *Juli 1972*

2. – Den tyske forbundsregerings økonomi- og finansmin. Karl Schiller indgiver sin afskedsansøgning til forbundskansler Willy Brandt, efter at forbundsregeringen støttet af præsidenten for Bundesbank, Karl Klasen, mod Schiller har besluttet at indføre kontrol med kapitaltransaktioner med andre lande for at forhindre yderligere kapitalindførsel. På gr. af præs. Pompidous besøg i Bonn 3.–4/7 og underskrivelsen af en overenskomst om handel og økonomisk samarbejde mellem Sovjetunionen og Vesttyskland 5/7 udskydes den officielle meddelelse til 6/7. Schillers brev til Brandt offentliggøres 18/7 i ugebladet Quick. – 7. Til Schillers efterfølger som øk.- og finansmin. udnævnes forsvarsmin. Helmut Schmidt, trafikmin. Georg Leber bliver forsvarsmin., bolig- og byplanmin. Lauritz Lauritzen bliver tillige trafikmin. Forbundskansler Brandt og udenrigsmin. Walter Scheel udtaler, at øk.- og finansministerskiftet ikke betyder nogen ændring af regeringens politik. – 10. meddeles, at statssekretær Günther Wetzel i forsvarsministeriet har indgivet sin afskedsansøgning, og at han agter at melde sig ud af SPD og søge optagelse i CDU. Herved svækkes forbundsregeringens parlamentariske stilling yderligere (se 23/4), men forbundskansler Brandt har allerede 24/6 meddelt, at der vil blive afholdt valg til forbundsdagen i slutningen af 1972, skønt valgperioden først udløber sept. 1973.

Det jugoslaviske indenrigsministerium meddeler, at politiet og territorialforsvaret i de seneste dage har revet en illegal terrorgruppe af Ustasja-fascister, der er trængt ind i landet, op. – 11. Det kommunistiske forbunds præsidium erklærer, at der siden præsidiemødet i dec. 71 er gjort betydelige fremskridt i kampen mod nationalistiske tendenser i Jugoslavien. Spørgsmålet er dog stadig aktuelt.

3. – I Simla underskriver premiermin. Indira Ghandi og præs. Zulfikar Ali Bhutto en overenskomst om normalisering skridt for skridt, af forholdet mellem Indien og Pakistan, idet begge forpligter sig til at løse alle uoverensstemmelser mellem de to lande ved bilaterale forhandlinger eller andre fredelige midler. Begge parter skal inden 30 dage efter overenskomstens ikrafttræden have trukket deres styrker tilbage fra de områder, de besatte under decemberkrigen, hvilket medfører, at Pakistan får 10.000 km² i Punjab tilbage, men mht Kashmir bestemmes, at våbenstilstandslinien i Jammu og Kashmir skal respekteres, uden at det skal præjudicere parternes anerkendte standpunkter. Der skal senere afholdes et nyt topmøde, og i mellemtiden skal repræsentanter for parterne mødes for at drøfte spørgsmålene om hjemsendelse af krigsfanger og civile internerede, en endelig løsning af Kashmirkonflikten og genoprettelse af diplomatiske forbindelser. – 12. Indira Ghandi udtaler til pressen om spørgsmålet om løsladelse af de 90.000 pakistanske krigsfanger, at Bangladesh har medbestemmelsesret, og at Indien først vil løslade dem, når freden mellem alle stater på subkon-

tinentet er sikret. – 14. Pakistans nationalforsamling godkender Simlaoverenskomsten; kun 9 deputerede går imod den.

4. – I Pyongyang og Seoul offentliggøres samtidig et communiqué, hvorefter der i maj ved hemmelige forhandlinger mellem repræsentanter for de to regeringer, først i Pyongyang og senere i Seoul, er opnået enighed om at arbejde for Koreas genforening så snart som muligt. Det fastslås, at genforeningen skal ske uden indblanding udefra og med fredelige midler. For at fjerne misforståelser og mistillid og lette den spænding, der er opstået mellem de to lande som følge af den langvarige adskillelse, er der enighed om at afstå fra grov propaganda og militære provokationer samt at tage positive skridt til at undgå utilsigtede militære episoder. Der vil endvidere blive etableret direkte telefonforbindelse mellem de to hovedstæder og oprettet en koordinationskomité under fælles ledelse af de to hovedforhandlere: Lee Hu-Rak, der er direktør for Sydkoreas efterretningsvæsen, og Kim Young-Ioo, en yngre bror til Nordkoreas ministerpræsident, marskal Kim II-Sung – Nordkoreas 1. viceministerpræsident Park Sung-Chul kræver tilbagetrækning af de amerikanske styrker fra Sydkorea. – 5. Sydkoreas ministerpræsident Kim Jong-Pil udtaler i nationalforsamlingen, at der ikke bør knyttes for store forventninger til aftalen. Den fredelige genforening ligger langt ude i fremtiden, og der er ingen garanti for, at Nordkorea vil holde sig til communiqueets ånd og bogstav.

5. – Præsident Pompidou udskifter premiermin. Chaban-Delmas med den 56-årige min. for de oversøiske territorier Pierre Messmer, der i 1940 sluttede sig til general de Gaulles frie franske styrker og i årene 1960–69 var Frankrigs forsvarsmin. – 6. I Messmer's ministerium, der omfatter 20 ministre og 10 statssekretærer mod henholdsvis 21 og 20 i den foregående regering, fortsætter Michel Debré som forsvarsmin., René Pleven som justitsmin., Maurice Schumann som udenrigsmin., Raymond Marcellin som indenrigsmin., Valery Giscard d'Estaing som finans- og økonomimin., Jacques Duhamel som kulturmin. og Robert Poujade som miljømin. I øvrigt sker der en række omplaceringer (bl. a. bliver Jacques Chirac landbrugsmin.), hvorved 7 ministre og 12 statssekretærer glider ud, medens 4 ministre og 3 statssekretærer repræsenterer fornyelsen. Blandt de 4 nye ministre er den liberale gaullist Edgar Faure, der gennemførte undervisningsreformen under de Gaulle, og som nu overtager den vigtige post som arbejds- og socialmin., samt de mere ortodokse gaullister Jean Foyer (sundhedsvæsen) og Hubert Germain (post og telekommunikation). – 9. Det franske kommunistparti og det socialistiske parti godkender overenskomsten om et fælles regeringsprogram (se 27/6).

På det liberal-demokratiske partis konvent står kampen om partiformandsposten og dermed posten som Japans ministerpræsident i første omgang mellem 4 kandidater (se 17/6). Kakuei Tanaka får 156, Takeo Fukuda 150, Masayoshi Ohira 101 og Takeo Miki 69 stemmer. I anden omgang, da der alene stemmes på de to kandidater, der har fået flest stemmer i første omgang, sejrer Tanaka med 282 stemmer mod Fukudas 190. – 6. Repræsentanternes hus vælger Tanaka til ministerpræsident med 292 stemmer af i alt 469; hans eneste modkandidat, socialisten Tomoni Narita får 86 stemmer. I overhuset får Tanaka 133 af 238 stemmer. – 7. Den 54-årige Kakuei Tanaka danner ny regering med Masayoshi Ohira som udenrigsmin. og Takeo Miki som min. uden portefølje; Yasuhiro Nakasone efterfølger Tanaka som min. for udenrigsøkonomi og industri og udnævnes samtidig til generaldirektør for videnskab og teknologi og formand for atomenergikommissionen. Bortset fra Tanaka selv havde ingen af ministrene i hans regering sæde i den foregående regering. To af de udpegede ministre, Makoto Miike og Kiichi Arita, der tilhører fhv. udenrigsmin. Takeo Fukudas

fraktion inden for regeringspartiet, nægter at overtage de tilbudte poster, fordi de mener, at Fukudas fraktion er underrepræsenteret i regeringen, men efter et møde mellem Tanaka og partilederne, bl. a. fhv. min.præs. Eisaku Sato, går de ind på at modtage de tilbudte poster hemholdsvis som min. for post og telekommunikation og generaldirektør for det økonomiske planlægningskontor. – 19. Min.præs. Tanaka udtaler håbet om en snarlig løsning af spørgsmålet om en normalisering af forholdet til Folkerepublikken Kina og giver udtryk for Japans ønske om i løbet af kort tid at optage forhandlinger med USSR om en fredstraktat.

6.–11. – Den franske udenrigsmin. Maurice Schumann opholder sig i Kina på officielt besøg, hvorunder han bl. a. møder ministerpræsident Chou En-lai og udenrigsmin. Chi Peng-fei samt formanden for kommunistpartiet Mao Tse-tung. Under besøget underskrives en fransk-kinesisk kulturaftale. Schumann udtaler 11/7 til pressen, at den kinesiske ledelse beskæftiger sig indgående med Taiwan og Korea, men det er hans indtryk, at Vietnam nu som før er problem nr. 1. – 14.–28. Formanden for den tyske forbundsdags udenrigspolitiske udvalg, fhv. udenrigsmin. Gerhard Schrøder (CDU) besøger Kina efter indbydelse fra den kinesiske regering og har samtaler med Chou En-lai og andre ledende politikere. Schrøder udtaler 26/7 i et interview, at han nu kender vejen, der fører til oprettelse af diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina. – 31. Efter sin hjemkomst opfordrer Schrøder forbundsregeringen til snarest at oprette diplomatiske forbindelser med Peking. Han oplyser, at han har Chou En-lai's ord for, at ingen hindringer står i vejen herfor.

7. – Efter at min.præsident Giulio Andreotti (se 26/6) 4/7 har fremlagt den nye italienske regerings program, giver deputeretkammeret regeringen et tillidsvotum med 329 stemmer mod 288, og 13/7 godkender senatet regeringsprogrammet med 163 stemmer mod 155. For regeringen stemmer de tre koalitionspartier, republikanerne og repræsentanterne for Det sydtyrolske folkeparti, imod kommunister, socialister, neofascister (MSI) og monarkister. – 10. Det lille monarkistiske partis nationalråd vedtager enstemmigt sammenslutning med MSI, som det var i valgalliance med ved valget i maj under betegnelsen Det nationale højre. – 16. De proletariske enhedssocialister (PSIUP), der ved valget i maj mistede alle deres 23 mandater i deputeretkammeret, vedtager på en kongres med stort flertal at slutte sig sammen med kommunistpartiet. Mindretallet, hvoraf nogle ønsker at fortsætte som selvstændigt parti, medens andre vil vende tilbage til det socialistiske parti (PSI), forlader kongressen.

9. – IRA's provisoriske fløj bryder våbenstilstanden (se 22/6) og genoptager terrorvirksomheden i stor skala; påstande om, at den britiske hær først brød våbenstilstanden, afvises 10/7 i underhuset af ministeren for Nordirland, William Whitelaw, der tillige oplyser, at han 7/7 havde et hemmeligt møde med nogle ledere af IRA-Provisionals om bilæggelse af konflikten, men at de stillede uantagelige betingelser. – 16. Efter gentagne voldsomme sammenstød i Belfast mellem hæren og IRA-kommandogrupper forlader tusinder af mennesker deres boliger i de katolske kvarterer, hvorefter parterne 18/7 enes om indtil videre at undlade enhver aktion i disse områder. – 18. Efter samtale med den tidl. nordirske premiermin. Brian Faulkner anmoder Whitelaw alle politiske partier i Nordirland om skriftligt at gøre rede for deres syn på Nordirlands fremtidige styre. Også enkeltpersoner indbydes til at fremsætte deres synspunkter. – 21. På denne »blodige fredag« eksploderer 20 meget store bomber uden varsel forskellige steder i Belfasts centrum inden for en halv time. Blandt målene er 3 busstationer, butikscentre, jernbanestationer og en bro over floden Lagan; 11 mennesker dræbes

og 120 såres, deraf mange hårdt. Whitelaw erklærer 24/7 i underhuset, at han aldrig mere vil tale med IRA-Provisionals. – 27. Det britiske forsvarsministerium meddeler, at hæren i Nordirland vil blive forstærket med 4000 mand, hvorved den kommer op på 21.000 mand. – 31. Britiske tropper med tanks og bulldozere rykker tidligt om morgenen uden nævneværdig modstand ind i de barrikaderede katolske kvarterer (»no-go areas«) Bogside og Creggan i Londonderry, jævner barrikaderne med jorden og skaffer sig fuldstændig kontrol i løbet af 3 timer. Senere på dagen patruljeres kvartererne, der hidtil har været under IRA's kontrol, af Royal Ulster Constabulary. Den protestantiske Ulster Defence Association (UDA) fjerner straks derefter frivilligt barrikaderne i de protestantiske kvarterer i Belfast, Londonderry og Portadown.

10. – Den finske regering giver i et memorandum til de to tyske staters handelsmissioner i Helsingfors på ny (se 11/9 71) udtryk for ønsket om oprettelse af diplomatiske forbindelser med Forbundsrepublikken Tyskland og DDR. Udenrigsmin. Kalevi Sorsa udtaler, at tiden er moden for et sådant skridt efter ratificeringen af firemagtsaftalen om Berlin (se 3/6). – 14. Det meddeles, at DDR og Schweiz har besluttet at udveksle handelsmissioner med konsulære beføjelser. Med udgangspunkt i DDR's beredvillighed til at forhandle om åbne formueretlige spørgsmål er der endvidere opnået enighed om at indlede forberedende ekspertforhandlinger herom. – 31. I Helsingfors indleder repræsentanter for den finske regering og DDR forhandlinger om oprettelse af diplomatiske forbindelser mellem de to stater.

Libyens øverste myndighed, Det revolutionære kommandoråd, hvis formand er stats- og regeringschef oberst Kadhafi, overdrager rådets viceformand og landets økonomi-, industri- og finansminister, den 29-årige major Abdul Salam Jalloud, hvervet at danne regering. Af ministerlisten, der foreligger 16/7, fremgår, at kun to af de 18 ministre er militære, nemlig foruden Jalloud selv indenrigsministeren, major Abdul Moneim al Huni, der ligesom en række andre ministre også var medlem af den foregående regering; resten er civile eksperter og teknikere. En nyoprettet post som udenrigsminister er besat med Mansour Rashid al Kekhia, der har været Libyens repræsentant ved FN. På ministerlisten er ikke nævnt nogen forsvarsminister, men oberst Kadhafi, der hidtil selv har beklædt denne post, fortsætter som øverstkommanderende over de væbnede styrker og formand for revolutionsrådet. – 23. Oberst Kadhafi meddeler, at han i februar har foreslået præsident Sadat en sammenslutning af Ægypten og Libyen, og at Sadat udbad sig 5 mdrs. betænkningstid.

13. – Lovforslaget om den britiske lovgivnings tilpasning til EEC vedtages af underhuset ved 3. og sidste behandling med 301 stemmer mod 284 og går derefter til overhuset.

På demokraternes partikonvent i Miami Beach udpeges senator George McGovern, Syddakota, til partiets præsidentkandidat ved valget i november. På forslag af McGovern vælges senator Thomas Eagleton, Missouri, til vicepræsidentkandidat.

14. – Den islandske regering udsteder en anordning, hvorefter udvidelsen af fiskeriterritoriet til 50 sømil træder i kraft 1/9 72 (se 15/2). Forinden har den britiske regering 14/4 anmodet Den internationale domstol i Haag om en kendelse om Islands ret til at udvide sit fiskeriterritorium som påtænkt, og den islandske regering har meddelt, at man ikke vil give møde for domstolen. – 19. Den britiske regering retter henvendelse til domstolen om at ville pålægge parterne at iagttage visse foreløbige forholdsregler indtil sagens endelige afgørelse ved domstolen. Vesttyskland følger samme linie som Storbritannien over for Island.

17. – To ministre i den hollandske koalitionsregering (se 22/6 71), transportmin.

Willem Drees junior og min. for videnskab og højere uddannelse Maurits de Brauw, der begge er repræsentanter for de demokratiske socialister DS 70 i kabinettet, indgiver deres afskedsbegæring, fordi de ikke kan gå med til besparelser på de pågældende ministeriers budgetter. De 5 partier, der indgår i koalitionen, tæller 82 af andetkammers 150 medlemmer, og med DS 70's 8 medlemmers udtræden af koalitionen har regeringen ikke længere flertal. – 20. Efter forgæves forsøg på at overtale de to ministre til at fortsætte, indgiver min.præsident Biesheuvel regeringens demissionsbegæring til dronning Juliana.

18. – I en tale i Den arabiske socialistiske unions centralkomité meddeler præsident Sadat, at han med virkning fra 17/7 har anmodet Sovjetunionen om at trække sine militære rådgivere og eksperter – ifl. vestlige kilder ca. 20.000 mand – hjem fra Ægypten, hvor de vil blive afløst af ægyptisk personnel. Alt udstyr og alle militære anlæg, som er leveret af Sovjetunionen siden 6 dages krigen i juni 1967, bliver Ægyptens ejendom og stilles under den ægyptiske hærs kommando. Præs. Sadat begrunder sin beslutning med de uoverensstemmelser med Sovjet, der efterhånden er opstået vedr. våbenleverancerne til Ægypten mht typer og mængder og restriktioner på våbnenes anvendelse. Sadat fremhæver imidlertid, at hans beslutning ikke berører venskabet med Sovjet, og erklærer, at Ægypten er rede til samtaler mellem de to lande inden for venskabs- og samarbejdstraktatens rammer. – 19. TASS erklærer, at forholdet mellem Sovjetunionen og Ægypten ikke berøres af Sadats beslutning, og at de sovjetiske rådgivere og eksperter havde fuldført deres hverv i Ægypten. – 22. Ægyptens informationsmin. Mohammed Zayyat oplyser, at Sadats beslutning ikke berører de faciliteter, som Ægypten stiller til rådighed for den sovjetiske Middelhavsflåde. Det meddeles også, at udvisningsbeslutningen heller ikke omfatter instruktører. – 24.–26. På den arabiske socialistiske unions nationalkongres i Cairo vedtages en resolution, der godkender præsident Sadats beslutning; i en anden resolution betegnes USA's tagen parti for Israel som en hovedhindring for en løsning af konflikten i Mellemøsten. I sin åbningstale på kongressen siger Sadat, at hjemsendelsen af de sovjetiske rådgivere og eksperter ikke betyder, at Ægypten går over i den amerikanske lejr. Han karakteriserer Sovjetunionens holdning som overforsigtig og grunden til, at 1971 ikke blev afgørelsens år. På baggrund af det amerikansk-sovjetiske topmøde i Moskva havde den ægyptiske regering overvejet situationen og truffet sin beslutning.

Premiermin. Heath meddeler i underhuset, at indenrigsmin. Reginald Maudling er trådt tilbage, og at underhusets leder, Robert Carr, har overtaget posten. Baggrunden for Maudlings tilbagetræden er, at der under en konkurssag mod John Poulson, indehaver af et internationalt arkitektfirma, er fremkommet oplysninger om store udbetalinger, som tyder på korruption. I denne forbindelse er Maudling, der i sin tid var bestyrelsesformand i et Poulsonselskab, også blevet nævnt. Da der er beordret politiundersøgelse, som skal foretages af London-politiet, der sorterer under indenrigsministeren, har Maudling ønsket at træde tilbage og har afslået et tilbud fra Heath om en anden ministerpost.

General Franco (79 år) udsteder på 36 års dagen for udbruddet af den spanske borgerkrig, der bragte ham til magten, et dekret, hvorefter vicepræsidenten for ministerrådet, den 69-årige admiral Luis Carrero Blanco i tilfælde af Francos død eller forhindring skal overtage posten som præsident for ministerrådet (regeringschef), hvis Franco ikke har udnævnt en regeringschef forinden. (Franco er p. t. både statsoverhoved og regeringschef, men grundloven af 1966 bestemmer, at de to poster på et ikke fastsat tidspunkt skal adskilles).

19. – Den finske regering under Rafael Paasio (se 9/2) træder tilbage med den be-

grundelse, at kun en regering med flertal i rigsdagen kan foreslå præs. Kekkonen at underskrive Finlands frihandelsaftale med EF (se 22/7).

21. – Kongen af Bhutan (i Himalaya), den reformvenlige Jigme Dorji Wangchuk, afgår ved døden 44 år gl. efter at have regeret i 20 år. Han efterfølges af den 17-årige kronprins, der 24/7 bestiger tronen som kong Jigme Singhi Wangchuk.

22. – I Bruxelles sluttes aftaler mellem De europæiske Fællesskaber og »Rest EFTA«-landene (Finland, Island, Portugal, Schweiz, Sverige og Østrig), hvorefter der med virkning fra 1/1 1973 oprettes et frihandelsområde for industrivarer omfattende de nævnte lande, de 6 nuværende EEC-lande og de 4 ansøgerlande. For Finlands vedkommende udskydes underskrivelsen, se 19/7.

25. – Ved præsidentvalget i Portugal genvælges den 77-årige Americo Tomas for en tredie 7 års periode. Som eneste kandidat får han 616 af valgforsamlingens 669 stemmer, medens 29 stemmer imod, og 24 undlader at stemme.

26. – Min.præsident Golda Meïr retter i Knesset en appel til præs. Sadat om direkte forhandlinger med Israel og anbefaler at begynde med »tilnærmelsessamtaler« om en midlertidig åbning af Suezkanalen; et sådant skridt kan efter hendes opfattelse bringe freden nærmere. Hun betegner hjemsendelsen af de sovjetiske rådgivere og eksperter (se 18/7) som en betydningsfuld begivenhed, der kan føre til en positiv vending, og udtaler sin tilfredsmed med den amerikanske regering, der har vist stigende forståelse for Israels politik. Et vidnesbyrd herom er, at USA siden årets begyndelse har været rede til at levere Israel Phantom-fly. – 27. Præs. Sadat erklærer, at direkte forhandlinger med Israel ville være ensbetydende med kapitulation, så længe en del af ægyptisk territorium er besat af Israel.

28. – Det meddeles officielt, at den tidl. kinesiske forsvarsmin. og viceformand i kommunistpartiet, marskal Lin Piao omkom 12/9 71 ved et flystyrt i Mongoliet på vej til Sovjetunionen efter et mislykket forsøg på at myrde formand Mao Tsetung.

## *August 1972*

1. – Eires premierminister Jack Lynch giver udtryk for sin regerings forståelse for de britiske troppers indmarch i de katolske boligområder i Nordirland (se 9/7) og meddeler, at IRA også vil blive bekæmpet af den irske regering; for fremtiden vil IRA-medlemmer, der har overtrådt loven, og som fra Nordirland flygter over grænsen til Eire, blive arresteret. – Det nordirske soc.dem arbejderparti (SDLP) fordømmer i stærke vendinger den britiske hærs aktion i Londonderry og tilføjer, at chancerne for at finde en gensidig acceptabel løsning af Nordirlands problem herved er blevet stærkt formindskede. (Dette forhindrer dog ikke, at repræsentanter for SDLP 8/8 og 10/8 har samtaler med statssekretæren for Nordirland William Whitelaw). – 2. Whitelaw meddeler i underhuset, at regeringen gennem en folkeafstemning i Nordirland vil søge konstateret, om befolkningen ønsker den nuværende grænse mellem Nordirland og Eire bevaret. – Whitelaw løslader 14 internerede, alle medlemmer af IRA's officielle fløj, fra Long Kesh lejren. Nye løsladelser finder sted 8/8 (47), 11/8 (18) og 16/8 (25 medl. af IRA-Provisionals), hvorefter antallet af internerede i Long Kesh er nede på 248. (SDLP har ved flere lejligheder erklæret, at partiets deltagelse i forhandlinger om Nordirlands

fremtid er betinget af afskaffelse af interneringerne). – 11. Whitelaw meddeler, at der i dagene 25.–27/9 vil blive afholdt en konference om Nordirland, og at der vil blive sendt indbydelse til de politiske partier, der er repræsenteret i det prorogerede nordirske parlament, nemlig unionistpartiet, SDLP, alliancepartiet, demokratiske unionister (Ian Paisley's parti), nationalister, det nordirske republikanske parti og det republikanske arbejderparti. – 28. Ledelsen af IRA's provisoriske fløj opfordrer til boycot af den planlagte partikonference og meddeler, at den væbnede kamp vil blive fortsat.

Den nye amerikansk-sovjetiske handelskommission (se 22.–30/5) afslutter sin første møderække i Moskva. Handelsmin. Peter G. Peterson, der har ledet den amerikanske delegation, udtaler på en pressekonference, at der efter hans opfattelse er gode chancer for en løsning af de gensidige handelsproblemer, og at man også er kommet hinanden nærmere i spørgsmålet om låne- og lejeoverenskomsten fra den anden verdenskrig. Mht spørgsmålet om rentesatserne ved evt. kreditter ligger standpunkterne dog endnu langt fra hinanden.

2. – Efter 3 dages forhandlinger i Tobruk og Benghazi meddeler Ægyptens præsident Sadat og Libyens statsoverhoved oberst Kadhafi, at de har besluttet at gennemføre en sammenslutning af de to lande (se 10/7). Til gennemførelse af sammenslutningen oprettes en fælles politisk kommando, der igen nedsætter blandede kommissioner, og sammenslutningsplanen skal efter at være forelagt og godkendt af de to landes politiske institutioner sendes til endelig afgørelse ved folkeafstemning inden 1/9 73. Det meddeles, at Syrien, der sammen med Ægypten og Libyen danner Føderationen af arabiske republikker, er blevet underrettet om beslutningen i Benghazi, og at præsident Hafez al Assad har billiget den. I Paris giver meddelelsen anl. til spekulationer over, om embargoen på våbenleverancer, indført efter 6 dages krigen i 1967, til lande »i frontlinien« (Israel, Ægypten, Syrien og Jordan) herefter også skal omfatte Libyen, der har bestilt 100 Mirage-fly, hvoraf 40 er leveret. En talsmand for den franske regering udtaler, at der ikke er tale om en revision af Frankrigs politik mht Libyens køb af våben, men at regeringen vil følge den videre udvikling med interesse.

4. – Præsident Amin meddeler, at han vil anmode Storbritannien om at tage ansvaret for alle asiater i Uganda med britisk pas, fordi de saboterer landets økonomi og opmuntrer korruptionen. Han ønsker landets erhvervsliv på ugandiske, især de sortes hænder. – 5. I en radiotale udtaler Amin, at han vil tilkalde den britiske højkommissær i Kampala Richard Slater og anmode ham om at drage omsorg for fjernelsen af alle asiater med britisk pas fra Uganda. – 6. Amin erklærer, at hans beslutning er endelig, og at den også omfatter asiater med indisk og pakistansk pas. – 7. Udenrigsmin. Sir Alec Douglas-Home udtaler i underhuset, at den britiske regering ikke har fået nogen officiel meddelelse. Han erklærer, at Storbritannien anerkender sine særlige forpligtelser over for personer med britisk pas, som har slået sig ned i Uganda. – 9. Amin meddeler, at han har underskrevet et dekret, som med øjeblikkelig virkning tilbagekalder alle indrejse- og opholdstilladelser til ikke-ugandiske statsborgere af asiatisk oprindelse, foruden personer med britisk pas borgere i Indien, Pakistan og Bangla Desh. Amin meddeler også, at indenrigsministeriet har fået ordre til at iværksætte en undersøgelse af 25.000 asiaters forhold, som ved den særlige folketælling i okt. 71 har fået ugandisk statsborgerskab. På en pressekonference udtaler Amin, at de fleste af de asiater, der ikke er ugandiske borgere, skal være ude af landet inden 90 dage, men nævner en række undtagelser: læger, lærere, sagførere, revisorer, ingeniører, arkitekter, ejere af industri- og landbrugsforetagender samt statsansatte. – 11. Amin udtaler, at han har givet sine mini-

stre ordre til at ordne salg af butikker, fabrikker, hoteller og biografer, der ejes af asiater, som berøres af udvisningsdekretet, til ugandiske statsborgere. – 15. Kansleren for hertugdømmet Lancaster, Geoffrey Rippon, der i dagene 11.–15/8 besøger Uganda, Kenya og Tanzania, har en samtale med præsident Amin, der bagefter udtaler, at han ikke forandrer sin beslutning om, at Storbritannien skal modtage asiater med britisk pas inden for 90 dage. Ved sin tilbagekomst til London 16/8 udtaler Rippon, at det vil være næsten umuligt for Storbritannien at modtage det fulde antal udviste asiater på ordentlig vis inden for den nævnte frist. – 17. Amin annullerer undtagelserne fra udvisningsordren, se ovenfor. – 19. Amin meddeler, at alle asiater med ugandisk borgerskab også vil blive udvist, men bøjer sig for protester fra studenterne og præsident Nyerere, Tanzania, og erklærer 22/8, at asiater, der er ugandiske borgere, ikke vil blive udvist, derimod vil deres borgerskab blive nøje undersøgt, og de, der har dobbelt borgerskab, må forlade landet. – 29. Det meddeles, at den britiske regering indtil videre vil indfryse en finansiel hjælp på 10 mill. pund til Uganda for at bevæge præsident Amin til at indgå et humant kompromis i udvisningsspørgsmålet.

7. – Den ægyptiske informationsminister bekræfter, at præs. Sadat fra den sovjetiske partileder Leonid Bresjnjev har modtaget et budskab med indbydelse til indbyrdes samtaler. Om indholdet af budskabet siger han, at det ikke åbner nye veje eller nyt udsyn, der kan foranledige nye skridt. – 17. Chefredaktør Mohammed Hassanein Heikal skriver i Cairo-dagbladet Al Ahram, at Sovjetunionen intet har gjort, som kunne sætte den ægyptiske hær i stand til at tage kampen op med Israel, og at præs. Nixons besøg i Moskva har vist, at de to supermagter går af vejen for konflikter i deres indbyrdes forhold. Derfor havde sovjetisk tilstedeværelse i Ægypten militært set mistet enhver betydning. Samme dag erklærer Sadat i et lukket møde i parlamentet, at Sovjetunionen med sin delvise embargo på våbenleverancer ville bringe Ægypten i en klemme. Om Bresjnjevs budskab siger Sadat, at det i sprog, indhold og form er uantageligt.

8. – Den demokratiske partis nationalkomité nominerer Sergent Shriver til partiets vicepræsidentkandidat i stedet for senator Thomas Eagleton (se 13/7), der 31/7 er trådt tilbage efter at det er kommet offentligt frem, at Eagleton har været indlagt til psykiatrisk behandling. – 22. Republikanernes partikonvent i Miami Beach nominerer præsident Richard Nixon og vicepræsident Spiro Agnew til partiets kandidater ved det kommende præsidentvalg.

9. – Den fg. hollandske min.præsident Barend Biesheuvel meddeler, at de tilbageværende 4 regeringspartier (se 17/7) har besluttet at lade afholde valg i november, og at regeringen indtil da vil fortsætte som forretningsministerium. Transportministeriet overtages af boligmin. Berend Jan Udink og ministeriet for videnskab og højere uddannelse af undervisningsmin. Chris van Veen.

10. – Sikkerhedsrådet beslutter med 11 stemmer mod 1 (Kina) at optage Bangla Desh's ansøgning om medlemskab i FN på dagsordenen. – 25. Kina nedlægger veto mod et resolutionsforslag, der henstiller til FN's generalforsamling at optage Bangla Desh som medlem.

11. – I Czekoslovakiet er siden 17/7 ved 9 processer i alt 46 tidligere fremtrædende kommunister og tilhængere af den tidligere partileder Alexander Dubček blevet idømt fængselsstraffe for statsfjendtlig virksomhed. – 16. Det czekoslovakiske kommunistpartis centralorgan Rude Pravo erklærer, at der ikke er tale om politiske processer, men at alle de dømte er fundet skyldige i overtrædelse af den socialistiske stats love.

13. – Jugoslaviens ministerpræsident Dje-

mal Bijedic foreholder i en tale Australien og Østrig, at de har tolereret terrorgrupper, der for nylig er trængt ind i Jugoslavien (se 2/7), på deres territorium og siger, at der i Australien endog findes regulære uddannelseslejre for sådanne sabotører; Jugoslavien gør for tiden over for disse og nogle andre lande skridt til at få straffet alle, der direkte eller indirekte har ansvaret for anslag mod Jugoslavien. – 14. Udenrigsmin. Rudolf Kirchenschläger erklærer, at han med forbavselse hører, at Østrig skulle tolerere terroristisk virksomhed fra sit territorium; Østrig er naturligvis rede til at bekæmpe terrorister på sit territorium, men dette må i givet fald ske i samarbejde med Jugoslavien, og Jugoslavien har hidtil forsømt at lade Østrig tilflyde de nødvendige oplysninger. – 18. Den jugoslaviske regering overrækker Østrig og Australien memoranda om antijugoslavisk virksomhed i disse lande. Et lignende memorandum tilstilles 24/8 den schweiziske regering.

14. – Den norske udenrigsmin. Andreas Cappelen udtaler, at hvis den nye islandske fiskerigrænse (se 14/7) bliver årsag til kædereaktioner, som fører til, at vilkårene for fiskeriet ud for den nordnorske fiskerigrænse bliver væsentligt ændret, må den norske regering overveje på ny, hvorledes de norske interesser kan varetages. I en note til Island erklærer den norske regering, at den forudsætter, at norske fiskere ikke bliver mindre gunstigt behandlet i farvandet ved Island end fiskere fra andre lande. I modsætning til Sverige protesterer Norge ikke mod Islands udvidelse af fiskeriterritoriet, men kan ikke anerkende den folkeretsligt. – 16. Island og Færøerne slutter overenskomst, der åbner adgang for færøske fiskere til at fiske med line og garn i området mellem den gamle fiskerigrænse på 12 sømil og den nye på 50 sømil, der træder i kraft 1/9, i en periode på indtil 4 måneder. – 17. Den internationale domstol i Haag afsiger en kendelse, der pålægger Island at afholde sig fra skridt til gennemførelse af udvidelsen af fiskeriterritoriet over for britiske og vesttyske skibe, og samtidig pålægger Storbritannien og Vesttyskland at afholde sig fra at fiske mere end 170.000 henholdsvis 119.000 tons fisk årligt (gennemsnittet for de sidste 5 år) inden for et nærmere bestemt område. – 18. Den islandske regering erklærer, at den ikke vil respektere kendelsen og udtrykker sin forbavselse over, at domstolen har ment sig i stand til at afsige denne foreløbige kendelse uden først at have pådømt Islands principielle protest mod domstolens kompetence til at beskæftige sig med sagen. – 29. Den sovjetiske regering vender sig i en note til Island mod udvidelsen af fiskeriterritoriet fra 12 til 50 sømil og fastslår, at Sovjetunionen ud fra principielle overvejelser ikke kan anerkende en sådan foranstaltning.

16. – Da kong Hassan II af Marokko er på vej hjem fra Frankrig, angribes hans fly af et af eskorteflyene, og da kongen uskadt er landet ved Rabat, angribes også lufthavnen af marokkanske militærfly, men kongen slipper også uskadt fra dette angreb, hvorefter Kenitra luftbase, hvis øverstbefalende menes at have ledet kupforsøget, overtages af kongetro tropper. – 17. Det meddeles, at forsvarsminister, general Mohammed Oufkir har begået selvmord. – 19. Kong Hassan betegner Oufkir som hovedmanden i sammensværgelsen og siger, at han ville være regent. Kongen overtager selv forsvarsministeriet.

23. – Statsmin. Trygve Bratteli meddeler, at den norske socialdemokratiske mindretalsregering træder tilbage, hvis resultatet af den vejledende folkeafstemning 25/9 bliver et nej til norsk medlemskab af EF. – 24. Foranlediget af udtalelser fra EF-modstanderes side om, at han ikke behøver at træde tilbage, og at det, hvis han træder tilbage, er Arbejderpartiets pligt at danne en ny regering under en anden statsminister, erklærer Bratteli, at ingen Arbeiderpartiregering vil forhandle om en frihandelsaftale med et udvidet Fællesskab,

hvis den norske befolkning siger nej til fuldt medlemskab af EF sammen med Storbritannien, Irland og Danmark.

25. – Efter sin tilbagekomst fra Moskva meddeler præsident Kekkonen, at såvel den sovjetiske som den amerikanske regering har godkendt det finske forslag om, at de forberedende samtaler om en europæisk sikkerhedskonference skal begynde 22/11 i Helsingfors. 26/8 udtaler udenrigsmin. Kalevi Sorsa, at der også fra mange andre for Europas sikkerhed ansvarlige magter er indløbet bekræftende svar.

## *September 1972*

2. – Canadas premiermin. Pierre Trudeau opløser parlamentet og udskriver nyvalg, der vil finde sted 30/10.

4. – I Finland (se 19/7) danner den hidtidige udenrigsminister, socialdemokraten Kalevi Sorsa flertalsregering bestående af repræsentanter for soc.dem., centerpartiet, det svenske folkeparti og det liberale folkeparti. De 4 partier har tilsammen 107 medlemmer i rigsdagen af ialt 200; oppositionen består af folkedemokraterne (37), Veikko Vennamos landsbygdparti (18), samlingspartiet (kons.) (34) og Kristeligt forbund (4). Den nye regering kommer til verden efter vanskelige forhandlinger, som præs. Kekkonen griber ind i ved at møde op i sit gamle parti, centerpartiets gruppemøde og overtale gruppen til at gå ind på et kompromis, hvorefter den planlagte forhøjelse af pensionerne reduceres betydeligt. I den nye regering er fhv. stats- og udenrigsmin. Ahti Karjalainen (centerp.) udenrigsminister og hans partifælle Johannes Virolainen finansminister. Herudover er centerpartiet repræsenteret ved landbrugsmin. Erkki Haukipuro, viceundervisningsmin. Marjatta Väänänen og vicesocialmin. Pentti Pekkarinen. Af de 7 soc.dem. ministre havde de 6 sæde i den foregående regering, nemlig foruden Sorsa selv justitsmin. og min. i statsrådets kancelli Matti Louekoski, undervisningsmin. Ulf Sundqvist, handelsmin. Jussi Linnamo, socialmin. Seija Karkinen og arbejdsmin. Valde Nevalainen; ny er vicefinansmin. Esko Niskanen, der har været formand for den soc.dem. rigsdagsgruppe. Det svenske folkepartis repræsentanter er handels- og industrimin. Greis Teir, der har været formand i partiets rigsdagsgruppe, og forsvarsmin. Kristian Gestrin. Det liberale folkepartis formand, professor Pekka Tarjanne, er ene om at repræsentere sit parti i regeringen, hvor han overtager trafikministeriet og er tillige nordisk samarbejdsmin. Posten som indenrigsmin. besættes med Heikki Tuominen (generaldirektør for Postsparebanken) der står uden for partierne.

Der er sluttet overenskomst mellem Sovjetunionen og Jugoslavien om kreditter på i alt 1700 mill. dollars til den jugoslaviske sværindustri. Det drejer sig om finansiering af ca. 60 forskellige projekter: kraftværker, jern- og stålværker, kemiske fabrikker og metallurgiske anlæg. Tilbagebetalingen vil ske i form af leverancer af råvarer og industriprodukter.

5. – 8 palæstinensiske terrorister fra gruppen Sorte September trænger ind i det israelske kvarter i den olympiske by i München, dræber straks 2 israelske sportsmænd og holder 9 som gidsler. Efter forgæves forsøg på ved forhandling med terroristerne at redde gidslerne, føres de og terroristerne i helikoptere til Fürstenfeldbruck militære flyveplads, hvor et jetfly fra Lufthansa står parat, og her gør politiets skarpskytter et mislykket forsøg på at befri israelerne. Alle de 9 gidsler dræbes af terroristerne, der selv mister 5 mand i kampen, medens 3 tages i forvaring af politiet. – 7. Ved statsbegravelsen af de dræbte israelere udtaler viceministerpræsi-

dent Yigal Allon, at de arabiske stater har det fulde ansvar for forbrydelsen og vil blive draget til ansvar. – 8. Det israelske luftvåben retter voldsomme angreb på partisanbaser og flygtningelejre i Syrien og Libanon. Udenrigsmin. Abba Eban erklærer, at kampen mod partisanerne nu har første prioritet og vil blive ført videre uden skånsel; fredsbestræbelserne i Mellemøsten er nu skudt i baggrunden. Syrien og Libanon indklager Israel for FN's sikkerhedsråd. – 11. I sikkerhedsrådet nedlægger USA veto mod en resolution, der opfordrer parterne i Mellemøstenkonflikten til straks at indstille alle militære operationer og vise den største tilbageholdenhed, fordi den ikke fordømmer drabene i München. – 16. Den israelske hærs panserstyrker og luftvåbnet retter det hidtil voldsomste angreb mod partisanbaserne i det sydlige Libanon og ødelægger et stort antal bygninger m. v. Den libanesiske hær, der sættes ind mod angrebet, kan intet effektivt udrette mod israelerne, der har luftherredømmet. Aktionen varer 32 timer, hvorefter israelerne trækker sig tilbage. Partisanerne hævder, at den libanesiske regering har krævet, at de skal forlade byerne i grænseområdet, men dette dementeres af regeringen. – 18. Føderationen af arabiske Republikker (Ægypten, Libyen og Syrien) advarer Israel om, at angreb på en af medlemsstaterne vil blive betragtet som et angreb på føderationen og vil blive slået tilbage. – 22. Udenrigsmin. Abba Eban erklærer over for den amerikanske udenrigsmin. Rogers, at Israel ikke vil forhandle om en ordning i Mellemøsten, så længe de arabiske terrorister får lov til frit at operere, og antyder, at Israel forbereder en ny større aktion for at ødelægge terrorist-organisationerne. – 25. Partisanerne i Libanon meddeler, at regeringen har lempet restriktionerne på deres bevægelsesfrihed.

Ugandas sikkerhedsråd meddeler, at den britiske regering i samarbejde med israelere og asiater og nogle andre vestlige lande planlægger af dræbe general Amin. – 11. En britisk militær uddannelsesmission i Uganda udvises. – 13. Ugandas udenrigsmin. Wamumu Kibedi præciserer over for den britiske højkommissær, at alle de 30.000 eller 40.000 britiske asiater, der er blevet udvist, må være ude af landet 7/11. – 17. Uganda hævder, at tanzanianske tropper er trængt ind i Uganda og har erobret 3 byer. Tanzania erklærer, at det drejer sig om kampe mellem præsident Amins tropper og en ugandisk folkehær. – 18. Tanzania sender forstærkninger til grænsen med ordre fra præsident Nyerere om ikke at overskride den, men hindre Uganda i at gøre det. Meddelelser fra Kampala og Dar-es-Salaam går ud på, at invasionen er foretaget af tilhængere af fhv. præs. Milton Obote, der i jan. 1971 blev styrtet af Amin og fik asyl i Tanzania. – 19. Efter 3 dages kampe i den sydvestlige del af landet erklærer Uganda, at invasionsstyrkerne er revet op og på flugt. Det meddeles også, at ugandiske fly har udført et vellykket angreb på en by i Tanzania. – 20. Det sudanske udenrigsministerium meddeler, at 5 libyske fly med 400 mand og militært udstyr på vej til Uganda er blevet tvunget til at lande i Khartum. Præs. Amin truer Tanzania med invasion for at ødelægge militærlejre, hvor fjenden forbereder nyt angreb på Uganda, og præs. Nyerere erklærer, at Tanzania ikke vil finde sig i fortsatte bombardementer. – 21. Fra Nairobi meldes, at Uganda og Tanzania ved Somalias mellemkomst er blevet enige om våbenstilstand: Uganda skal ophøre med at bombardere tanzanianske byer og Tanzania trække sine tropper tilbage fra grænsen til Uganda. – 22. Uganda giver ordre om, at over 8000 asiater, som skal udvises, skal være ude af landet inden 48 timer. Amin indrømmer, at der stadig kæmpes i den sydvestlige del af landet, og en by i Tanzania bombarderes. – 24. Udenrigsmin. Omar Arteh Ghaleb, Somalia, udtaler, at en fredsplan, som er udarbejdet af Somalias præsident Barre, i princippet er godkendt af både Uganda og Tanzania. – 25. Tanzanianske tropper vender tilbage fra grænsen til lejre i det indre

af landet. – 26. Uganda anklager Indien for at forberede et angreb på Uganda i samarbejde med Tanzania og Zambia. – 28. Præs. Amin hævder, at et nyt invasionsforsøg af tanzanianske tropper og guerillastyrker er blevet slået tilbage med store tab for angriberne.

6. – I et fælles communiqué meddeler den finske og den østtyske regering, at forhandlingerne om diplomatisk anerkendelse af DDR er afsluttede (se 10/7). Traktatudkastet, der er paraferet af forhandlingsdelegationernes ledere, indeholder bl. a. en aftale om at forhandle om de økonomiske og juridiske problemer, som stadig står åbne efter den anden verdenskrig (krigsskadeerstatninger osv.).

8. – Præsident Sadat udnævner den hidtidige informationsminister Mohammed Hassan al-Zayat til udenrigsminister i st. f. Mourad Ghaleb, der bliver ambassadør i udenrigsministeriet i Cairo.

14. – Under et besøg i Bonn af den polske udenrigsmin. Stefan Olszowski, der har forhandlet med forbundskansler Willy Brandt og udenrigsmin. Walter Scheel, er der opnået enighed om straks at oprette diplomatiske forbindelser mellem de to lande på ambassadørniveau. Der er også forhandlet om en forøgelse af handelen mellem Polen og Vesttyskland og om en lettelse af adgangen for »etniske« tyskere i Polen til at rejse til Vesttyskland.

15. – Fra Belfast meldes, at den britiske hær i løbet af 48 timer har arresteret 20 formodede medlemmer af IRA Provisionals, deriblandt en bataljonschef. – 20. Chefen for IRA Provisionals 3. bataljon i Belfast Eddie Campbell arresteres af den britiske hær. – Det nordirske soc.dem arbejderparti (SDLP) foreslår, at Nordirland i en overgangsperiode skal styres fra London og Dublin i fællesskab, indtil en forening af Nordirland med Eire kan finde sted. – 21. Den britiske regering beslutter at oprette en særlig domstol i Nordirland for personer mistænkt for terror og at nedsætte en kommission af jurister og lægmænd, som skal overveje forholdsregler, som kan overflødiggøre internering; på indeværende tidspunkt er det efter regeringens opfattelse ikke muligt at afskaffe internering af hensyn til sikkerheden og for at beskytte de britiske tropper. – 27. I Darlington slutter en 3 dages konference om Nordirlands fremtid, hvortil var indbudt en række af de politiske partier i Ulster (se 1/8); kun 3 partier, unionisterne, alliancepartiet og det nordirske arbejderparti, havde sendt delegerede, de andre boykottede konferencen af forskellige grunde, SDLP således fordi ikke alle internerede var blevet løsladt. De 3 partier er enige om, at der skal være et regionalt parlament i Ulster, og at provinsen skal forblive britisk, så længe flertallet af befolkningen ønsker det, men har i øvrigt vidt forskellige opfattelser af problemerne. Statssekretæren for Nordirland William Whitelaw meddeler efter konferencen, at regeringen inden årets udgang vil offentliggøre en »grønbog« med de forskellige politiske gruppers anskuelser og forslag, men uden selv at fremsætte forslag.

Et SAS DC 9 fly på vej fra Göteborg til Stockholm kapres af 3 kroatiske nationalister (se 13/8), der tvinger det til at gå ned i Bulltofta lufthavn ved Malmö. Flypiraterne truer med at sprænge flyet med 86 passagerer og 4 besætningsmedlemmer i luften, medmindre den svenske regering løslader 7 kroatiske fanger, deriblandt to, der er dømt for mordet på den jugoslaviske ambassadør i Stockholm (se 2/4 71). Den svenske regering bøjer sig, og de 7 løsladte fanger ankommer til Bulltofta. Her kræver piraterne ½ mill. kr., før de vil lade passagererne gå fra borde, og også dette krav opfyldes. Med besætningen, de 3 pirater og 6 løsladte fanger (én nægter at tage med) ankommer maskinen til Madrid med benzinen næsten opbrugt, og piraterne og fangerne overgiver sig til det spanske politi efter at have forsøgt at opnå politisk asyl.

Spanien og Sovjetunionen underskriver en overenskomst om oprettelse af permanente handelsdelegationer i Madrid og Moskva. (Der er ikke diplomatiske forbindelser mellem de to lande).

20. – Forbundskansler Willy Brandt fremsætter i forbundsdagen i henh. til grundlovens art. 68 begæring om tillidsafstemning, for at det ved forkastelsen af forslaget kan blive muligt at afholde det valg før tiden, som er blevet en nødvendighed, efter at regeringspartierne på grund af frafald (se 23/4) har mistet flertallet i forbundsdagen, idet både regeringspartierne og oppositionen nu tæller 248 stemmeberettigede medlemmer. Nødvendigheden af en fremskyndelse af forbundsdagsvalget demonstreres ved, at regeringen samme dag lider nederlag ved en række afstemninger om pensionsreformen, hvorved oppositionen opnår, at der åbnes adgang til pensionssystemet for selvstændige næringsdrivende og husmødre samt indføres en fleksibel aldersgrænse og en indtægtsgrænse. Uanset ændringerne vedtages lovforslaget den flg. dag enstemmigt. – 21. Forbundsdagen beslutter enstemmigt at indføre kontrol med de såkaldte rådgiverkontrakter, der har bragt mange forbundsdagsmedlemmer under mistanke for korruption. Forholdet var senest i offentlighedens søgelys, da de parlamentariske statssekretærer Joachim Raffert (SPD) og Wolfram Dorn (FDP) måtte nedlægge deres embeder, efter at ugebladet Der Spiegel havde afsløret, at de for betaling arbejdede for forlaget Heinrich Bauer, udgiver af ugebladet Quick, som gentagne gange har offentliggjort fortrolige dokumenter, således økonomi- og finansmin. Karl Schillers afskedsansøgning til forbundskansler Willy Brandt (se 2/7). – 22. Forbundsdagen forkaster tillidserklæringen til regeringen med 248 stemmer mod 233, regeringens medlemmer undlader at stemme. Efter afstemningen anmoder forbundskansleren forbundspræsident Gustav Heinemann om at opløse forbundsdagen og fastsætte datoen for nyvalg. Forinden har forbundsdagen enstemmigt godkendt trafikaftalen med DDR (se 26/5); 9 undlader at stemme. – 24. Fhv. økonomi- og finansminister Karl Schiller har meldt sig ud af SPD, som han har været medlem af i mere end 25 år. – Willy Brandt udtaler i et interview i ugebladet Der Spiegel, at der for ham ikke kan være tvivl om, at der var korruption med i spillet, da regeringspartierne ved frafaldet tidligere på året kom i mindretal i forbundsdagen. Oppositionen opfordrer Brandt til at nævne konkrete enkeltheder eller tage beskyldningerne tilbage. – 26. Karl Schiller erklærer, at han ikke har i sinde at melde sig ind i noget andet parti, men betragter sig som fuldstændig uafhængig og forpligtet til at sige lige ud, hvad han mener om regeringens økonomiske og finansielle politik. – 28. Det meddeles, at forbundsdagens præsident Kai-Uwe von Hassel har bedt forbundskansler Brandt om en nærmere forklaring på hans udtalelse om korruption i forbundsdagen.

[Overhuset vedtager med 167 stemmer mod 21 lovforslaget om den britiske lovgivnings tilpasning til EEC (se 13/7)].

24. – Ved en folkeafstemning i Schweiz forkastes et forslag om forbud mod eksport af våben til alle lande med undtagelse af neutrale europæiske stater med 593.199 stemmer mod 584.726. Kun 32,7 pct. af vælgerne deltager i afstemningen.

25. – Resultatet af den vejledende norske folkeafstemning om medlemskab af EF bliver et klart nej, idet 956.043 eller 46,51 stemmer ja, og 1.099.398 eller 53,49 pct. stemmer nej. Valgdeltagelsen er 77,68 pct.

Af stortingets 150 medlemmer regnes 44 for at være EF-modstandere, nemlig 12 fra arbeiderpartiet, hele senterpartiet, halvdelen af kristeligt folkeparti (7 af 14) og under halvdelen af venstre (5 af 13). De 44 ville ved en afstemning i stortinget kunne hindre indmeldelse i EF, hvortil der kræves 3/4 majoritet, men med et klart ja-flertal ved folkeafstemningen var

det ventet, at nogle af de 44 ville følge folkets afgørelse. Da afstemningsresultatet foreligger, meddeler en soc.dem. modstander af EF, stortingsrepræsentant Arne Kielland fra Sør Trøndelag, at han vil udmelde sig af arbeiderpartiet og søge optagelse i SF, der herved igen vil blive repræsenteret i stortinget.

Statsmin. Trygve Bratteli udtaler, at der ikke bliver noget norsk medlemskab af EF, og at dette betyder at regeringen går af (se 23/8).

29. – Det vesttyske udenrigsministerium meddeler, at der ved forhandlinger i Bonn er opnået enighed mellem Vesttyskland og Kina om oprettelse af diplomatiske forbindelser og udveksling af ambassadører mellem de to lande (se 6.–11/7). Overenskomsten vil blive underskrevet af udenrigsmin. Walter Scheel og udenrigsmin. Chi Peng-fei under Scheels forestående besøg i Kina 10.–14/10.

I Peking underskriver ministerpræsidenterne Chou En-lai og Kakuei Tanaka en erklæring om oprettelse af diplomatiske forbindelser mellem Japan og Folkerepublikken Kina fra 29/9 72. I erklæringen hedder det bl. a., at den japanske regering anerkender Folkerepublikken Kinas regering som Kinas eneste lovlige regering, og at Peking bekræfter, at Taiwan (Formosa) er en udadskillelig del af Folkerepublikken, et standpunkt, som den japanske regering »fuldt ud forstår og respekterer«. Peking frafalder sine krav om krigsskadeerstatninger fra Japan, og de to stater erklærer, at alle stridigheder, der måtte opstå mellem dem, skal afgøres ved fredelige midler uden tilflugt til krig eller trusler om krig. Det hedder videre, at normaliseringen af forholdet mellem de to lande ikke er rettet mod noget tredieland, at ingen af dem bør søge hegemoni over Asien-Pacific regionen, og at de begge er imod, at noget andet land eller gruppe af lande tilstræber en sådan hegemoni. For at befæste og udvikle de fredelige og venskabelige forbindelser er de to regeringer enige om at indlede forhandlinger om en freds- og venskabstraktat, og der vil blive søgt afsluttet handels-, søfarts-, luftfarts- og fiskerioverenskomster m. m. – Taiwan afbryder de diplomatiske forbindelser med Japan.

30. – Præsident Nimeiry hjemkalder en del af de sudanske tropper, der siden juni 1967 har været stationeret i Ægypten ved Suezkanalen. Samtidig har Ægypten besluttet at hjemkalde ca. 200 lærere ved Cairouniversitetets filial i Khartum. Dette sker ifl. dagbladet Al Ahram efter den sudanske regerings udvisning af den ægyptiske rektor Mohammed Oveida.

## DANMARK

### *Juli 1972*

4. – Dansk Undergrunds Consortium begynder produktion af olie i Danfeltet i Nordsøen.

5. – I et samråd med folketingets spareudvalg (se 27/6) meddeler økonomi- og budgetmin. Per Hækkerup, at det bliver nødvendigt at gennemføre yderligere besparelser, og at bolig- og serviceområderne (undervisning, social- og sundhedsvæsen) må holde for. Det oplyses, at af de aftalte besparelser for 1973/74–1975/76 (se 9/5) på henholdsvis 702,1094 og 1183 mkr. er hidtil kun besparelser på 303.554

og 601 mkr. ført ud i livet, og at der kun er tale om besparelser i forhold til ønskede udvidelser.

6. – Ifølge Danmarks Statistik er det offentliges forbrug af arbejdskraft fra 1971 til 1972 steget langt stærkere end forudsat i »Perspektivplanlægning 1970–85« (se 18/3 71), nemlig med 41.000 til 510.000 personer. I redegørelsen var der regnet med en årlig vækst på ca. 15.000.

10. – Økonomi- og budgetmin. Per Hækkerup udtaler i anl. af den voldsomme stigning i det offentlige forbrug af arbejdskraft, at der må skæres ned – hårdt og brutalt.

13. – Regeringen beslutter, at der foruden de allerede aftalte 555 mkr. (se 17/5) skal spares 100–150 mkr. på finansloven for 1972–73, således at man kommer op på ca. 700 mkr. i samlet besparelse. I cirk. af 16/5 til ministerierne om besparelser på anlægsbudgettet bortfalder bestemmelsen om mulighed for dispensation efter 1/10, og man følger en henstilling fra finansudvalget om at udskyde igangsættelse af bevilgede, ikke påbegyndte bygge- og anlægsarbejder mest muligt. Endvidere skal der indtil 1/4 73 ikke kunne oprettes nye statsstillinger, medmindre der er en ganske særlig begrundelse, og da der kun er ca. 60 mkr. tilbage af bevillingsreserven, skal alle ministerier vise den største tilbageholdenhed med bevillingsansøgninger til finansudvalget.

25. – Indenrigsmin. Egon Jensen og økonomi- og budgetmin. Per Hækkerup indgår ændret aftale (se 8/6) med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommune. De kommunale organisationer vil sammen med ministrene indstændigt henstille til kommuner og amtskommuner, at der i finansåret 1972–73 ligesom for statens vedk. gennemføres en reduktion af investeringerne med 10 pct., og at ikke-igangsatte arbejder udskydes mest muligt. For 1973–74 fastsættes reduktionen af investeringerne generelt til 15 pct. af de budgetterede investeringer i 1972–73, og samtidig nedsættes lånerammen til 80 pct. af lånerammen for 1972–73. Kommuner med særlige problemer kan dog få dispensation fra investeringsbegrænsningen inden for maksimalt 15 pct., og ud over den fastsatte låneramme stilles 200 mkr. til rådighed. Der er endvidere enighed om, at arbejdet med lempelse, evt. afskaffelse af standarder og normkrav fra statens side skal fremskyndes mest muligt, og med henblik herpå skal en ny forhandling finde sted først i sept., og der skal foretages en opgørelse over størrelsen af hver kommunes og amtskommunes personale fordelt efter stillingskategorier. Samtidig henstilles det, at der vises tilbageholdenhed med oprettelse af nye stillinger.

30. – Fhv. statsmin. Baunsgaard opfordrer i Politiken statsmin. J. O. Krag til at opgive det snævre samarbejde med SF og tilbyder i så fald regeringen KVR-partiernes støtte.

31. – Økonomi- og budgetmin. Per Hækkerup orienterer folketingets spareudvalg om hovedtræk i regeringens spareplaner. I indeværende finansår (1972–73) skal der spares ca. 700 mkr. på finansloven og i de tre finansår 1973/74–1975/76 henholdsvis 1400, 1800 og 1900 mkr. på budgetoverslagene, som blev fremlagt i april, og som ikke omfatter udgifterne ved de siden da vedtagne love. Det oplyses også, at besparelserne i år opnås ved en generel nedsættelse af de budgetterede driftsudgifter med 3 pct. og af investeringsudgifterne med 5 pct. Hertil kommer, at spareaftalerne med kommunerne (se 25/7) i 1972–73 vil reducere det samlede offentlige forbrug med 400–500 mkr.

## *August 1972*

1. – Tankskibet Marie Mærsk ankommer til Gulf-raffinaderiet på Stigsnæs med en olieladning på 23.000 tons fra Danfeltet i Nordsøen (se 4/7), det første resultat af investeringer på ca. 500 mkr.

5. – Fra 1/10 forhøjes bidraget til Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), som betales med 1/3 af medlemmet og 2/3 af arbejdsgiveren, fra 7,20 til 9 kr. pr. md., og samtidig forhøjes den fulde tillægspension, således at den for alle, der er 67 år, og som har været medlem i 35 år, bliver 4.008 mod hidtil 2.400 kr.

15. – Danmarks Statistik oplyser, at i forhold til april er reguleringspristallet for juli steget med 2,8 points til 110,4 (januar 1971 100) og udløser en dyrtidsportion.

23. – Den danske regering opfordrer i en verbalnote Island til ny forhandling om fiskerigrænsen (se Udlandet 14/8).

25. – Folketingets markedsudvalg afgiver betænkning om lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (se 15/3). 13 af udvalgets 17 medlemmer går ind for dansk medlemskab, medens 4 (s. f. og 2 s.) går imod.

## *September 1972*

4. – I folketingets første møde i septembersamlingen (se 2/6) fremsætter finansmin. Grünbaum 9 og soc.min. Eva Gredal ét lovforslag, som tilsammen indeholder den politik, der efter regeringens opfattelse er nødvendig for på en social forsvarlig måde at modvirke en kraftig stigning i trækprocenterne i 1973 p. gr. af den forventede forøgelse af amters og kommuners skatteudskrivning.

Udskrivningsprocenten for 1973 foreslås fastsat uændret til 91, til gengæld nedsættes folkepensionsbidraget fra 3 til 1 pct., ved en ændring af kildeskatteloven forhøjes overgrænsen for det faste lønmodtagerfradrag fra 1500 til 2000 kr., og i ligningsloven sættes overgrænsen for befordringsfradraget op fra 3000 til 3500 kr., medens beløbet fremtidig skal være mindst 700 mod hidtil 600 kr. for at kunne fradrages. I udskrivningsloven ændres de to skatteloftsbestemmelser således, at personer med store indtægter i alle tilfælde kommer til at betale det særlige bidrag til tillægspensionen på 1, senere 2 pct., og de 3/4 pct. til dagpengereformen.

Provenutabet ved de nævnte lovforslag anslås for kalenderåret 1973 til 1890 mkr. og for finansåret 1973–74 til 1710 mkr. For at kunne fastholde den stramme finanspolitik foreslås derfor – ud over besparelser i 1973–74 på ca. 1 mia. kr. – en række afgiftsforhøjelser og indførelse af en særlig afgift ved overdragelse af fast ejendom på 1 pct., som skal betales af sælgeren og opkræves sammen med stempelafgiften på skøder, der er på 0,8 pct. Afgiftsforhøjelserne rammer cigaretter (2 øre pr. stk. incl. moms), spiritus (ca. 14 pct. excl. moms eller ca. 5 kr. pr. 1/1 flaske), benzin (15 øre pr. l excl. moms eller ca. 20 pct.) og vægtafgiften af motorkøretøjer (20 pct.). Det årlige provenu af afgiftsforhøjelserne er under forudsætning af uændret forbrug anslået til 735 mkr., hvortil kommer ca. 200 mkr. fra den nye afgift ved overdragelse af fast ejendom.

Fkt. påbegynder derefter 2. beh. af lovforslagene om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og om folkeafstemning vedr. dette lovforslag (se 15/3). Debatten fortsættes 5/9 og afsluttes 6/9 efter at have varet i alt 23 3/4 time. Un-

der debatten går statsmin. J. O. Krag og fhv. statsmin. Hilmar Baunsgaard stærkt i rette med EF-modstanderne inden for s. og r. v. I anl. af en annonce fra Folkebevægelsen mod EF anmoder Baunsgaard sin partifælle Sven Skovmand om at dokumentere annoncens anklager mod ministrene for at udtale sig mod bedre vidende og mod embedsmændene i administrationen for at tilbageholde oplysninger af afgørende betydning for vælgerne, i modsat fald er han ikke værdig til at være medlem af tinget, og efter Skovgaards svar opfordrer han ham til at rejse rigsretssag, hvis han føler det, han har sagt, som en dokumentation.

6. – Folketingets trafikudvalg har enstemmigt afvist trafikmin. Jens Kampmanns forslag om at bygge en lufthavn i Hammel.

7. – Dansk Smede- og Maskinarbejderforbunds kongres vedtager med 281 stemmer mod 82 at anbefale medlemmerne at stemme nej ved folkeafstemningen om EF 2/10. Til ny formand vælger kongressen i stedet for Hans Rasmussen, der efter 28 år på formandsposten ønsker at træde tilbage, den 44-årige forbundssekretær Paulus Andersen, der ligesom Hans Rasmussen er EF-modstander, med 240 stemmer, medens forstanderen for Metalskolen, folketingsmand Erik Andersen (EF-tilhænger) får 123 stemmer. Forbundet tager navneforandring til Dansk Metalarbejderforbund.

Boligmin. Helge Nielsen forelægger finansudvalget et tilbud fra ingeniørfirmaet Haldor Topsøe, der er i alvorlige vanskeligheder, om at sælge ejendommen Frydenlund i Vedbæk med kontor- og laboratoriebygninger til staten for 21 mkr. Regeringen anbefaler købet, men kræver tilslutning fra alle grupper.

8. – Ved 3. beh. vedtages lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af EF ved navneopråb med 141 stemmer (58 s., 31 k. f., 30 v. og 22 r. v.) mod 34 (12 s., 4 r. v., 17 s. f. og grønlænderen Moses Olsen), medens 2 (færingerne Djurhuus og Johan Nielsen (s.)) undlader at stemme, og 2 er fraværende, de sygemeldte EF-tilhængere grønlandsmin. Knud Hertling og fhv. grønlandsmin. A. C. Normann (r. v.). I forhold til afstemningen i dec. (se 15/12 71) er antallet af nej-stemmer forøget med 2, nemlig Moses Olsen og Lone Nielsen (s), der den gang begge undlod at stemme. Lovforslaget om folkeafstemning vedtages enstemmigt.

Fkt. vedtager enstemmigt forslag til beslutning om ændr. af folketingets forretningsorden. Herefter skal udvalgsarbejdet samles i 22 faste udvalg, dog vil der fortsat være adgang til at nedsætte særlige udvalg. Mht spørgetiden sker der den ændring, at der bliver adgang for andre medlemmer end spørgeren til at få ordet.

På gr. af modstand fra v. og r. v. mod, at staten erhverver Haldor Topsøes ejendom Frydenlund, opgiver regeringen købet.

10. – Socialdemokratiets kongres vedtager med 272 stemmer mod 95 at anbefale dansk medlemskab af EF uanset Norges stilling (se 29/8 71). Det fastslås, at der ikke eksisterer noget nordisk alternativ til EF, men at det nordiske samarbejde vil blive udvidet og forstærket, og der peges på, at soc.dem.'s betingelser og forudsætninger for medlemskab er opfyldt, hvilket bl. a. betyder, at partiet kan fortsætte arbejdet for udvikling af et demokratisk, socialistisk samfund.

11. – Ingeniørfirmaet Haldor Topsøe standser sine betalinger og indleverer konkursbegæring til sø- og handelsretten. Samtidig indkaldes til kreditormøde 20/9, hvor der vil blive givet en redegørelse for situationen og mulighederne for begrænsning af tabene.

12. – I et samråd i 21-mands udvalget, der behandler regeringens skatte- og afgiftsforslag (se 4/9) erklærer statsministeren og finansministeren sig rede til at bøje

sig for KVR-gruppernes ønske om, at vedtagelsen af forslaget om fastsættelse af udskrivningsprocenten udsættes til oktober, men statsministeren oplyser samtidig, at regeringen har forpligtet sig til at fastholde udskrivningsprocenten på 91.

14. – Ved 2. beh. af regeringens skatte- og afgiftsbuket forhøjes den foreslåede 1 pct.s afgift ved overdragelse af fast ejendom til 2½ pct., til gengæld forhøjes benzinafgiften kun med 5 øre pr. l og vægtafgiften kun med 10 pct. Under debatten vender oppositionen sig skarpt mod aftalen mellem s. og s. f. om at fastholde udskrivningsprocenten på 91, og den kons. ordfører Poul Schlüter fremlægger en plan om besparelser på 2195 mkr. for 1973–74, incl. de af regeringen bebudede besparelser på ca. 1000 mkr. Ved afstemningen ved 3. beh. vedtages lovforslaget om en særlig afgift ved overdragelse af fast ejendom med 88 stemmer (s. og s. f.) mod 86 (k. f., v. og r. v.); kf. og v. stemmer også imod de 4 lovforslag om forhøjelse af punktskatter, medens r. v. undlader at stemme, og alle 3 partier undlader at stemme ved afstemningen om lovforslagene om ændr. af udskrivningslov, ligningslov, kildeskattelov og nedsættelse af folkepensionsbidraget.

17. – Trafikmin. Jens Kampmann søger finansudvalgets tilslutning til, at DSB's takster fra 1/11 forhøjes med 9 pct. Prisen på abonnementskort for afstande på 27 km og derover ønskes dog kun forhøjet med 4,5 pct. Forhøjelsen gælder ikke Københavns Bybane, hvor taksterne blev forhøjet 1/8, og heller ikke taksterne for stykgods og banepakker, der blev omlagt 1/5. Merprovenuet er anslået til 69 mkr. for et helt år.

På slagteriarbejdernes kongres udtaler statsmin. J. O. Krag, der tidligere har sagt, at et nej til EF kunne bringe dagpengereformen i fare, at regeringen vil gøre alt for at gennemføre reformen uanset om Danmark bliver medlem af EF eller ej.

20. – Kreditormødet i ing.firmaet Haldor Topsøe giver enstemmigt tilslutning til, at der forsøges gennemført en rolig afvikling af virksomhederne. Det oplyses, at den samlede gæld er opgjort til 106 mkr., og lrs. Kristian Mogensen udtaler, at hvis kreditorerne havde valgt konkurs, ville der være blevet 10 pct. i dividende til de ikkeprivilegerede kreditorer, medens der nu skulle være håb om en betydelig dividende.

21. – Statsmin. J. O. Krag udtaler, at en devaluering af kronen vil være uundgåelig, hvis Danmark ikke kommer i EF, og at den må følges op af en endnu mere stram finanspolitik, større besparelser og en stærk støtte til eksporterhvervene, men man tænker ikke på indefrysning af dyrtidsportioner. Problemerne i tilfælde af et nej er blevet drøftet med Nationalbanken, og det står fast, at valutanoteringen i givet fald vil blive suspenderet, mens regeringen forhandler med organisationerne. Kommer Danmark i EF, vil kronen derimod kunne holdes.

I anl. af en udtalelse af præsident Pompidou om, at han gerne ser Spanien optaget i EF så hurtigt som muligt, udtaler statsmin. J. O. Krag, at et sådant forslag vil blive mødt med et dansk nej, om fornødent med et veto i EF's ministerråd. Repræsentanter for folketingsgrupperne tager ligeledes afstand fra tanken.

22. – Den soc. dem. folketingsmand Axel Ivan Pedersen foreslår i Politiken, at der dannes en fireparti(SKVR)regering, hvis resultatet af folkeafstemningen 2/10 skulle blive et nej til EF.

Af et notat til folketingets markedsudvalg fremgår, at dansk medlemskab af EF formentlig vil medføre ansættelse af 214 nye medarbejdere, heraf 81 akademikere, i centraladministrationen. Der foreligger endnu ingen oversigt over det antal, det bliver nødvendigt at ansætte i toldvæsenet.

Superfos-koncernen træffer aftale om køb af civiling. Haldor Topsøes administrations- og forskningscenter på Frydenlund i Vedbæk. Købesummen er 22 mkr.

(se 7/9), der berigtiges med 15 mkr. i udbetaling og resten som sælgerpantebreve.

23. – Statsmin. J. O. Krag udtaler til RB, at hvis et norsk nej til EF ved folkeafstemningen 25/9 medfører dansk valutafald, vil valutahandelen blive standset og først genoptaget efter 2/10.

24. – Nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer erklærer, at han er enig i, at det kan blive nødvendigt at devaluere kronen, hvis Danmark siger nej til EF, og at mistillid til kronen kan blive aktuel, hvis Norge siger nej, og medføre et valutatab på måske 2–3 mia. kr.

25. – Mistillid til kronen giver sig udslag i, at valutabeholdningen tappes for henved ½ mia. kr. Samtidig sætter terminsforretningerne i valuta rekord, og prisen for Nationalbankens medvirken ved terminsforretninger fordobles. Nationalbankdirektør Hoffmeyer udtaler, at efterspørgslen efter valuta på termin var meget stor allerede i begyndelsen af den foregående uge, altså før statsministerens og nationalbankdirektørens udtalelser om evt. devaluering.

26. – På et møde i statsministeriet mellem repræsentanter for regeringen og Nationalbankens direktion besluttes det at suspendere valutanoteringerne og standse Nationalbankens handel med valuta indtil tidligst 3/10.

Højesteret stadfæster Østre Landsrets afvisning af en sag, hvor lrs. Lars O. Grønborg har krævet dom for, at spørgsmålet om dansk tilslutning til EF skal behandles efter reglerne om grundlovsændring. Over for Grønborgs henvisning til grundlovens § 63 udtaler Højesteret, at der ikke er tale om udøvelse af øvrighedsmyndighed, men om en del af lovgivningsprocessen, og så længe en lov ikke er kommet til eksistens, ligger det uden for domstolens kompetence at tage stilling til det eventuelt grundlovsstridige.

28. – Produktionen af olie i Danfeltet i Nordsøen (se 1/8) er mindre, end man havde regnet med, den har hidtil svaret til en årsproduktion på 300.000 tons. Direktør Ib Kruse, DUC, oplyser, at årsagen er, at olien findes i kalklag, og at man overvejer forskellige muligheder for at bringe produktionen op på 500.000 tons årlig.

Samtlige ca. 100 ansatte på dagbladene Dannevirke-Hejmdal (v.) og det tilknyttede Modersmålets Trykkeri i Haderslev opsiges med de gældende varsler, mens der forhandles med andre bladhuse om et evt. samarbejde. Dannevirke-Hejmdal udkommer i knap 10.000 eksemplarer.