

*Forsvarets
langtids-
planlægnings-
serie*

Nikolaj Petersen:

FORSVARET I DEN POLITISKE BESLUTNINGS- PROCES

TEMA-HÆFTE 2



Forsvarets langtidsplanlægnings-serie udgives af forsvarsministeriet.

Hensigten er af fremlægge alsidig information om det grundlag, hvorpå forsvarsministeriet fremstiller forslaget til en kommende forsvarsordning.

Nikolaj Petersen: Forsvaret i den politiske beslutningsproces

1. oplag: 10.000 eksemplarer, december 1979

2. oplag: 10.000 eksemplarer, marts 1980

Sat med Journal Roman 10 pt. medium

af Saga-Data ApS

Layout: Verner Jørgensen

Tryk: Visoprint as, grafisk produktion

Redaktør: R. Watt Boolsen, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste

Hæftet kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V. Tlf. (01) 11 45 11.

Nikolaj Petersen:

**FORSVARET I
DEN POLITISKE
BESLUTNINGS-
PROCES**

Forsvarsministeriet
1980

Indholdsfortegnelse

1. Hvad er forsvarspolitik	3		
1.1. Indledning	3		
1.2. Udenrigspolitik, sikkerhedspolitik, forsvarspolitik	4		
1.21. Staternes udenrigspolitiske målsætninger	4		
1.22. Sikkerhedspolitikens elementer og formål	5		
1.3. Nogle forsvarspolitiske hovedproblemstillinger	6		
1.31. Forsvarets samfundsmæssige prioritering	6		
1.32. Sikkerhedspolitisk koordinering	10		
1.33. Forsvarets omfang og sammensætning	12		
1.34. Personelproblematikken	15		
1.35. Materielproblematikken	17		
1.36. Forsvarets øverste ledelse	17		
2. De forsvarspolitiske aktører og deres interesser	22		
2.1. Regeringsapparatet	22		
2.11. Regering og forsvarsminister	22		
2.12. Forsvarsministeriet	23		
2.121. Departementet	25		
2.122. Forsvarskommandoen	25		
2.123. Forsvarets interessepolitik	26		
2.13. Udenrigsministeriet og øvrige ministerier	28		
2.2. Det parlamentariske system	28		
2.21. Folketinget	28		
2.22. De politiske partier	33		
2.221. Hvad bestemmer partiernes adfærd?	33		
2.222. Partiernes forsvarspolitiske adfærd	35		
2.23. Forsvarspolitikken som indenrigspolitisk konfliktemne	37		
2.3. De interne omgivelser	39		
2.31. Forsvarets interesseorganisationer	39		
2.32. Pressen og forsvarspolitikken	41		
2.33. Forsvaret og den offentlige opinion	41		
2.4. De eksterne omgivelser	42		
3. Hovedtræk af dansk forsvarspolitisk historie	44		
3.1. Fra fæstningskamp til 1. verdenskrig (1870-1914)	44		
3.11. Fæstningskampen: Forsvarsspørgsmålet politiseres	44		
3.12. Venstres forsvarsordning (1901-09)	46		
3.2. Mellemkrigstidens forsvarspolitik (1918-39)	46		
3.21. Forsvarsloven af 1922	46		
3.22. Op til 1932-revisionen	48		
3.23. Tredivernes forsvarspolitik	49		
3.3. Forsvarspolitikken efter 1945	50		
3.31. Forsvarslovene af 1950-51 og deres forudsætning	50		
3.32. Forsvarspolitik i 1950'erne	53		
3.33. Forsvarsloven af 1960	54		
3.34. Forsvarspolitikken 1966-73	56		
3.35. Forlængelsen af 1973-ordningen (1977)	59		
3.36. Frem mod 1981	60		

1. Hvad er forsvarspolitik?

1.1. Indledning

Forsvarspolitik drejer sig i lighed med landbrugspolitik, undervisningspolitik eller finanspolitik om et kompleks af politiske problemer, som normalt opfattes som sammenhørende. Forsvarspolitik er med andre ord et politisk sagområde og som sådan karakteriseret ved et bestemt sæt af politiske værdier, i dette tilfælde national sikkerhed, territorial integritet osv., om hvis fordeling og realisering et antal politiske aktører konkurrerer på en sådan måde, at en særlig aktivitet, forsvarspolitik, bliver resultatet.

Denne synsmåde vil blive lagt til grund for den følgende fremstilling, således at dette kapitel vil koncentrere sig om forsvarspolitikken *indbold*, dvs. de værdier og problemstillinger, der er de centrale i den forsvarspolitiske debat. I det følgende kapitel vil interessen blive rettet mod de forsvarspolitiske *aktører* og de institutionelle og andre *strukturer*, der bestemmer den måde, hvorpå forsvarspolitikken formuleres. Endelig vil det sidste og største kapitel analysere en række konkrete beslutningsprocesser og deres resultater med henblik på at belyse karakteristiske udviklingstræk i forsvarspolitikken fra det tidspunkt i forrige århundrede, hvor denne bliver et centralt konfliktspørgsmål i dansk indenrigspolitik og frem til dagens forsvarspolitiske situation; hovedvægten vil dog blive lagt på udviklingen efter anden verdenskrig.

Mens det er væsentligt at fastholde, at forsvarspolitik principielt er et politisk sagområde som andre sagområder og derfor også underkastet de almindelige parla-

mentariske vilkår, har det naturligvis også sit specifikke særpræg, der først og fremmest består i, at det forener væsentlige træk fra henholdsvis udenrigs- og indenrigspolitikken. På den ene side er forsvarspolitikken i sin målsætning rettet udad mod det internationale system, og den er derfor et element i Danmarks almindelige udenrigspolitik. Dette samt det forhold, at forsvarspolitik drejer sig om værdier, der er forudsætningen for statens eksistens og dermed statens og samfundets øvrige aktiviteter, bevirker, at udformningen af politikken og dens gennemførelse er underlagt hemmeligholdelseshensyn, der påvirker omfanget af den offentlige debat og antallet af involverede aktører.

På den anden side er forsvarspolitikken i modsætning til de fleste andre aspekter af udenrigspolitikken et udpræget lovgivningsområde, for så vidt som forsvarrets rammer og i flere henseender også dets detaljer fastsættes af folkettinget. Dette forhold, der historisk er affødt af, at forsvaret hører til de mere ressourcekrævende af statens aktiviteter, bevirker, at forsvarspolitikken også er et integreret led i indenrigspolitikken. Det kan oven i købet argumenteres, at forsvarspolitikken af specifikke historiske grunde har været mere indenrigspolitisk omstridt i Danmark end i en række andre lande.

Forsvarspolitikken har derfor en betydelig længere tradition end f.eks. handelspolitikken (EF m.v.) for at være en af de stærkest politiserede dele af Danmarks politik over for omverdenen. Det er forsvarspolitikken placering i den almindelige politiske beslutningsproces herhjemme, der er hovedemnet for denne pjece.

Men først må dens indhold og forhold til andre aspekter af udenrigspolitikken bestemmes noget nærmere.

1.2. Udenrigspolitik, sikkerhedspolitik, forsvarspolitik

1.2.1. Staternes udenrigspolitiske målsætninger

De målsætninger, som staterne i indbyrdes konkurrence søger at fremme gennem deres udenrigspolitik, kan opdeles i tre hovedkategorier: sikkerhedspolitiske målsætninger, velfærdsmålsætninger og værdifremmende målsætninger.

Sikkerhedspolitiske målsætninger

De sikkerhedspolitiske målsætninger omfatter en lang række delmålsætninger, der diskuteres nærmere nedenfor, og hvoraf de mest generelle er statens fortsatte beståen og beslutningstagernes indenrigspolitiske handlefrihed over for trusler udefra.

Velfærdsmålsætninger

Velfærdsmålsætningerne sigter mod at fremme statens og dens borgers materielle velfærd. Markedspolitik, valutapolitik og i de senere år energipolitik er typiske udtryk for forsøg på at virkeliggøre velfærdsmålsætninger udadtil.

Værdifremmende målsætninger

De værdifremmende målsætninger tager sigte på internationalt at fremme udbredelsen af de politiske værdier, som den pågældende stat anses at hvile på, f.eks. menneskerettighederne, socialisme, demokrati eller social retfærdighed. Ofte vil værdifremmende målsætninger naturligvis kunne overlappe de sikkerhedspolitiske og velfærdsfremmende målsætninger. Når f.eks. vestlige småstater som Danmark ofte tager til orde for, at retsstatens principper overføres på international politik, kan det ses som udtryk dels for et ønske om at fremme principper, der er centrale i de pågældende staters eget politiske system, dels for et ønske om at skabe et internationalt system, der i højere grad end det eksisterende tilgodeser småstaternes sik-

kerhedspolitiske behov. Til trods for sådanne fortolkningsproblemer vil det dog være rimeligt at fastholde værdifremmende politik som en særlig udenrigspolitisk kategori. Den del af udenrigspolitikken, hvor den gør sig stærkest gældende, er ulandspolitikken.

Målsætningernes prioritering

Prioriteringen af de enkelte målsætninger i den konkrete udenrigspolitik afgøres af to forhold.

For det første har der i dette århundrede og særlig i efterkrigstiden været en almindelig tendens til, at velfærds- og værdifremmende mål har fået en større plads i staternes udenrigspolitik i takt med den stigende gensidige afhængighed i det internationale system, der har givet mange traditionelt indenrigspolitiske spørgsmål en udenrigspolitisk dimension.

For det andet afhænger den konkrete prioritering af de ydre situationer, som staten står i. De tre typer målsætninger danner i så henseende et slags hierarki, dvs. en indbyrdes rangstige, således at sikkerhedspolitiske målsætninger vil have en tendens til at være dominerende i et lands udenrigspolitik, så længe visse elementære krav til statens sikkerhed ikke er opfyldt; i det øjeblik dette er sket, for eksempel i en situation, hvor der råder international afspænding, vil staten kunne koncentrere sig om andre, først og fremmest velfærds- og værdifremmende målsætninger, mens værdifremmende målsætninger sandsynligvis især vil spille en større rolle i situationer, hvor såvel sikkerhedspolitiske som velfærds- og værdifremmende målsætninger anses for rimeligt tilgodeset.

I denne forstand kan man sige, at de sikkerhedspolitiske målsætninger er de "centrale" i en stats udenrigspolitik, og at der hersker en sikkerhedspolitikens "primat"; dette betyder blot ikke, at disse målsætninger nødvendigvis til enhver tid vil være dem, der anses for de vigtigste af den pågældende stats beslutningstagere, eller at de uanset situationen "bør" prioriteres højere end andre udenrigs- eller indenrigspolitiske målsætninger.

1.22. Sikkerhedspolitikens elementer og formål

Den svenske sikkerhedspolitiske forsker Nils Andrén har givet følgende definition på sikkerhedspolitik:

"National sikkerhedspolitik er en sammenfattende betegnelse for de politiske aktiviteter, som en primær aktør i det internationale system (dvs. en stat) iværksætter med henblik på at kunne virkeliggøre sine målsætninger i situationer, hvor den stilles over trusler fra andre aktører i det internationale system" (Den totale säkerhetspolitiken, Stockholm 1972, s. 32).

Denne definition, der på udmærket vis sammenfatter den gængse opfattelse af sikkerhedspolitik hos nordiske forskere og politikere, skal kun kommenteres på et par punkter:

For det første angives formålet med sikkerhedspolitikken at være at "virkeliggøre (statens) målsætninger", dvs. at sikre dens handelfrihed eller autonomi. Den tilsigter således en sikring ikke blot af statens beståen, dens befolknings fysiske overlevelse eller af den territoriale integritet, men også af det politiske systems muligheder for at fungere på sine egne og ikke på udefra påtvungne præmisser.

For det andet er sikkerhedspolitikken rettet mod øvrige aktører (stater) i den internationale politik. Hermed afvises indirekte den opfattelse, som særlig kommer til orde på venstrefløjens herhjemme, for eksempel hos VS, at sikkerhedspolitikken indgår som et vigtigt led i klassekampen og undertrykkelsen af arbejderklassen.

Endelig tager sikkerhedspolitikken sigte på at afparere "trusler" fra andre stater/aktører, derimod ikke andre typer af påvirkninger udefra. De senere års oliekriser antyder, at traditionelle sikkerhedspolitiske virkemidler er meget lidt effektive over for trusler af ikke-militær karakter, uanset hvor alvorlige de er for samfundet. Det vil derfor være rimeligt at indsnævre Andrén's definition, således at sikkerhedspolitikken kun opfattes som rettet mod mi-

litære trusler, dvs. anvendelse af, eller trusler om anvendelse af militær magt til fremme af politiske målsætninger.

Eksterne og interne aktiviteter

Sikkerhedspolitikken i denne forstand består af en række forskellige aktiviteter, der kan deles i to hovedkategorier: de eksterne (udadvendte) og de interne (indadrettede).

Den eksterne sikkerhedspolitik tilsigter en direkte påvirkning af statens ydre omgivelser; denne kan bestå i forsøg på at mindske de ydre trusler eller helt hindre, at de opstår, for eksempel ved at opnå garantier hos andre magter i det internationale system. Det vigtigste element heri er fastlæggelsen af statens grundlæggende sikkerhedspolitiske position, hvor hovedvalget ofte vil stå mellem *alliance* eller *neutralitet*. Danmarks medlemskab af NATO og den politik, som Danmark fører inden for NATO, er således det vigtigste aspekt af vor eksterne sikkerhedspolitik. Men herudover består denne af en lang række andre aktiviteter til påvirkning af den ydre trussel; som eksempel kan nævnes deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner og andre dele af FN-politikken, deltagelse i internationale afspændingsbestræbelser eller udformningen af et venskabeligt bilateralt forhold til Sovjetunionen og andre internationale aktører.

Den interne sikkerhedspolitik's formål er primært at øge samfundets egen modstandsdygtighed over for ydre trusler. Det vigtigste element heri er *forsvarspolitikken* i egentlig forstand, dvs. de politiske aktiviteter, der sigter mod opstillingen af et militært forsvar af et vist omfang. Herudover kan der være tale om en række andre aktiviteter, som mere indirekte støtter den forsvarspolitiske målsætning, for eksempel bestræbelser på at øge samfundets økonomiske modstandskraft over for ydre militære trusler med henblik på at sikre det politiske systems indenrigspolitiske handefrihed.

Afskrækkelse og forsvar

Mere specifikt kan forsvarspolitikens formål opsummeres i de to begreber *afskræk-*

kelse og forsvar, hvor afskrækkelse tager sigte på at påvirke potentielle angribere eller påtrykkes tilbøjelighed til at virkeliggøre deres trusler, mens forsvarsmålsætningen sigter mod at afværge truslen i den situation, hvor den bliver søgt virkeliggjort.

Eksistens- og neutralitetsforsvaret

I den danske forsvarspolitiske debat har der endvidere været en tradition for at skelne mellem to varianter af den sidstnævnte målsætning. *Eksistensforsvaret* indebærer et regulært militært forsvar af statens uafhængighed og territoriale integritet over for angreb, mens *neutralitetsforsvaret* repræsenterer den mindre ambitiøse målsætning at markere og evt. i tilfælde af mindre eller utilsigtede krænkelser at forsvare grænserne til lands og til vands mod indtrængende styrker; den rummer ikke nogen målsætning om forsvar mod et overlagt angreb. Specielt i mellemkrigstiden spillede neutralitetsforsvarsmålsætningen en stor rolle i dansk forsvarspolitik, mens denne efter anden verdenskrig har hvilet på en eksistensforsvarsmålsætning.

Dette forhold fremgår blandt andet af den formålsparagraf, der er indeholdt i den nugældende forsvarsordning, hvor det hedder:

"Regeringen finder, at dansk forsvars vigtigste opgave må være — som en del af den større helhed — at virke så forebyggende, at det aldrig kommer i brug... Gennem overvågning af dansk område og ved afvisning af krænkelser skal forsvaret i fredstid bevare suveræniteten. I tilfælde af angreb på Danmark skal forsvaret umiddelbart kunne imødegå dette, således at andre NATO-styrker kan engageres og kampen fortsættes sammen med disse."

(Bemærkninger til lovforslag vedr. 1973-ordningen).

Denne paragraf indeholder ved nærmere analyse fire delmålsætninger. Den første — og vigtigste — er afskrækkelsesmålsætningen; dernæst en suverænitetshævende målsætning i fredstid, der svarer til den traditionelle neutralitetsforsvarsmål-

sætning; endvidere indeholder formuleringen en eksistensforsvarsmålsætning, samt en målsætning om, at forsvarspolitikken skal tilrettelægges således, at den eksterne garanti, der er indeholdt i alliancemedlemskabet, bliver et så effektivt led i sikkerhedspolitikken som muligt.

1.3. Nogle forsvarspolitiske hovedproblemstillinger

I dette afsnit diskuteres nogle af de politiske problemstillinger, der må anses for centrale i enhver forsvarspolitisk beslutningsproces, herunder også den nuværende. Det drejer sig om følgende:

- forsvarets samfundsmæssige prioritering (1.31.)
- koordineringen af ekstern og intern sikkerhedspolitik (1.32.)
- fastsættelsen af forsvarets sammensætning og styrkemål (1.33.)
- personelproblematikken (1.34.)
- materielproblematikken (1.35.) samt
- problemer omkring organiseringen af forsvarets øverste ledelse (1.36.)

1.31. Forsvarets samfundsmæssige prioritering

Det enkleste mål for den prioritering, forsvaret bliver tildelt i forhold til andre samfundsopgaver, er forsvarsbudgettets størrelse. Dette kan enten sættes i sammenhæng med udgifterne til andre aktiviteter på det offentlige budgetter eller i relation til den samlede produktion af varer og tjenesteydelser i samfundet, dvs. bruttonationalproduktet. Endvidere kan det sammenlignes med andre landes budgetter.

Udviklingen i budgetterne

Tabel 1 viser udviklingen i forsvarsbudgettet i perioden 1960-80, herunder dets andel af bruttonationalproduktet og statens samlede udgiftsbudget. Det bemærkes, at mens budgettet udtrykt i løbende priser er blevet næsten syvdoblet i perioden, er dets andel af statens samlede udgifter blevet mere end halveret. Forsvarsudgifterne er således ikke fulgt med i den meget kraftige vækst i statens (og den samlede offentlige sektors) budgetter i perioden, der især

Tabel 1. Forsvarsudgifterne 1960-1980

	Forsvarsudgifter i mill. kr.	Pct. af brutto-nationalpro- duktet (BNP) i markedspriser, national definition	Pct. af statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget
1960/61	1066	2,4	17,0
1961/62	1210	2,5	15,5
1962/63	1538	2,8	16,8
1963/64	1638	2,8	16,2
1964/65	1838	2,7	16,4
1965/66	1946	2,6	14,8
1966/67	2035	2,4	13,1
1967/68	2387	2,6	11,4
1968/69	2438	2,4	9,8
1969/70	2565	2,2	9,3
1970/71	2881	2,3	8,6
1971/72	3191	2,3	8,3
1972/73	3306	2,0	7,6
1973/74	3563	2,0	7,3
1974/75	4493	2,2	7,4
1975/76	5097	2,2	7,0
1976/77	5732	2,2	7,2
1977/78	6508	2,4	7,4
1978	5397 ¹⁾		7,0
1979	6710 ²⁾		
1980	7298 ³⁾		

1) Finansåret 1978 gik kun fra 1/4 1978-31/12 1978

2) Finanslov for 1979, prisniveau januar 1978

3) Finanslovforslag for 1980, prisniveau januar 1979

Kilder:

Fakta om forsvar 1976, 1977, 1978 og 1979

Statistisk Årbog 1978, side 433

Statsregnskab for finansåret 1978

Finansloven for 1979

Finanslovforslaget for 1980

Materiale i forsvarsministeriets 3. kontor

har været koncentreret om sundheds-, social- og uddannelsessektorerne. På den anden side udtrykker det forhold, at forsvarsbudgettet som en andel af bruttonationalproduktet efter en nedgang i begyndelsen af 1970'erne nu ligger på samme niveau som ved periodens start, at der er sket en reel vækst i tildelingerne til forsvaret i takt med den økonomiske vækst, der er sket i perioden.

4 offentlige udgiftsområder

Tabel 2 viser en sammenligning af forsvarsbudgettet med det offentlige samlede udgifter til sundheds-, social- og uddannelsessektorerne 1970-80. (At forsvarsbudgettets andel er lavere end i tabel 1, skyldes at sammenligningsgrundlaget også inddrager de kommunale og amtskommunale udgifter). Tabellen viser, at forsvaret, der i tidligere tid var den absolut dyreste of-

Tabel 2. Forsvarsbudgettets andel af de totale offentlige udgifter sammenlignet med sundheds-, social- og uddannelsessektoren 1971-80

	1971/72	72/73	73/74	74/75	75/76	1978	1979	1980
Offentlige udgifter:	Pct.¹⁾					Pct.²⁾		
Forsvar	5,6	5,1	4,9	4,8	4,7	4,1	3,9	3,9
Sundhed	13,1	13,0	12,6	12,6	12,1	11,1	10,8	10,8
Sociale område	33,7	34,8	34,9	35,2	36,6	34,6	35,0	35,1
Uddannelse og forskning	17,3	17,6	17,2	16,4	16,2	13,9	13,9	13,7
Ialt	69,7	70,5	69,6	69,0	69,6	63,7	63,6	63,5

Det er forbundet med betydelige vanskeligheder at opstille totale offentlige budgetter for denne tidsperiode, bl.a. som følge af indførelsen af et nyt budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner samt statens overgang til at anvende kalenderåret som regnskabsår.

Sammenligning af tallene fra perioden 70/71 - 75/76 med tallene fra perioden 1978-80 vil af flere årsager være problematisk. Den niveauforskydning, som kan iagttages i tabellen mellem de to perioder, skyldes hovedsageligt, at der i de totale offentlige udgifter i sidste periode indgår budgetter fra de offentlige virksomheder.

Kilder:

- 1) Beregnet på grundlag af regnskabstal for perioden
- 2) Budgettal i forventet 1979-pris- og lønniveau

Statistisk 10 års-oversigt
Statsregnskaberne
Budgetredegørelse november 1977
Fortryk til budgetredegørelse april 1979

fentlige aktivitet, nu relativt set er blevet væsentligt distanceret af andre samfundsområder.

Sverige, men forskellene i forhold til en række andre NATO-lande er ikke længere særlig store.

Forsvarsudgifter her og i andre lande

Tabel 3 viser nogle sammenligninger med andre landes forsvarsbudgetter, dels udtrykt i andel af bruttonationalproduktet (BNP) og dels i udgift (i US\$) pr. indbygger. De to sammenligninger giver delvis forskelligt resultat. Mens Danmark internationalt set anvender en lav del af BNP på forsvaret, er billedet - på grund af Danmarks høje BNP pr. indbygger - et lidt andet, når man sammenligner de faktiske udgifter pr. indbygger. Også på dette punkt ligger Danmark i den lavere ende, for eksempel sammenlignet med Norge og

Budgettet et stridsspørgsmål

Selvom forsvaret ikke længere hører til de allermest ressourcekrævende offentlige aktiviteter, har forsvarsbudgettets størrelse ofte været et centralt stridsspørgsmål i forsvarspolitiske beslutningssituationer. For eksempel blev det forlig mellem regeringspartierne (Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Retsforbundet) og oppositionen (Venstre og Det konservative Folkeparti), der førte frem til forsvarsloven af 1960, primært sluttet på grundlag af et kompromis omkring forligets budgetramme. Ligeledes indeholdt forsvarsloven af

1973 en nøje angivelse af budgetrammen for de 4 år, forliget omfattede; og det samme var tilfældet, da forliget i 1977 forlængedes for yderligere fire år.

Når der knytter sig så megen interesse til forsvarrets budgetramme, skyldes det næppe de omstridte, ofte relativt beskedne beløb i sig selv, men snarere det forhold, at forsvarsbudgettet opfattes som et symbolsk udtryk for forsvarrets samfundsmæssige prioritering. Uenigheden mellem partierne afspejler således først og fremmest deres principielle holdning til dette spørgsmål.

3 holdninger til udgifterne

Tre principielle hovedopfattelser gør sig gældende på dette punkt.

Det ene er, at forsvaret, fordi det vedrører spørgsmålet om nationens beståen, må prioriteres meget højt, og at man må ofre det på forsvaret, som sagkundskaben, dvs. forsvarrets ledelse, mener er nødvendigt for dets troværdighed; dettes synspunkt har traditionelt været forfægtet af Det konservative Folkeparti og – i knap så udalt grad – af Venstre.

Heroverfor står den opfattelse, at forsvaret må indgå sammen med alle øvrige

Tabel 3. Danmarks forsvarsudgifter i international sammenligning

	1975		1976		1977		1978
	US\$ pr. indb. ¹⁾	Pct. af BNP ²⁾	US\$ pr. indb. ¹⁾	Pct. af BNP ²⁾	US\$ pr. indb. ¹⁾	Pct. af BNP ²⁾	US\$ pr. indb. ¹⁾
Sovjetunionen	—	11-13	—	11-13	—	11-13	—
Rumænien	33	1,7	35	1,8	38	1,7	43
Ungarn	48	2,4	52	2,6	56	2,6	62
USA	417	5,9	477	6,0	523	6,0	517
Danmark	185	2,2	168	2,8	217	2,5	259
England	198	4,9	190	5,1	201	5,0	239
Holland	218	3,6	205	3,4	241	3,6	301
Italien	84	2,6	68	2,6	78	2,4	98
Norge	232	3,1	223	3,1	295	3,1	316
Forbundsrepublikken Tyskland	259	3,7	242	3,6	263	3,4	337
Finland	83	1,4	77	1,1	90	1,3	95
Sverige	303	3,4	294	3,7	343	3,4	355

1) US\$ pr. indbygger. Der kan opstå problemer i forbindelse med valutakurssvingninger samt bestemmelse af en korrekt omvekslingskurs, der afspejler prisrelationerne (Sovjet og Østeuropa).

2) Forsvarsudgifternes andel af bruttonationalproduktet kan ikke umiddelbart sammenlignes med de i tabel 1 anførte tal, da der i international sammenhæng anvendes andre definitioner.

Kilder: IISS: Military Balance 1976/77, 1977/78, 1978/79

samfundsfunktioner i en samlet prioritering af det offentliges ressourceforbrug, og at forsvaret ikke uden videre kan holdes udenfor offentlige besparelser; dette synspunkt har været anlagt af Socialdemokratiet og — med en noget lavere prioritering af forsvaret — Det radikale Venstre.

Endelig repræsenteres det andet yderpunkt af den holdning, at et dansk forsvar er en umulighed, og at forsvarsudgifterne derfor repræsenterer det rene ressource-spild. Dette er blandt andet SF's opfattelse.

Den teknologiske inflation

To andre problemstillinger i forbindelse med diskussionen om forsvarsbudgettet skal nævnes. Det ene er inflationsproblemet. Forsvarets udgifter er som alle andre offentlige udgifter påvirket af den almindelige udvikling i priser og lønninger, men er herudover påvirket af, hvad man kalder den teknologiske inflation. Denne består i, at prisen på forsvarsmateriel på grund af stadige effektivitets- og kvalitetsforbedringer stiger ud over den almindelige prisinflation; denne ekstra inflationsfaktor kan anslås til 3-5 pct. om året. I 1960-forsvarsforliget enedes man om, at forsvarets driftsbudget for fremtiden skulle reguleres i takt med den almindelige pris- og lønudvikling, og denne pristalsregulering blev i 1973 udvidet til at omfatte det samlede forsvarsbudget, dvs. også investerings-(materiel)-budgettet.

Inflationssikringen har sammen med den lovmæssige fastsættelse af forsvarets budgetrammer været med til i nogen grad at tage forsvarsbudgettet ud af den løbende diskussion af statens udgiftsniveau, og har blandt andet bevirket, at forsvarsområdet kun i begrænset omfang har været inddraget i de senere års besparelsesforhandlinger. Den har imidlertid ikke i sig selv løst problemet omkring den teknologiske inflation; derfor vil der være en tendens til, at forsvarets materielbudget bliver mere og mere anspændt, jo længere man kommer ind i en forligsperiode. Dette var i udpræget grad tilfældet forud for forsvarsforliget i 1973, men en lignende

situation vil ifølge forsvarsministeren opstå i slutningen af indeværende forligsperiode (1977-81).

Styrkemål og budget

Et andet mere generelt problem er spørgsmålet om overensstemmelse mellem forsvarets styrkemål og forsvarsbudgettet, dvs. mellem mål og midler. Uoverensstemmelse mellem mål og midler i den form, at det ikke inden for en fastlagt budgetramme har været muligt at realisere de af-talte styrkemål, har i efterkrigstiden været det væsentligste argument for gennemførelsen af nye forsvarsordninger.

Problemet har delvis sin rod i det ovennævnte inflationsproblem, men skyldes også, at såvel politikerne som de militære ved fastsættelsen af styrkemål er tilbøjelige til at overvurdere, hvilke styrkemål der kan rummes inden for givne økonomiske rammer. Dette forhold kan måske anskueliggøres ved forsvarsforliget af 1973 (der opererede med en budgetramme på 3195 stigende til 3400 mill. kr. årligt), hvori det bestemtes, at der bortset fra mindre og ubestemte bortrationaliseringer skulle være uændrede styrkemål i forhold til en tidligere diskuteret skitse til 3510 mill. kr. om året.

For politikernes vedkommende gør der sig formentlig den overvejelse gældende, at jo højere styrkemålene er inden for en given økonomisk ramme, desto lettere vil det være at få en ordning accepteret af forsvaret selv og af NATO; for den militære ledelse kan overvejselen være, at vel optimistiske styrkemål trods alt er at foretrække for mere realistiske, men også lavere målsætninger.

Man kan derfor sige, at spændingen mellem styrkemål og budgetmidler i nogen grad er indbygget i den måde, forsvarspolitikken bliver til på.

1.32. Sikkerhedspolitisk koordinering

Det skulle synes en selvfølge, at der sker en snæver koordinering mellem et lands eksterne og interne sikkerhedspolitik, at for eksempel en alliance- eller neutralitets-



NATOs hovedkvarter i Bruxelles.

politikks nærmere udformning er afstemt med forsvarspolitikken og omvendt.

Dette behøver imidlertid ikke nødvendigvis at være tilfældet. Som det senere vil blive påvist, førte regeringen Estrup (1875-94) en ekstern sikkerhedspolitik, der var beregnet på at berolige Tyskland, samtidig med at den søgte at virkeliggøre en forsvarspolitik, der indirekte pegede på Tyskland som hovedtruslen. I mellemkrigs-tiden førte Frankrig en alliancepolitik i Østeuropa, der forudsatte muligheden for en offensiv krigsførelse, samtidig med at forsvarspolitikken fik en udpræget defensiv indretning.

Konsekvensen af NATO-medlemskabet

For dansk forsvarspolitik i efterkrigstiden har det været en væsentlig problemstilling, hvorledes forsvarspolitikken skal tilpasses til medlemskabet af Atlantpagten. Problemet har i hvert fald to sider.

For det første forudsætter NATO-medlemskabet forsvar af et vist omfang; dette fremgår af selve pagten, ligesom det er alment erkendt, at medlemskabet og den deraf flydende garanti forudsætter en "kontingentbetaling" af en vis størrelse. Men hvilken? Danmark har — i øvrigt i lig-

hed med andre medlemslande — gennem hele medlemsperioden ligget under — til dels væsentligt under — de af NATO's kompetente organer vedtagne styrkemål, og fra NATO's og enkelte NATO-landes side har der ved flere lejligheder været udtrykt betænkelighed ved det danske forsvars omfang.

I en periode særligt efter den udvidede pristalsregulering af forsvarsudgifterne i 1973 har denne type kritik dog været i aftagende, men er i den seneste tid igen tiltagende. Dette betyder ikke, at spørgsmålet om en tilpasning til NATO-beslutninger om styrkemål m.v. er uaktuelt; for eksempel indgår det i de igangværende overvejelser om en ny forsvarsordning, at Danmark i princippet har tiltrådt NATO's såkaldte langtidsprogram i 1978, der forudsætter en årlig 3 pct. stigning af forsvarsbudgetterne.

Strukturafhængighed af NATO

En anden problemstilling er, i hvor høj grad forswarets struktur skal afspejle alliancemedlemskabet. Man kan her som det ene yderpunkt forestille sig en løsning, hvor det enkelte alliancemedlem opstiller et i princippet nationalt afbalanceret for-

svar, der kan fungere fuldstændig uafhængigt af alliancen, og som det andet yderpunkt den situation, hvor der er sket en vidtgående integration og arbejdsdeling inden for alliancen, således at det enkelte lands forsvar kun har en begrænset selvstændig kampkraft.

For den første løsning kunne tale hensynet til den nationale suverænitet og handlefrihed og til, at forsvaret skal være i stand til at fungere i situationer, hvor allianceforsvaret endnu ikke er aktiveret, eller hvor det af en eller anden grund ikke er kommet til at fungere.

For den anden løsning taler effektivitets- og rationaliseringssynspunkter, for eksempel at det enkelte land bør koncentrere sig om de opgaver, som det har særlige forudsætninger for at løse, og overlade de resterende til andre partnere.

Imellem disse yderpunkter ligger en række løsninger, der i varierende grad indrømmer muligheden for allieret bistand dels i udformningen af forsvarets struktur, dels i udarbejdelsen af operative planer.

I den periode, hvor Danmark har været medlem af Atlantpagten, har der været en tendens til, at medlemskabet har haft en stigende betydning for udformningen af forsvarspolitikken. Forsvarslovene af 1950-51 skabte en nationalt afbalanceret forsvarsstyrke, der nok hvilede på en forudsætning om allieret bistand under en eller anden form, men som også var udformet således, at den i givet fald, for eksempel hvis det danske forsvar blev afskåret fra det øvrige NATO-forsvar, kunne kæmpe alene. Endvidere formulerede regeringen i 1953 den såkaldte basepolitik, hvorefter allierede styrker ikke i fredstid og under de gældende forhold varigt kan stationeres her i Danmark.

Koordinering — enhedskommandoen

En række forhold har siden da bevirket en vis ændring af dette billede. Forbundsrepublikkens optagelse i NATO og efterfølgende genoprustning skabte øget sammenhæng mellem Danmarks og det øvrige NATO-områdes forsvar, og med oprettelsen af enhedskommandoen for Nordregi-

onens sydlige del (Danmark og Slesvig-Holsten) i 1961 blev mulighederne for forsvarsmæssig koordinering med Forbundsrepublikken yderligere forøget. Samtidig har en øget øvelsesaktivitet inden for NATO's rammer rettet opmærksomheden mod forbedrede muligheder for fremførelse af allieret bistand i en krisesituation. Herigennem er de restriktioner, som basepolitikken indebærer, i praksis blevet af mindre betydning.

Forstærkningsproblematikken

I den nuværende situation spiller den såkaldte forstærkningstankegang en stigende rolle i forsvarsdiskussionen. Her hentydes der til foranstaltninger, der hviler på forud indgåede konkrete aftaler om tilførsel af bestemte allierede styrker i en krisesituation og helst inden et angreb faktisk er iværksat, og på en forsvarsstruktur, der er indrettet på at styrke effektiviteten af den tilførte bistand.

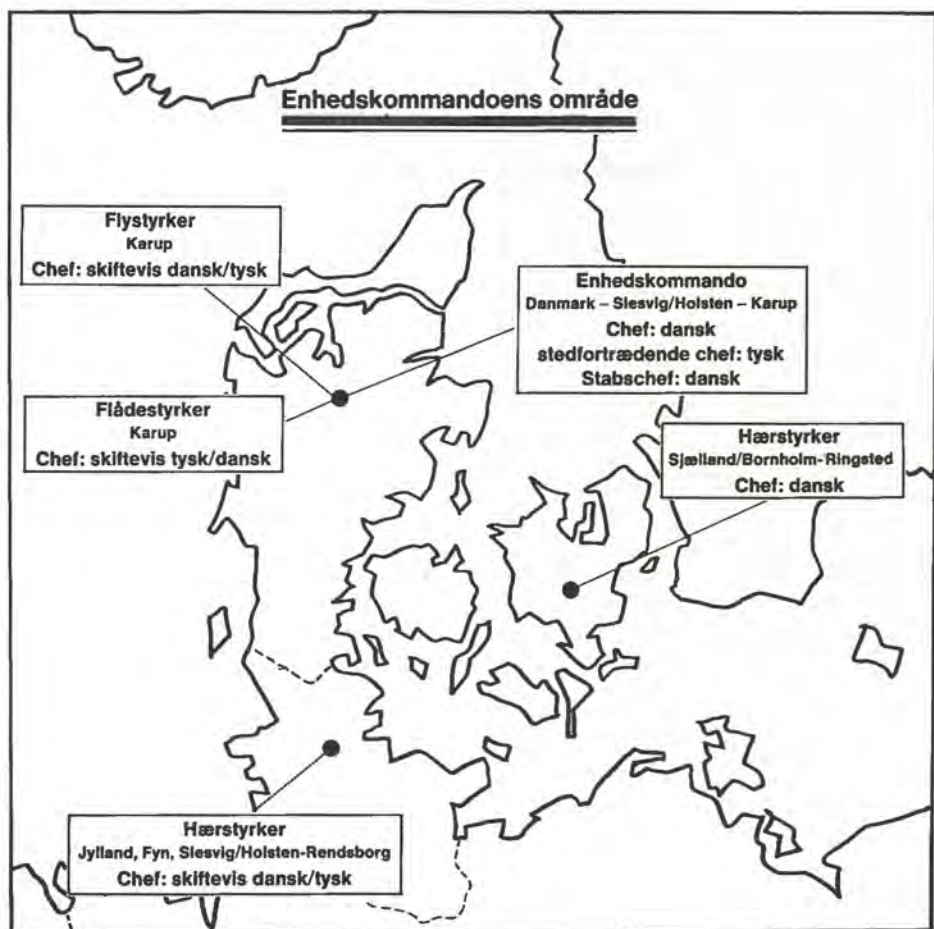
Dette indebærer for eksempel oplagring af tungt materiel og forsyninger til de tilførte styrker, udbygning af modtagefaciliteter som havne og flyvepladser og en udformning af det danske forsvar, således at det bedst kan støtte de tilførte styrker. Derimod har tanker om at indrette forsvaret på en vidtgående arbejdsdeling inden for alliancen hidtil mødt kraftig modstand og er formentlig politisk uaktuel i den nuværende situation.

1.33. Forsvarets omfang og sammensætning

Både spørgsmålet om forsvarets samfundsmæssige prioritering og dets indpasning i en bredere allianceramme har direkte betydning for styrkemålfastsættelsen, dvs. afvejningen af hvor stort forsvaret skal være og hvilke styrker det skal omfatte.

Opfattelsen af truslen

Men også andre faktorer indgår, først og fremmest de herskende *trusselsperceptioner*, dvs. de opfattelser af den ydre trussels størrelse og karakter, som de ansvarlige beslutningstagere handler ud fra. Alt andet lige vil aktørernes syn på forsvarets



I den sydlige del af NATOs nordregion blev Enhedskommandoen oprettet i 1961, dækkende Danmark og Slesvig-Holsten.

omfang afhænge af deres vurdering både af den direkte ydre trussel og mere indirekte af spændingstilstanden i det internationale system. Endvidere vil aktørernes vurderinger af truslens karakter, for eksempel om den primært retter sig mod det østlige eller vestlige Danmark, om den består i risikoen for en massiv invasion eller mere begrænsede aktioner etc., kunne påvirke deres opfattelser af forsvarets sam-

mensætning, geografiske placering (deployering) mv.

Imidlertid må det nok konstateres, at det er trusselsperceptioner af mere generel karakter, der præger den offentlige forsvarsdebat, og som indgår i partiernes forsvarspolitiske argumentation, mens overvejelser af truslens specifikke karakter og mulige konsekvenser heraf for forsvarets sammensætning mere hører hjemme på



Nike-raketterne er beregnet indsat mod højtflyvende fjendtlige fly. Her ses en sådan Nike-Herkules affyret i New Mexicos ørken. Foto: Bundesministerium, Bonn.

det forsvarsplanlæggende ekspertniveau. En undtagelse i så henseende var det socialdemokratiske forsvarsforslag af 1970, der argumenteredes ud fra en ganske specifik opfattelse af truslen.

Styrkemålsfastsættelsen

I efterkrigstidens forsvarslovgivning har det været et karakteristisk træk, at forsvarrets styrkemål beskrives relativt nøje med hensyn til antal enheder, personellet's størrelse og de vigtigste våbensystemer.

Dette system har både fortalere og kritikere. Kritikerne anfører, at det giver en for stor stivhed i anskaffelsespolitikken, og at en større effektivitet kunne opnås, hvis forsvarer (dvs. den ansvarlige minister) fik større frihed til at lægge forsvarer til rette inden for givne økonomiske rammer. Heroverfor står imidlertid det synspunkt, som hidtil har været det udslagsgivende, at en sådan øget bevægelsesfrihed kunne føre til en øget politisering af styrkemålsfastsættelsen og til, at den næsten indbyggede mangel på balance mellem styrkemål og økonomi blev løst derved, at styrkemålene blev tilpasset de økonomiske muligheder i nedadgående retning.

Atombevæbning

En særlig problemstilling, som nu mere er af historisk interesse, er spørgsmålet om forsvarer's udrustning med atomvåben. I 1957 fik Danmark fra USA tilbud om levering af atomsprængladninger til anbringelse i jord-til-jord (*Honest John*-) og jord-til-luft (*Nike*-)raketter. Argumentet for atomudrustning var, at dette væsentligt ville forøge de pågældende våbens og dermed luftforsvarer's og artillerier's effektivitet, samt at man måtte være forberedt på, at en eventuel modstander også ville anvende sådanne våben. Heroverfor stod det argument, at et sådant skridt ville bidrage til den geografiske spredning af kernevåben, og især, at det ville kunne virke spændingsskabende i Nordeuropa.

Den officielle danske politik blev allerede fastslået i den regeringsaftale, der dannede grundlaget for dannelsen af trekantregeringen i 1957, og hvori det hed,



Honest John-raketten, som USA allerede i 1957 tilbød at levere atomsprængladninger til. Men Danmark modtog ikke tilbudet. Foto: Hæren.

at Danmark ikke under de nuværende omstændigheder skulle modtage et tilbud om atomvåben, hvis et sådant fremkom; dette standpunkt blev fastholdt i forbindelse med forsvarsforliget af 1960, omend Venstre og konservative fortsat var kritiske over for det.

I midten af 1960'erne ophørte disse partier at tage til orde for en ændring af den officielle atompolitik, der yderligere præciseredes i 1968, da det i forbindelse med nedstyrtningen af et amerikansk brintbombebeholdende fly på Grønland blev gjort klart, at atompolitikken også gjaldt for Grønland.

1.34. Personelproblematikken

I fysisk forstand består forsvaret af tre hovedkomponenter: personel, materiel og fast ejendom. Personelmæssigt kan et forsvare være opbygget efter tre hovedmodeller.

Militsforsvaret

Den ene model kan kaldes militsforsvaret. Den er baseret på almindelig og langvarig værnepligt, hvor de værnepligtige efter en kort uddannelsesperiode hjemsendes, evt. med våben, for dernæst at stå i reserven over en længere årrække. I et sådant system ligger al kampkraft koncentreret i reserverne, der derfor gennem hyppige genindkaldelser og øvelser må holdes på et rimeligt beredskabsniveau. Det mest typiske eksempel på en militsordning findes i Schweiz.

Værnepligtsforsvaret

Den anden model er værnepligtsforsvaret. Under dette system indkaldes alle egnede en vis periode — typisk 1 år og derover — hvor de først gennemgår en militær grunduddannelse og dernæst overgår til det stående beredskab (dækningsstyrken). Efter hjemsendelsen indgår de værnepligtige i

en årrække i reserven. I et forsvar af denne type ligger kampkraften dels i det stående beredskab, hvis primære formål er at tage det første stød af, dels efter en gennemført mobilisering i reserven. Det danske forsvar var i 1950'erne et typisk eksempel på et værnepligtsforsvar.

Det professionelle forsvar

Den sidste model er det professionelle forsvar, hvor forsvaret udelukkende består af hvervet personel med langtidstjeneste, der er ikke nogen almindelig værnepligt. Da et sådant forsvar kun meget langsomt producerer reserver, ligger al kampkraft i de stående styrker. Blandt andet det engelske og det canadiske forsvar er opbygget efter denne model.

Værnepligt og konstabelordning

Siden indførelsen af den almindelige værnepligt i 1848 har det danske forsvar i princippet været et værnepligtsforsvar. I visse perioder, som for eksempel i mellemkrigstiden, hvor værnepligtstiden var meget kort (5 måneder), nærmede forsvaret sig dog milittsforsvaret i karakter. Efter anden verdenskrig blev forsvaret med forsvarslovene af 1950-51 struktureret som et regulært værnepligtsforsvar, baseret på en relativt omfattende beredskabsstyrke og en værnepligt, der lå mellem 12 og 18 måneder. I enkelte specialiserede funktioner indenfor forsvaret indførtes en mathordning, omfattende hvervet menigt mandskab, men det var først efter forsvarsloven af 1960, hvor den nuværende konstabelordning indførtes, at denne personeltype begyndte at få øget betydning.

Konstabelordningen kædedes sammen med en gradvis nedsættelse af tjenestetiden fra 16 til 12 måneder. I 1973 blev skridtet til et overvejende professionelt forsvar taget derved, at det egentlige stående beredskab nu udelukkende består af kontraktansat personel. Den almindelige værnepligtige bevaredes, men udelukkende med henblik på uddannelse til reserverne og en nyoprettet såkaldt "supplementsstyrke" af nyligt hjemsendt personel, der gennem en særlig effektiv mobiliserings-

procedure skal kunne indgå sammen med den egentlige stående styrke i hærens beredskabsstyrke.

Værnepligtens længde

Det centrale spørgsmål i denne udvikling har været spørgsmålet om værnepligten. I 1950'erne og 1960'erne spillede spørgsmålet om værnepligtens længde en fremtrædende rolle i forsvarsdebatten. På den ene side argumenteredes det, at hensynet til de værnepligtige og i sidste instans til befolkningens forsvarsvilje måtte tilsi en så lav tjenestetid som muligt. Heroverfor stod det argument, at en vis, relativt lang uddannelsesperiode var nødvendig, blandt andet af hensyn til uddannelsesniveaet hos potentielle angribende styrker, samt at hensynet til beredskabets omfang måtte betinge en ret lang værnepligtsperiode. Hvis tjenestetiden skulle nedsættes, måtte der ske en kompensation i form af en øget anvendelse af hvervet personel i de mere specialiserede funktioner i forsvaret.

Det blev denne løsning, der blev valgt, først i 1960 og senere i 1973. Også andre faktorer end de nævnte har virket i samme retning. Et forhold var, at der i begyndelsen af 1970'erne skete en kraftig vækst i antallet af militærnægtere (civile værnepligtige). Et andet og vigtigere argument for en stigende anvendelse af hvervet personel har været de stigende krav til personellet uddannelse, som betjeningen af moderne krigsmateriel stiller. Denne vil ofte være så langvarig og kostbar, at man inden for et værnepligtssystem ikke får tilstrækkeligt udbytte af de ressourcer, der nedlægges i uddannelsen.

Hvervet personel

Overgangen til øget anvendelse af hvervet personel (stampersonel) er dog ikke uden problemer. Det var for eksempel i 1960'erne ganske vanskeligt at hverve det stipulerede antal konstabler, særlig til de mindre teknisk prægede funktioner i forsvaret, typisk inden for hæren. Disse problemer har dog været væsentlig mindre i 1970'erne.

Men hertil kommer en række mere politiske problemer. Det har for eksempel været argumenteret, at en for stor vægt på det professionelle element ville isolere forsvaret i forhold til befolkningen, og at det endog ville kunne udvikle sig til en fare for det demokratiske system. Hertil kommer, at stigende omkostninger til stampersonellets løn, overarbejde under øvelser samt civiluddannelse er følelige, samtidig med at det er svært at fastholde personellet. Endvidere har værnepligtens mindskede vægt, herunder det forhold at relativt flere end tidligere fritages for tjeneste, rejst spørgsmålet om forskelsbehandling mellem dem, som indkaldes, og dem, som ikke bliver det. Dette har ført til gennemførelse af en egentlig soldaterløn i forsvaret fra 1976-78.

1.35. Materielproblematikken

Da Danmark praktisk taget ikke har nogen selvstændig våbenproduktion, har problemerne omkring hvilket materiel forsvaret skal udrustes med, i det store og hele drejet sig om at vælge mellem forskellige udenlandsk producerede våbensystemer. Dette valg giver anledning til en række forskellige overvejelser.

Skal man for eksempel ved nyanskaffelser prioritere meget avancerede (og dermed også dyre) systemer og derigennem måske indskrænke mulighederne for nyanskaffelser på andre områder, eller skal man vælge mindre sofistikerede systemer, som så til gengæld kan anskaffes i større mængder? Eller hvilke politiske hensyn — om nogen — skal indgå i anskaffelsesovervejelserne?

Dette spørgsmål var for eksempel oppe i forbindelse med flyvevåbnets køb af det svenske *Draken*-fly i 1968, hvor det indgik i overvejelserne, hvorledes man skulle sikre sig levering af reservedele m.v. fra det neutrale Sverige i en krigssituation, og om man svigtede NATO-sammenholdet ved ikke at købe f.eks. det konkurrerende franske *Mirage*-fly. En lignende problemstilling blev rejst i forbindelse med F-16-flykøbet i 1975, hvor valget stod mellem en svensk, en fransk og to amerikanske

flytyper. Hvor det ikke drejer sig om meget store og dyre våbensystemer som F-16, vil afgørelsen af hvilke systemer der skal anskaffes, normalt blive afgjort på grundlag af forsvarets egne anbefalinger.

Et politisk-økonomisk problem

De væsentligste politiske problemer omkring materielanskaffelser er af økonomisk karakter. Siden den amerikanske og canadiske våbenhjælps bortfald i 1960'erne må materielanskaffelser finansieres helt af forsvarsbudgettet. Her gør der sig som nævnt det særlige forhold gældende, at materielbudgettet på grund af inflationsfaktoren har en særlig tendens til at blive udhulet, og at der derfor vil være en tendens til et materielmæssigt efterslæb i forhold til de opstillede styrkemål. Et mere specifikt problem er, at våbenanskaffelser belaster valutabalancen.

I de senere år har man søgt at kompensere herfor ved i forbindelse med støtte til våbenindkøb i udlandet, for eksempel anskaffelsen af *Draken*, F-16 og den vesttyske *Leopard*-kampvogn, at søge aftale om dansk medproduktion af komponenter til det pågældende system eller i hvert fald at sikre danske virksomheder andre ordrer, for derigennem at neutralisere anskaffelsernes ugunstige indvirkning på valutabalancen.

Som den omfattende offentlige diskussion om kompensationsaftalerne i forbindelse med bl.a. F-16-købet viser, kan såvel kompensations- og medproduktionsprincippet som dets konkrete realisering blive genstand for stærk politisk uenighed — også når det drejer sig om valuta- og beskæftigelsesskabende produktion, f.eks. af krigsskibe.

1.36. Forsvarets øverste ledelse

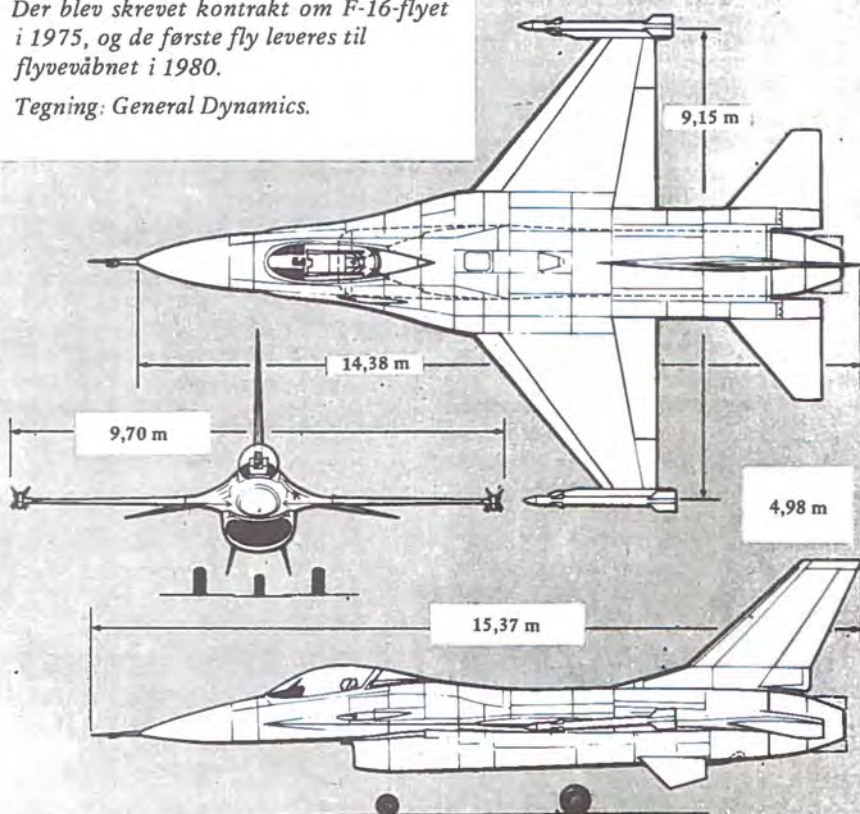
Det sidste væsentlige problemkompleks, der skal fremdrages her, er spørgsmålet om udformningen af forsvarets øverste ledelse. Hovedproblemet har i efterkrigstiden været dels spørgsmålet om en centraliseret eller decentraliseret ledelse, dels spørgsmålet om koordinering af den nationale danske og den integrerede NATO-



Draken-flyet blev købt i Sverige i 1968. Det diskuteredes, hvorvidt det neutrale Sverige kunne levere reservedele til det i en krigssituation. Foto: Flyvevåbnet.

Der blev skrevet kontrakt om F-16-flyet i 1975, og de første fly leveres til flyvevåbnet i 1980.

Tegning: General Dynamics.





Den vesttyske Leopard-kampvogn, som er anskaffet af bæren, er – ligesom F-16 – indgået i såkaldte kompensationsaftaler, der har til hensigt at sikre enten dansk medproduktion på dele af vedkommende våben, eller blot ordrer af anden art til danske virksomheder. Foto: Hæren.

kommandostruktur. Før 2. verdenskrig og indtil 1950 var forsvarets ledelse stærkt decentraliseret; hær og søværn var separate organisationer med uafhængige kommandostrukturer og med hver sit ministerium, henholdsvis krigs- og marineministeriet med forsvarsministeren som eneste samlende led.

Forsvarschef-stillingen

I forsvarsloven af 1950 blev der brudt afgørende med denne struktur. Der oprettedes et samlet forsvarsministerium, og en nyoprettet stilling som forsvarschef fik overdraget ledelsen af det militære forsvar i fred og krig under ansvar over for forsvarsministeren for værnenes uddannelse og brugbarhed til forsvar samt for udarbejdelse af beredsskabs- og forsvarsplaner ef-

ter ministerens direktiver. Personelforvaltningen forblev dog under de tre værnsschefer, der i øvrige anliggender blev ansvarlige over for forsvarschefen.

Denne ordning, som stort set svarede til hærens synspunkter, og som søværnet havde store betænkeligheder ved, var begrundet med erfaringerne fra anden verdenskrig, herunder henvisninger til det danske områdes ringe geografiske udstrækning og til nødvendigheden af allerede i fredstid at have den krigsmæssige struktur indøvet.

Nordregionens øverstkommanderende

Med oprettelsen af NATO's integrerede kommandosystem i 1951-52 og herunder oprettelsen af Nordregionen bestående af Danmark, Slesvig-Holsten og Norge, fjer-

Nordkommandoens område



NATO inddeler Europa i 3 kommandoer: Nord-, Central- og Sydregionen. Nordregionen består af Norge, Danmark og Slesvig-Holsten.

nedes grundlaget for den nationale enhedsledelse, som 1950-loven havde skabt. Den operative ledelse i krigstid og hermed også det nødvendige planlægningsarbejde i fredstid blev nu henlagt til Nordregionens øverstkommanderende. I en ændring af 1950-loven blev der i 1952 taget højde herfor, ved at bestemmelsen om forsvarschefens ledelse af det militære forsvar bortfaldt, dog forudså det, at forsvarschefen i visse tilfælde i krigstid (hvor NATO's

kommandosystem ikke fungerede) kunne få overdraget ledelsen af værnene.

Forsvarsloven af 1960 ændrede ikke i dette arrangement, bortset fra at den åbnede mulighed for, at forsvarschefen også i fredstid kunne få overdraget den øverste operative ledelse.

Forsvarskommandoen – forsvarsrådet

I forsvarsloven af 1969 blev der taget et afgørende skridt i retning af styrkelse af

forsvarschef-stillingen og dermed af forsvarrets enhedsledelse. Forsvarschefen fik i henhold til loven overdraget kommandoen over de tre værn, og de tre hidtidige værnskommandoer blev i overensstemmelse hermed sluttet sammen i en forsvarskommando under forsvarschefens ledelse.

Til forsvarsministerens bistand oprettedes samtidig et forsvarsråd bestående af forsvarschefen, chefen for forsvarstaben, chefen for forsvarrets operative styrker og værnsscheferne.

Værnscheferne skulle i øvrigt på forsvarschefens vegne udøve inspektionsvirksomhed inden for deres værn og over for denne have ansvaret for uddannelse af personel og enheder; endvidere skulle de være forsvarschefens rådgivere vedrørende de enkelte værns forhold. Som hidtil bevarede værnscheferne dog under ansvar over for ministeren personelforvaltningen i værnene, en funktion, som først blev afviklet i henhold til forsvarsloven af 1973 og da først med virkning fra 1975.

Enhedskommando-chefens 2 funktioner

En anden faktisk begrænsning af forsvarschefens stilling var en bestemmelse, i henhold til hvilken denne efter bemyndigelse fra ministeren kunne overdrage den operative ledelse af forsvaret til chefen for forsvarrets operative styrker, en stilling som er henlagt til chefen for enhedskommandoen for Nordregionens sydlige del. Denne er altid en dansk officer og vil i krigstilfælde, hvor NATO's kommando-

struktur er trådt i funktion, have ledelsen af det samlede forsvar inden for Enhedskommandoen. Gennem en ordning, der allerede uformelt havde fungeret siden 1966, sikrede man, at det er den samme person — men i to forskellige funktioner — der har den operative ledelse af forsvaret i fred såvel som i krig.

Bortset herfra er der med 1969- og 1973-lovene sket en vidtgående centralisering af forsvarrets øverste ledelse, der i det store og hele har været udtryk for den tilstræbte forenkling og rationalisering, der har været fremtrædende blandt de partier, der har stået bag efterkrigstidens forsvarsordninger. Samtidig er der skabt en løsning på samspillet mellem national- og NATO-kommandoen, der sikrer en gnidningsfri overgang fra national til NATO-kommandostruktur, uden at de nationale styringsmuligheder kompromitteres.

Det bør dog tilføjes, at hovedvægten i den rent operative stabskompetence fortsat er placeret i forsvarskommandoen, idet chefen for forsvarrets operative styrker kun har meget få officerer til rådighed for national planlægning og føring. Hertil kommer, at der hersker almindelig enighed om, at forsvarskommandoens nugældende organisation er uhensigtsmæssig og derfor bør ændres. Derimod er der uenighed om den ideelle løsning, et forhold der navnlig hænger sammen med den fremtidige brug af værnscheferne og deres stabe samt med ønsker om at delegeres ansvar og beslutningsret til lavere niveauer.

2. De forsvarspolitiske aktører og deres interesser

2.1. Regeringsapparatet

2.1.1. Regering og forsvarsminister

Regeringen er det centrale organ for formulering og gennemførelse af politik i det danske politiske system. Det er regeringen – og inden for denne forsvarsministeren – som det påhviler at tage initiativ til og drage omsorg for, at lovgivningsgrundlaget for forsvarrets virksomhed er til stede, og det er regeringens og forsvarsministerens ansvar, at forsvaret administreres efter de retningslinier, som folketinget gennem lovgivningen har fastlagt.

Tilpasning af krav

Helt generelt består regeringens problem i at tilpasse de mange og forskelligartede krav til forsvarspolitikken udformning, der formuleres af aktørerne i det politiske system, til hinanden og til de synspunkter, som regeringen selv ønsker fremmet på det forsvarspolitiske område, på en sådan måde at den tilstrækkelige tilslutning kan opnås hos de væsentlige aktører.

Denne tilpasning, der i sig selv kan være vanskelig nok, kompliceres af, at der må foretages en sideløbende tilpasning mellem de formulerede krav og de økonomiske og andre muligheder for at realisere dem, som er til stede.

Forsvarspolitikken på regeringsplan

Hvorledes forsvarspolitikken mere konkret behandles på regeringsplan, vides der relativt lidt om. Det gælder for eksempel, i hvor høj grad statsministeren som regeringens leder er indblandet i politikken udformning. Det må dog antages, at forsvarsministeren i situationer, hvor forsvars-

spørgsmålet ikke er særlig politiseret, vil have temmelig vide grænser for sin administration af den gældende lovgivning og forberedelsen af en ny, og at regeringslederen kun bliver direkte involveret, når afgørende beslutninger, for eksempel om indgåelse af forsvarsforlig, skal træffes, eller når et spørgsmål under forsvarsministeren bliver en indenrigspolitisk "sag".

I samme retning trækker det forhold, at forsvarsministeriets ressort hidtil har været ret klart afgrænset i forhold til de øvrige ministeriers, hvilket har medført mindre behov for overordnet koordination på regeringsniveau. Dette afspejles også i, at der normalt ikke nedsættes interne regeringsudvalg vedrørende forsvarspolitik i modsætning til på en lang række andre sagområder. Dette er dog forekommet, hvor der har været tale om flertaliregninger, og hvor formålet mindre har været koordinering af aktiviteten på forskellige sagområder end en indbyrdes afstemning af koalitionsparternes politik.

Interne regeringsudvalg

Således nedsattes et internt regeringsudvalg under den såkaldte trekantsregering (Socialdemokratiet, radikale, Retsforbundet) 1957-60 med henblik på udarbejdelse af et regeringsforslag til en ny forsvarslov. Under VKR-regeringen 1968-71 nedsattes et lignende udvalg, der dog primært skulle tage sig af den eksterne sikkerhedspolitik, bestående af udenrigsministeren, forsvarsministeren og ministeren for kulturelle anliggender, repræsenterende henholdsvis Venstre, de konservative og de radikale.

Under SV-regeringen (1978-79) var der ikke nedsat noget egentligt udvalg; i ste-

det fungerede handelsminister Arne Christiansen (V) som forsvarsminister Poul Søgaards (S) kontaktminister.

Den samlede regerings funktion i forbindelse med forberedelse og forelæggelse af en ny lovgivning er normalt begrænset til en godkendelse af, at et bestemt lovfor-slag fremlægges; dette sker på det ugentlige ministermøde. Forud herfor går dog som regel mere informelle konsultationer mellem forsvarsministeren, statsministeren og andre berørte ministre, især udenrigsministeren. Særlig under en flerparti-regering må det antages, at denne konsultationsprocedure er ret omfattende, således at fremsatte forslag eller oplæg repræsenterer en samvejning af alle de i regeringen repræsenterede gruppers synspunkter. At udviklingen medfører en stigende erkendelse af, at forsvarspolitikken ikke fortsat kan behandles isoleret fra andre samfundsområder, ses dog af at regeringens planlægningsudvalg er aktivt medind-draget i forberedelsen af en ny forsvars-ordning.

2.12. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets planlæggende og administrative funktioner udøves i hovedsagen gennem *departementet* (ministeriet ÷ ministeren) og den i henhold til forsvars-loven af 1969 oprettede forsvarskomman-do.

Imellem de to organisationer tilstræbes en arbejdsdeling, således at forsvarskom-mandoen foruden af det egentlige militære stabsarbejde tager sig af den daglige, mere rutineprægede administration, lige-som den i alle spørgsmål vedrørende forsvaret fungerer som ekspertorgan for departementet og ministeren, mens departementet som ministerens sekretariat kon-centrerer sig om de sager, der har aktuel eller potentiel politisk relevans. Det drejer sig bl.a. om den overordnede forsvarsplan-lægning, forberedelse af lovgivning, udfærdigelse af generelle retsfor skrifter for forsvaret, forbindelser til andre ministerier samt til folketingsudvalg, central bud-getlægning og -kontrol, afgørelse af visse

principielle enkeltsager samt behandling af mundtlige og skriftlige henvendelser til ministeren (såkaldte "ministersager").

Delingen departement og forsvarskom-mando

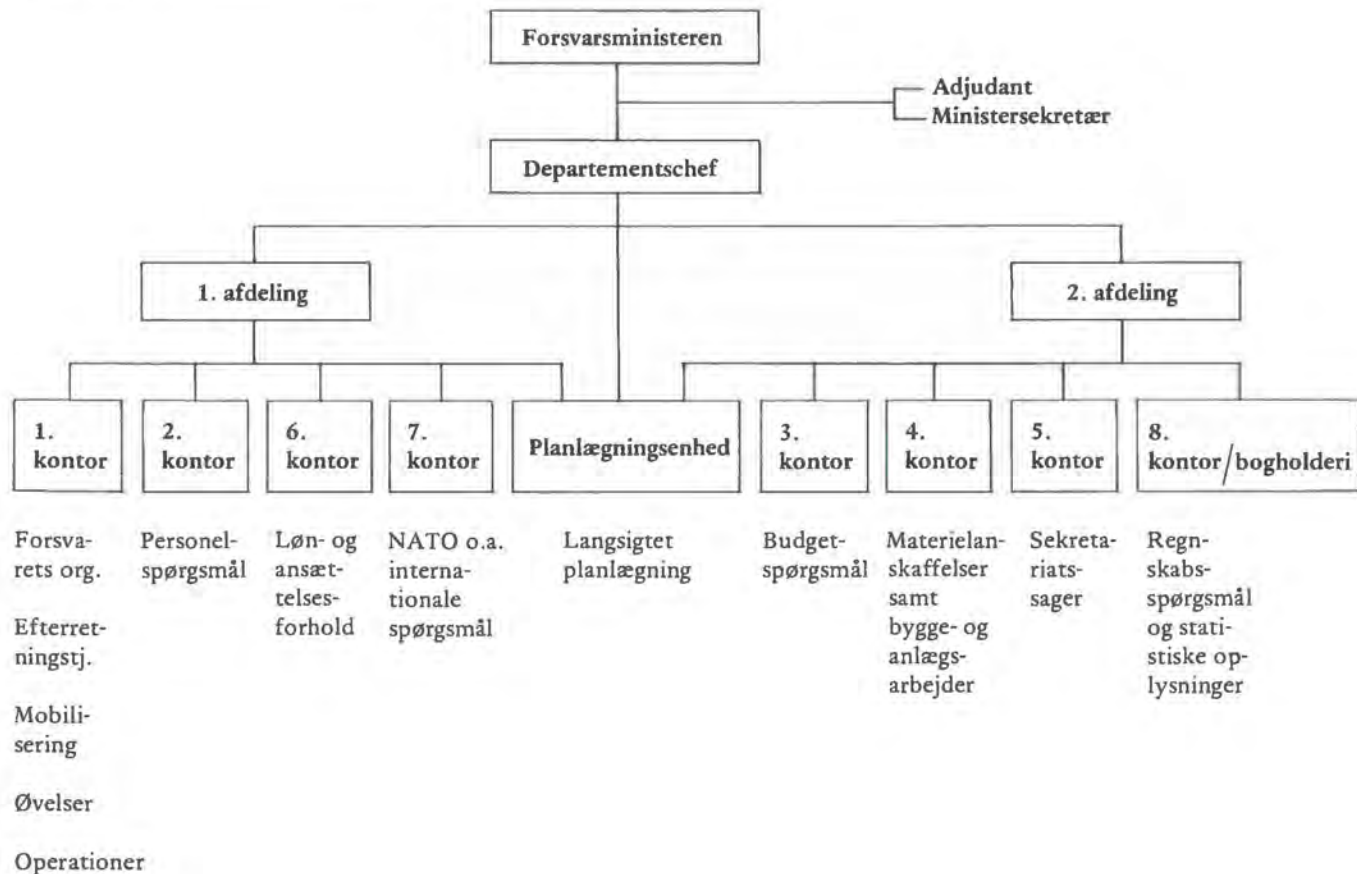
I praksis er arbejdsdelingen mellem departementet og forsvarskommandoen dog mindre klar. I hvert fald indtil for nylig har departementets planlæggende og sty-rende funktioner været relativt svagt ud-viklet, således at for eksempel initiativer i forbindelse med politiske forsvarsfor-handlinger er udgået fra de militære myn-digheder snarere end fra departementet. Forsvarskommandoens faglige ekspertise og dens forholdsvis omfattende ressour-cer bevirker i det hele taget, at den delta-ger direkte i beslutningsprocessen ved-rørende en lang række overordnede pro-blemer.

Forsvarschefen virker som forsvarsmini-sterens øverste rådgiver i operative spørgs-mål og har som sådan direkte referat (ad-gang) til denne. Endvidere er det praksis, at ministeren jævnligt har fælles møder med forsvarskommandoens og departe-mentets øverste chefer; disse møder har primært informations- og konsultations-formål, men benyttes også til at træffe egentlige beslutninger. Ellers er den nor-male procedure, at sager fra forsvarskom-mandoen forelægges ministeren gennem departementet.

Langtidsplanlægningen

Et område, hvor der senest er etableret et mere omfattende samarbejde mellem departementet og forsvarskommandoen, er forswarets langtidsplanlægning. Denne ind-ledtes oprindeligt i forsvarskommandoens regie gennem en i 1973 nedsat projektor-ganisation for forswarets planlægningssys-tem. Denne nedlagdes ved udgangen af 1977 efter at have udsendt en såkaldt per-spektivplanredegørelse.

I foråret 1976 oprettedes inden for departementets rammer på forsøgsbasis en såkaldt *planlægningsenhed* bestående af (nu) 3 sagsbehandlere. Den er et red-skab for departementschefen og departe-



mentets to afdelingschefer, der udgør ministeriets *styringsgruppe* for forsvarlets langtidsplanlægning. En af planlægningsenhedens hovedopgaver er i samarbejde med ministeriets øvrige kontorer samt forsvarskommandoen at tilrettelægge, systematisere og iværksætte de departementale planlægningsopgaver.

I ministeriet sker det praktiske samarbejde herom i en *kontaktgruppe* bestående af planlægningsenheden og repræsentanter for ministeriets øvrige kontorer. Endvidere er det fra efteråret 1977 bestemt, at det er departementets ansvar at iværksætte planlægningsarbejdet og ved direktivgivning varetage den overordnede styring og koordination af planlægningsarbejdet inden for forsvaret.

For at lette koordinationen med forsvarskommandoens planlæggende funktioner oprettedes i 1977 en *projektledelse* bestående af departementschefen (formand), chefen for forsvarsstaben, chefen for forsvarlets operative styrker samt chefen for hjemmevernet; samtidig blev der nedsat et *sekretariat* til den daglige koordinering bestående af planlægningsenheden plus lederen af forsvarskommandoens planlægningsenheder (vedrørende henholdsvis langtidsplanlægningen, femårsplanlægningen og den operative planlægning). Der er herigennem søgt skabt en koordination af planlægningen på departementalt og på forsvarskommandoens plan, samtidig med at det er blevet fastslået, at den overordnede initierende og styrende kompetence ligger hos departementet.

Det igangværende planlægningsarbejde har som den vigtigste opgave for øjeblikket at fremkomme med et oplæg til forsvarsordningen efter 1981; hvorledes denne opgave i praksis er søgt løst behandles i et senere afsnit (se 3.36.). Her skal der blot gøres opmærksom på, at det forberedende arbejde i forbindelse med den kommende forsvarslov har adskilt sig væsentligt fra tidligere forsvarspolitiske beslutningsprocesser, hvori et systematiseret planlægningsarbejde kun i meget begrænset omfang indgik.

2.121. Departementet

Departementets overordnede opgave er som forsvarsministerens sekretariat at bistå denne i udøvelsen af det politiske og administrative ansvar, som påhviler ministeren. Departementet er organiseret i to afdelinger, der igen er delt i en række kontorer og andre enheder. Dets nærmere organisation fremgår af *figur 1*, der også angiver de enkelte kontorers vigtigste sagsområder.

De kontorer, der især er inddraget i forsvarslovgivningen, er som angivet i figuren 1., 2. og 7. kontor samt planlægningsenheden, idet ministeriets 5. kontor tager sig af det lovtekniske arbejde.

1. kontors opgave består primært i udarbejdelsen af lovforslag vedrørende forsvarlets og hjemmevernets opgaver og ordning efter direktiv fra ministeren, koordinering af besvarelse af spørgsmål i folketingets forsvarsudvalg samt varetagelse af de praktiske problemer omkring gennemførelsen af loven, når den er vedtaget i folketinget. Kontorets opgaver er således ret snævert knyttet til selve lovgivningsfasen, og det involveres derfor på et ret sent trin i beslutningsprocessen, mens den mere langsigtede, forberedende planlægning er henlagt til projektledelsen samt til departementets planlægningsenhed og den førnævnte kontaktgruppe.

Personalespørgsmål, herunder lov om forsvarlets personel, henhører under 2. kontor. 7. kontors opgave er som departementets "internationale" kontor at varetage de nødvendige forbindelser til først og fremmest udenrigsministeriet og NATO's forskellige myndigheder.

2.122. Forsvarskommandoen

Forsvarskommandoen består af forsvarschefen, chefen for *forsvarsstaben* med forsvarsstab samt værncheferne og deres stab. Den ledes af *forsvarschefen*, der under ansvar over for ministeren har kommandoen over det militære forsvar samt ansvaret for, at dette er opstillet, uddannet og udrustet, således at det kan løse de pålagte opgaver.

Forsvarschefen er endvidere formand

for *forsvarsrådet*, der i øvrigt består af chefen for forsvarsstaben, chefen for forsvarrets operative styrker og værnscheferne. Rådets opgave er at rådgive ministeren vedrørende hovedlinierne i forsvarrets opbygning og virksomhed, herunder f.eks. samarbejde mellem værnene. Et af dets funktioner er, at det giver ministeren en bredere kontaktflade til forsvarrets ledelse, derved at for eksempel værnscheferne får lejlighed til direkte at give deres opfattelser til kende.

Chefen for forsvarsstaben er forsvarschefens stedfortræder og har af denne fået delegeret ansvaret for den daglige administration af forsvaret, herunder for at de tildelte ressourcer udnyttes bedst muligt. Det er i forsvarsstaben — og i værnstaben i det omfang, opgaver uddelegeres til disse — at det grundlæggende planlægningsarbejde i forbindelse med forbedringen af ny forsvarslovgivning sker på grundlag af direktiver fra ministeriet og forsvarschefen.

2.123. Forsvarets interessepolitik

Ud over de hidtil beskrevne roller som eksperter i forbindelse med forberedelse af forsvarslovgivning og som administratorer af denne spiller forsvarrets ledelse også en mere direkte og selvstændig politisk rolle i forbindelse med forsvarspolitikken formulering.

Forsvaret fungerer i visse henseender som en interesseorganisation i den forsvarspolitiske beslutningsproces; den formulerer en egen organisationsinteresse, som den ad forskellige veje søger at kanalisere ind i processen og fremme i konkurrence med interesser, der formuleres af andre politiske aktører.

En sådan dobbeltrolle er karakteristisk for mange offentlige organisationer (direktorater, styrelser eller "væsener"), men er særlig udtalt på det forsvarspolitiske område, hvor den har en lang og anerkendt tradition. Forsvaret er således en af de offentlige sektorer, hvor de direkte berørte "klienter" eller "forbrugere" har en relativt stor indflydelse på politikken formulering.

Opinionspåvirkning

Påvirkningen af beslutningsprocessen sker ad mange kanaler. Indirekte sker den gennem forsvarsledelsens funktion som ekspertorgan i den forsvarspolitiske planlægningsproces, mere direkte sker det ved inddragning i høringsprocedurer i forbindelse med forsvarspolitiske forhandlinger, ved udarbejdelse af selvstændige initiativer i forsvarspolitiske beslutningssituationer og ved påvirkning af opinionen. For eksempel spillede forsvarrets ledelse en direkte rolle i de forsvarspolitiske forhandlinger i perioden 1970-73 ved sin stillingtagen til de forskellige forslag, der fra forskellig politisk side blev fremsat; i den samme forhandlingsproces fik forskellige skitser, som værnscheferne havde taget initiativet til at udarbejde, en væsentlig politisk betydning, ligesom en såkaldt forsvarschefskitse i 1975 kom til at gå direkte ind i forhandlingerne om en forlængelse af 1973-loven i 1977.

Politiker-kontakter

I de senere år har forsvaret udvidet sin oplysningsvirksomhed over for offentligheden væsentligt, både hvad angår forsvarrets egne forhold og udviklinger i den ydre trussel. Især tidligere var det desuden ganske almindeligt, at forsvarrets øverste ledere plejede direkte kontakter med politikerne med henblik på at fremme forsvarets (evt. deres eget områdes) interesser. For eksempel søgte i mellemkrigstiden såvel søværnets som hærens chefer nære kontakter med indflydelsesrige politikere for derigennem at få indflydelse på forsvarspolitikken formulering.

Værnsrivalisering

Et andet karakteristisk træk ved udformningen af forsvarspolitikken før anden verdenskrig var den lave grad af såkaldt interesseaggregering inden for forsvaret. Hermed menes, at de interesser, der formuleredes forskellige steder i forsvaret, ofte ikke blev samordnet, inden de blev styret ind i den politiske proces. Det mest typiske eksempel på en sådan manglende systematisk samordning og anvendelse af



Forsvarskommandoens hovedkvarter i Vedbæk nord for København. Foto: Forsvarskommando.

pressionsmuligheder er den værnsrivalisering mellem søværn og hær, der i denne periode karakteriserede dansk forsvarspolitik, og som gav sig udtryk i, at de to organisationer hver for sig søgte at fremme sine egne interesser over for politikerne i konkurrence med den anden organisation.

At en sådan situation kan opstå, kan næppe undre. Forsvaret kan opfattes som et politisk system i sig selv, hvor de enkelte aktører, i første række værnene, ud fra en egeninteresse konkurrerer om ressourcer, roller og indflydelse. Det er imidlertid et spørgsmål, om det er særlig effektivt ud fra et samlet forsvarssynspunkt, at denne konkurrence overføres til den generelle forsvarspolitiske beslutningsproces, idet den indebærer en risiko for, at forskellige dele af forsvaret bliver spillet ud mod hinanden.

Af denne grund har der efter anden

verdenskrig været gjort store bestræbelser for at forbedre en samordnet præsentation af forsvarets interesser, hvilket i nogen grad er blevet fremmet ved den organisatoriske centralisering, der i samme periode er gennemført.

Den normale situation er nu den, at den fortsatte konkurrence om ressourcer m.v. søges holdt inden for forsvarets egne rammer, og at man via forskellige kompromiser mellem de implicerede parter prøver at nå frem til en samlet forsvarsinteresse, inden denne af forsvarskommando og forsvarsråd kanaliseres videre ind i den politiske proces. Denne fremgangsmåde er dog ikke uden ulemper, idet den har en tendens til at fremme en konservativ tankegang inden for forsvaret og hæmme fornyelser.

Samordningen fungerer heller ikke altid lige perfekt; det har således ved flere lejligheder været klart, at både de forskel-

lige værn og særlige stabe og myndigheder har haft ret divergerende opfattelser ikke blot af de vedtagne forsvarsordninger, men også af de oplæg, som forsvarsrets ledelse har formuleret.

Også mellem forsvarsledelsen og ministeriet kan naturlige interessemodsetninger gøre sig gældende, hvorfor ministeriet har behov for at besidde selvstændig analysekapacitet vedrørende principielle militære og forsvarøkonomiske problemstillinger og prioriteringer.

2.13. Udenrigsministeriet og øvrige ministerier

Da forsvarsministeriets ressortområde er relativt klart afgrænset i forhold til andre ministerier, er behovet for overordnet koordinering ret begrænset. En udtagelse (udover finansministeriet og handelsministeriet) er i forhold til udenrigsministeriet, hvis ansvarsområde på væsentlige punkter overlapper eller støder op til forsvarsministeriets. Dette gælder særlig tydeligt i udformningen af NATO-politikken, men også den egentlige forsvarspolitik har aspekter, som er af stor interesse for udenrigsministeriet.

Den daglige løbende koordinering sker normalt gennem informelle kontakter mellem forsvarsdepartementets 1. og 7. kontor og udenrigsministeriets kontor for sikkerhedspolitiske spørgsmål (P.II), ligesom der opretholdes en nær kontakt mellem udenrigsministeriets NATO-repræsentation i Bruxelles (DANATO), hvortil også er knyttet personale fra forsvarsministeriet, og den danske repræsentation ved NATOs militærkomité (DAMIREP).

Ministeriernes kontaktudvalg

Mere principielle spørgsmål kan diskuteres i *Kontaktudvalget*, der består af repræsentanter på fortrinsvis afdelingschefniveau fra udenrigsministeriet, statsministeriet, forsvarsministeriet, forsvarskommandoen og forsvarrets efterretningstjeneste. I modsætning til tidligere mødes dette udvalg nu ret sjældent, og den løbende koordinering sker i stedet i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe, også kaldet kri-

sestyringsgruppen, der træder sammen på kontorchefsniveau ca. en gang om måneden med repræsentanter for de samme organisationer som kontaktudvalget.

Krisestyringsgruppen oprettedes oprindeligt for at der kunne være et egnet organ til koordinering i en udenrigspolitisk krisesituation, men det varetager nu også den løbende orientering om aktuelle problemstillinger på det sikkerhedspolitiske område. I en krisesituation vil gruppen være den centrale koordinerende og planlæggende enhed.

Forsvarspolitik og ekstern sikkerhedspolitik

Udenrigsministeriets deltagelse i beslutningsprocessen omkring forsvarslovgivningen er af informel karakter. Ministeriet har en interesse i, at forsvarspolitikken ikke strider mod den eksterne sikkerhedspolitik, der primært formuleres i udenrigsministeriet, eller mod landets udenrigspolitiske interesser i øvrigt. På dette område finder der, dels gennem de formelle koordineringsorganer, dels gennem den daglige informelle kontakt mellem ministerierne, en løbende afstemning af synspunkter sted.

2.2. Det parlamentariske system

2.2.1. Folketinget

Både formelt og, i den udstrækning forsvarspolitikken er et lovgivningsområde, reelt er folketinget et centralt organ i forbindelse med forsvarspolitikken formuleret og gennemførelse. Tingets rolle udspilles dels i folketingssalen – i plenum – dels i udvalgene.

Behandling af forsvarspolitiske spørgsmål

Det samlede folkets besæftigelse med forsvarspolitiske spørgsmål i perioden 1970-78 fremgår af *tabel 4*. Denne angiver, at det samlede folketing har tre måneder at påvirke forsvarspolitikken på. For det første kan et folketingsmedlem indhente oplysninger ved at rette et *spørgsmål* til ministeren enten til skriftlig besvarelse eller til besvarelse i folketingets spør-

getid. Ved mundtlig besvarelse kan formanden foruden spørgeren og ministeren give andre medlemmer ordet én gang, i praksis højst 2 medlemmer. Hovedparten af de stillede spørgsmål besvares dog skriftligt; det gjaldt for eksempel 35 af de i 1977/78-samlingen stillede spørgsmål. Som vist i *tabel 5*, der gengiver de i 1976/77, 2. samling, stillede spørgsmål, er det i høj grad medlemmer af partier, der står i opposition til den officielle forsvarspolitik, der benytter spørgsmålsinstitutionen.

Ved at rette en *forespørgsel* til ministeren kan et medlem eller en gruppe af medlemmer fremtvinge en egentlig forhandling om et bestemt emne i folketings-salen. Under behandlingen af forespørgslen, der foregår på grundlag af en redegørelse fra ministerens side, er der mulighed for at stille forslag om en *motiveret dagsorden*, hvorigennem tinget afgiver en meningstilkendegivelse om den pågældende sag.

Som *tabel 4* angiver, er emnet for forespørgsler oftest en aktuel, stærkt omstridt sag. Endvidere kan ministeren selv tage ini-

tativet ved at give tinget en *redegørelse* for et aktuelt spørgsmål, som efter begæring fra en gruppe medlemmer kan sættes til forhandling i tinget; en redegørelsesdebat kan ikke følges op af nogen samlet tilkendegivelse i sagen fra folketingets side.

Endelig er vedtagelse i folketinget betingelsen for gennemførelse af lovgivning eller folketingsbeslutninger vedrørende forsvaret. Som *tabel 4* viser, var folketinget ret aktivt på dette område i perioden 1970-73.

Først debatteredes et såkaldt privat forslag til forsvarslov fra den socialdemokratiske ordfører Kjeld Olesen, der imidlertid ikke kunne samle flertal. Forslaget genfremsattes i stort set uændret form i den følgende samling 1971-72, hvor Socialdemokratiet var blevet regeringsparti, men kunne heller ikke i denne omgang samle fornøden støtte; først i samlingen 1972/73 kunne det efter udvalgsbehandling og i væsentlig revideret form vedtages i tinget.

I 1977, hvor 1973-loven udløb, anvend-



Folketinget med Rigsdagsgården. Foto: Nordisk pressefoto A/S.

Tabel 4. Folketingets beskæftigelse med forsvarspolitiske spørgsmål 1970-78

Folketings- år	Spørgsmål til mini- steren	Forespørgsels- (F) og Redegørelses- debatter (R)	Debatter vedr. lovforslag og for- slag til folketingsbeslutning
1970/71	18	—	1) Forslag til lov om forsvarets organisation (Kjeld Olesen (S) — ikke vedtaget) 2) Forslag til lov om forsvarets personel (do) 3) Forslag til folketingsbeslutning om nedlæggelse af hjemmeværnet (Morten Lange (SF) — ikke vedtaget) 4) Forslag til folketingsbeslutning om værnepligtiges anvendelse til civilt arbejde (Kurt Brauer (SF) m.fl. — ikke vedtaget)
1971/72	14	—	1) Forslag til lov om forsvarets organisation (regeringen — ikke vedtaget) 2) Forslag til lov om forsvarets personel (regeringen — ikke vedtaget) 3) Forslag til lov om militær straffelov (regeringen — ikke vedtaget) 4) Forslag til lov om militær retsplejelov (regeringen — ikke vedtaget)
1972/73	11	—	1) Forslag til lov om forsvarets organisation (regeringen — vedtaget) 2) Forslag til lov om forsvarets personel (regeringen — vedtaget) 3) Forslag til lov om hjemmeværnet (regeringen — vedtaget) 4) Forslag til lov om militær straffelov (regeringen — vedtaget)

Folketings- år	Spørgsmål til mini- steren	Forespørgsels- (F) og Redegørelses- debatter (R)	Debatter vedr. lovforslag og for- slag til folketingsbeslutning
			5) Forslag til militær retspleje- lov (regeringen — vedtaget)
1973/74	21	1) F vedr. Christiania — (Thestrup (KF) m.fl.) 2) Christiania (R)	
1974/75	14	1) F vedr. jagerflykøb (F-16) (Kurt Brauer (SF) m.fl.)	Forslag til folketingsbeslutning om anskaffelse af F-16 fly (re- geringen — vedtaget)
1975/76	19	1) F vedr. Christiania (Brusvang (CD)) 2) R vedr. Christiania	Forslag til folketingsbeslutning om egentlig aflønning af alle ind- kaldte værnepligtige (Bilgrav Nielsen (RV) — ikke vedtaget)
1976/77	28	1) F vedr. planerne for dansk militær (Lit- ten Hansen (VS)) 2) R vedr. anskaffelse af F-16 fly	Forslag til folketingsbeslutning om fortsættelse af forsvarsord- ningen (regeringen — vedtaget)
1977/78	43	1) F vedr. forsvarrets efterretningstjene- ste (Ebba Strange (SF)) 2) F vedr. Christiania (Risgaard Knudsen (S))	Forslag til folketingsbeslutning om ligestilling mellem militære og civile værnepligtige (Alfred Hansen (DR) — ikke vedtaget)

Kilde: Folketingsårbogen og Oversigt over folketingets forhandlinger m.v. (div. årg.).

tes en anden fremgangsmåde, idet regerin-
gen efter en længere forhandlingsproces
valgte at fremsætte et forslag til folke-
tingsbeslutning om videreførelse af 1973-
ordningen.

Forsvarsudvalget

En anden vigtig del af tingets og partier-

nes forsvarspolitiske aktivitet foregår i ud-
valg. Det vigtigste udvalg er siden opret-
telsen af de faste folketingsudvalg i 1972
forsvarsudvalget, der består af 17 medlem-
mer samt et antal stedfortrædere.

Udvalget havde i folketingssamlingen
1977-78 8 udvalgsmøder samt 3 samråd
med ministeren. I samme tidsrum modtog

udvalget 2 deputationer og 6 skriftlige henvendelser udefra. Til sammenligning kan nævnes, at det meget aktive markedsudvalg i samme periode holdt 40 møder og havde 121 samråd med ministre, hvilket kunne føre til den opfattelse, at forsvarsudvalget således ikke er særlig aktivt. Dette bør dog sammenholdes med den kendsgerning, at forsvarsudvalget i de senere år har udøvet en stadig stigende besøgsvirksomhed ved forsvarrets myndigheder og enheder.

Dets oprettelse har derfor formentlig i væsentlig grad forbedret folketingets og partiernes forsvarspolitiske informationsniveau og herigennem deres muligheder for at følge og kontrollere administrationen af forsvarslovgivningen og på et tidligere tidspunkt end før at deltage i forbedringen af kommende lovgivning.

Andre udvalg om forsvaret

Forsvarsudvalget består af medlemmer fra alle udvalgsberettigede partier, hvad enten de går ind for og står bag den gældende forsvarsordning eller ej. Ved flere lejligheder i efterkrigstiden har de partier, der har indgået i de skiftende forsvarsforlig, næret et ønske om et snævrere diskussionsforum end et folketingsudvalg. For eksempel nedsattes i 1955 et forsvarsministerielt udvalg bestående af repræsentanter for Socialdemokratiet, Venstre, de konservative, de radikale og Retsforbundet (men ikke Danmarks kommunistiske Parti) til overvejelse af en ny forsvarsordning; dette udvalg fungerede, indtil Venstre og konservative i 1958 trak sig ud i protest mod, at de tre øvrige partier havde oprettet et internt regeringsudvalg (se 2.11.).

Ligeledes nedsattes i 1965 et udvalg bestående af Socialdemokratiet, de radikale, Venstre og de konservative (men uden SF) til diskussion af forskellige tillem্পninger af forsvarsloven af 1960. Forsvarsordningen af 1973 kom til, dels gennem forhandlinger i folketingets forsvarsudvalg, hvor bl.a. SF var repræsenteret, dels og navnlig i en otte-mandsgruppe be-

stående af 2 repræsentanter hver for S, R, V og K. I henhold til folketingsudvalgets betænkning vedrørende forsvarsloven bestemtes det, at der under forsvarsministerens ledelse skulle oprettes et udvalg af disse fire partier, som stod bag lovens vedtagelse, det såkaldte 8-mandsudvalg "for løbende at sikre forsvarsordningens gennemførelse".

1973-forligets udvalg

Med de fire repræsenterede partiers samtykke udvidedes udvalget i 1976 til en såkaldt 12-mandsgruppe, idet Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne, der begge havde sluttet op bag forsvarsloven, efter at de i 1973 var kommet ind i tinget, blev optaget med to medlemmer hver. Derimod lykkedes det ikke Fremskridtspartiet trods fremsat ønske herom at blive medlem. Forhandlingerne 1976-77 omkring videreførelsen af 1973-forsvarsordningen blev i første række ført inden for denne gruppes rammer. Det lykkedes dog ikke at fastholde enigheden, idet de radikale ikke kunne stemme for det fremsatte regeringsforslag til folketingsbeslutning, hvorimod Fremskridtspartiet tilsluttede sig forliget mellem de øvrige 5 partier.

I forbindelse hermed bortfaldt 12-mandsgruppen uden at blive erstattet med en ny "10-mandsgruppe". I et svar til Flemming Arentoft (Frp.) udtalte forsvarsminister Poul Søgaard i en forespørgselsdebat den 25. januar 1979, at forhandlingerne om en ny forsvarsordning fra 1981 ville foregå som de plejede, dvs. i folketingsudvalget og i folketingssalen, og at der ikke eksisterede et særligt forsvarsudvalg ud over det, man kendte. Han tilføjede dog, at — som det altid havde været tilfældet — der fra ministerens side førtes samtaler med forskellige forsvarspolitiske repræsentanter i folketinget, inklusive hr. Arentoft, og at han regnede med at fortsætte hermed.

Forsvarskommissioner

Ved visse lejligheder har det været anset for formålstjenligt at nedsætte en egentlig

forsvarskommission til at fremkomme med forslag til ny forsvarsordning. Sådanne kommissioner blev nedsat 1901 (efter systemskiftet), 1918 (efter første verdenskrig) og 1946 (efter anden verdenskrig). I alle disse tilfælde mundede kommissionsarbejdet ud i omfattende forsvarspolitiske reformforslag (forsvarslovene af 1909, 1922 og 1950-51).

Det seneste eksempel er den af VKR-regeringen i 1969 nedsatte forsvarskommission, der bestod af repræsentanter for de daværende 5 folketingspartier samt en række særligt udpegede civile og militære medlemmer. På grund af uenighed mellem Socialdemokratiet og regeringspartierne om kommissionens nedsættelse og arbejde resulterede kommissionens arbejde, der afsluttedes i 1972, ikke i noget forslag til ny forsvarsordning, og den fik kun indirekte — ved at fremskaffe og behandle en del materiale — indflydelse på de efterfølgende forhandlinger om 1973-ordningen.

2.22. De politiske partier

2.221. Hvad bestemmer partiernes adfærd?

De politiske partier er de centrale aktører inden for det parlamentariske system og i udformningen af forsvarspolitikken i det hele taget. Partierne har for det første en væsentlig indflydelse på *politiseringen* af politiske spørgsmål. I den udstrækning, det har indflydelse inden for det parlamentariske system, kan et parti ved at tage et bestemt spørgsmål op påvirke tidspunktet for dettes politisering. Endvidere kan det ved den form, spørgsmålet rejses under, påvirke såvel den efterfølgende debats indhold som dens form. Selv om også andre aktører deltager i og søger at påvirke forsvarspolitikken politisering, er det de politiske partiers aktivitet, som er den afgørende. Som et eksempel på en sådan politisering kan nævnes den indflydelse, som fremlæggelsen af et socialdemokratisk forslag til ny forsvarsordning i 1970 (jvf. *tabel 4 i afsnit 2.21.*) fik for indholdet og karakteren af de følgende års forsvarsdiskussion.

Kompromisvilje nødvendig

Dette eksempel viser imidlertid også et andet vigtigt aspekt af partiernes rolle, nemlig at forsvarsdiskussionen i begyndelsen af 1970'erne resulterede i en nyordning, der nok var præget af det socialdemokratiske oplæg, men som primært repræsenterede et kompromis imellem de fire deltagende forligspartier (S, R, K og V), der ikke gav alle parter det, som de helst havde set. En sådan kompromisvilje fra partiernes side er en forudsætning for, at der i det hele taget kan gennemføres forsvarslovgivning, eftersom intet parti har en sådan parlamentarisk position, at det alene er i stand til at gennemføre sin politik.

Målsætninger og overvejelser

Dette rejser spørgsmålet om, hvad der bestemmer partiernes politik på forsvarsområdet. Helt generelt kan man sige, at partiernes politik bliver til på grundlag af en afvejning af deres *politiske målsætninger* med en række *strategiske overvejelser*. Partiets målsætning på et bestemt område udtrykkes grundlæggende i partiogrammet, men finder også udtryk i andre principielle tilkendegivelser, for eksempel arbejdsprogrammer, udtalelser fra partikongresser og andre partiorganer eller udtalelser af partiledere, for eksempel den politiske ordfører på området. Programmet udtrykker den politik, som partiet, hvis det havde den afgørende indflydelse på politikens udformning, ville gennemføre.

Parlamentarisk indflydelse og vælgertilslutning

Forudsætningen for, at et parti kan realisere sit program, er imidlertid, at det har indflydelse; derfor er det at opnå generel politisk indflydelse en selvstændig målsætning ved siden af den at påvirke afgørelsen i en konkret sag.

Denne målsætning kan deles i to aspekter: for det første ønsket om parlamentarisk indflydelse, der bl.a. indebærer, at et parti i fastlæggelsen af sin politik i et

Tabel 5. De i folketingsåret 1976/77 2. samling stillede spørgsmål til forsvarsministeren

- | | |
|--|---|
| 1. Af Karen Dablerup Andersen (S) om F-100 flyene* | 10. Af Mølgaard (DR) om sammenhængen mellem soldaters aflønning og tilgangen af frivillige til forsvaret* |
| 2. Af Svend Andersen (Rosk. a.) (FP) om, hvor mange penge det koster danske skatteydere at invitere vores potentielle fjende til beluring af vores forsvar | 11. Af Ib Nørlund (DKP) om efterretningstjenesterne og redaktør H. Hetler* |
| 3. Af Arentoft (FP) om fregatten "Jylland" | 12. Af samme om en NATO-øvelse i Sønderjylland* |
| 4. Af Dobrmann (FP) om de hyppige styrt vedr. F-100 jagerfly* | 13. Af Gert Petersen (SF) om forsvarrets efterretningstjeneste* |
| 5. Af Erlendsson (FP) om øgede udgifter til fiskeriinspektionstjenesten* | 14. Af samme om forsvarrets efterretningstjenestes arbejdsmetoder* |
| 6. Af Karen Thurøe Hansen (KF) om udgifter vedr. driften af "Christiania"* | 15. Af samme om professionelle soldater på 16 år* |
| 7. Af Kurt Hansen (VS) om dansk deltagelse i NATO-projektets AWACS | 16. Af Ebba Strange om redaktør Hans Hetler* |
| 8. Af samme om hjemsendelse før tiden af en værnepligtig på grund af for aktivt talsmandsvirke | 17. Af samme om forsvarrets efterretningstjeneste |
| 9. Af Ole Henriksen (SF) om jetjagere fra det danske og andre NATO-landes luftvåbens brug af civile fartøjer som øvelsesobjekter* | 18. Af samme om forsvarrets efterretningstjenestes registrering* |
| | 19. Af Tang Sørensen (FP), om det sidste F-100-haveri skyldes brug af ukorrekte reservedele i motoren* |
| | 20. Af Wilbjelm (VS) om afhændelse af Christiania-arealerne* |

De med * mærkede spørgsmål er besvaret skriftligt.

Kilde: Folketingsårbog 1976-77

bestemt spørgsmål også må tage hensyn til denne afgørelses virkninger på dets indflydelse i andre spørgsmål. Mest udtalt ses dette forhold inden for koalitionsregninger, hvor det er en forudsætning for samarbejdets fortsættelse, at de deltagende partier i alle spørgsmål kan nå til enighed, men synspunktet spiller også en rolle for samarbejdende oppositionspartier.

For det andet må partierne i deres kon-

krete stillingtagen tage hensyn til, hvorledes denne påvirker deres vælgertilslutning, eftersom det er denne, der på lidt længere sigt afgør deres parlamentariske indflydelse og hermed igen deres muligheder for at realisere deres program.

Ønsket om at fastholde sine vælgere og om muligt vinde nye er derfor et vigtigt led i partiernes overvejelser forud for stillingtagen til et politisk spørgsmål, såvel på

forsvars- som på andre områder. Den vægt, hvormed de forskellige faktorer indgår i et partis konkrete beslutningsproces, vil variere meget efter omstændighederne, ligesom det i konkrete tilfælde kan være vanskeligt at afgøre, hvad der er hvad. Af denne grund vil den efterfølgende gennemgang af partiernes forsvarspolitik blive rent refererende uden forsøg på at skelne mellem de ovennævnte faktorer.

2.222. Partiernes forsvarspolitiske adfærd

I den følgende oversigt over de nuværende 10 folketingspartiers forsvarspolitik vil hovedvægten blive lagt på deres placering i den forsvarspolitiske beslutningsproces.

Socialdemokratiet

stod indtil 1930'erne på et stærkt anti-militaristisk program sigtende mod en isoleret dansk afrustning. På baggrund af den tyske nazisme ændrede partiet gradvis politik i retning af at acceptere og udbygge den eksisterende forsvarsordning, men søg fra ledende politikere, f.eks. Staunings, side på at dreje partiet i en endnu mere forsvarspositiv retning, lykkedes ikke.

Under indtryk af besættelsen og de første efterkrigsårs internationale spænding afsluttedes partiets forvandling til et forsvarspositivt parti. Danmarks tilslutning til Atlantpagten 1949 skete under en socialdemokratisk regering, og partiet stemte som oppositionsparti for forsvarslovene af 1950-51, der lagde grunden for efterkrigstidens forsvarsordninger.

Som regeringsparti var det deltager i forsvarsforliget af 1960 og dets videreførelse i 1966. Derimod undlod partiet at stemme i forbindelse med den af VKR-regeringen gennemførte forsvarslov af 1969 med den begrundelse, at den kun drejede sig om organisatoriske ændringer, men ikke inddrog spørgsmålet om forsvarrets sammensætning, styrkemål m.v.

I 1970 fremlagde partiet derefter et forslag til ny forsvarsordning, der på afgørende punkter brød med den eksisterende ordning, og som kom til at indgå i det kompromis, som partiet i 1973 indgik



Statsminister Thorvald Stauning forsøgte at dreje socialdemokratiet bort fra dets traditionelle, antimilitaristiske holdning — under indtryk af truslen fra den tyske nazisme. Foto: Det kgl. bibliotek.

med radikale, Venstre og konservative om den nugældende ordning, og som det i 1977 var med til at forlænge til 1981.

Det radikale Venstre

stiftedes i 1905 på et markant anti-militaristisk program, der definerede forsvarrets hovedopgave som værende "som grænse- og søpolitivagt at varetage landets neutralitetspligter". I mellemkrigstiden lå det på en nedrustningslinje, der ikke som Socialdemokratiets påvirkedes væsentligt af den ændrede internationale situation i 1930'erne.

Efter anden verdenskrig gik partiet imod Danmarks medlemskab af Atlantpagten og ligeledes (med vedtagelsen af personelloven, hvor partiet undlod at stemme) imod forsvarslovene af 1950-51, blandt andet med henvisning til deres forudsætning i Atlantpagt-medlemskabet og til, at de indebar en oprustning, der ville gå ud over andre opgaver i samfundet.

I slutningen af 1950'erne skete en vis ændring i partiets sikkerhedspolitiske orientering. Som deltager i trekantregeringen 1957-60 accepterede det NATO-med-

lemskabet som grundlag for sikkerhedspolitikken, og det deltog ligeledes i forsvarsforliget af 1960 og som oppositionsparti i dets opfølgning i 1966. Ligeledes deltog partiet i 1969- og 1973-forligene om forsvaret, men stemte i 1977 imod 1973-ordningens forlængelse ud fra det argument, at denne indeholdt en utilstrækkelig sikkerhed for, at forliget og særlig dets budgetramme kunne genforhandles i tilfælde af besparelser på andre statslige områder.

Det konservative Folkeparti

oprettedes 1915 på grundlag af et stærkt forsvarsvenligt program. Partiet har siden da prioriteret forsvarsspørgsmålet højt, og det var af den grund en stærk kritiker af mellemkrigstidens efter partiets opfattelse for svage forsvarsordninger.

Efter anden verdenskrig har partiet deltaget i vedtagelsen af samtlige forsvarslove, som det dog ofte har kritiseret som utilstrækkelige. Partiet har på den anden side accepteret disse love som mere tilfredsstillende end de ordninger, der kunne være blevet resultatet af ikke at deltage, med den indflydelse på det endelige resultat, som dette giver.

Venstre, Danmarks liberale parti

har siden partiets oprettelse i sin nuværende form i begyndelsen af dette århundrede fremtrådt som et pragmatisk forsvarspositivt parti. I mellemkrigstiden kunne det samarbejde om forsvaret såvel med de konservative som med partierne til venstre for det, om end det programæssigt lå tættest på de konservative.

I efterkrigstiden har partiet ført en klart forsvarspositiv politik, der har givet sig udslag i deltagelse i alle vedtagne forsvarsordninger. Sammenlignet med de konservative har partiet nok i højere grad været villig til at acceptere kompromiser med de øvrige forsvarspositive partier, men forskellene mellem de to partier har ikke været store.

Socialistisk Folkeparti (SF)

har siden sin oprettelse i 1959 fulgt en klart anti-militaristisk politik, der i flere

henseender minder om den traditionelle radikale politik. Det er partiets opfattelse, at et militært forsvar af Danmark er nyteløst, og at NATO-medlemskabet mindsker Danmarks sikkerhed ved at gøre det til deltager i stormagtskonflikter. Partiet går derfor ind for Danmarks udmeldelse af Atlantpagten og for en isoleret dansk afrustning; det har stemt imod alle vedtagne forsvarslove, siden det i 1960 kom i folketetinget.

Danmarks Retsforbunds

forsvarspolitiske opfattelse har været præget af partiets modstand mod den tvungne værnepligt. Et flertal af partiets folketingsgruppe stemte i 1949 imod Danmarks medlemskab af Atlantpagten. I 1950 undlod partiet at stemme ved tagelsen af lov om forsvarets ordning på grund af værnepligtsspørgsmålet, mens det stemte imod de to i 1951 vedtagne forsvarslove. Ligesom Det radikale Venstre accepterede partiet ved sin indtræden i trekantregeringen i 1957 Atlantpagten som grundlag for sikkerhedspolitikken; det deltog også i forsvarsforliget i 1960, idet dog et medlem, fiskeriminister Oluf Pedersen, undlod at stemme.

I 1977 stemte partiet imod 1973-ordningens forlængelse med henvisning til, at det ikke havde deltaget i de forudgående forhandlinger, at man ikke kunne acceptere, at forsvaret som eneste område friholdtes for besparelser, og at forslaget ikke indebar en fuldstændig afvikling af den tvungne værnepligt.

Danmarks kommunistiske Parti

går principielt ind for et militært forsvar, men er en stærk modstander af Danmarks medlemskab af Atlantpagten. Af denne grund har partiet siden 1950 stemt imod alle vedtagne forsvarslove. Som alternativ anbefaler partiet udtræden af Atlantpagten, støtte til internationale freds- og afspændingsbestræbelser og afskaffelse af militæret.

Venstresocialisterne (VS)

ser NATO-medlemskabets og det danske forsvars primære funktion som med vå-

benmagt at sikre opretholdelsen af det kapitalistiske system; det er derfor vendt mod arbejderklassen og den socialistiske venstrefløj, der truer dette system. Partiet ser således forsvarspolitikken som et led i klassekampen; på det parlamentariske plan har det stemt mod de forsvarslove, som det har deltaget i behandlingen af.

Centrum-Demokraterne (CD)

har siden partiets oprettelse i 1973 markeret sig som et markant NATO-positivt parti. Efter partiets opfattelse forudsætter NATO-medlemskabet, at man fra dansk side opretholder et forsvar, der opfattes som troværdigt af alliancepartnerne. Det deltog i 1976-77 sammen med forsvarsforligspartierne fra 1973 i drøftelserne om dettes videreførelse og stemte herfor.

Kristeligt Folkeparti

har ligeledes ført en klar Atlantpagt- og forsvarspositiv politik. Det deltog i forhandlingerne om og stemte for forsvarsordningens forlængelse i 1977.

Fremskridtspartiets

forsvarspolitiske linie har siden partiets oprettelse i 1972 været omgærdet med en vis offentlig uklarhed. Det overvejende flertal i partiets folketingsgruppe er gået ind for den officielle sikkerhedspolitik, herunder NATO-medlemskabet og opretholdelse af et troværdigt forsvar, mens en mindre gruppe, heri partiets stifter Mogens Glistrup, er skeptisk overfor, hvorvidt et militært forsvar af Danmark har nogen reel betydning.

Ved forlængelsen i 1977 af 1973-ordningen stemte *hele* folketingsgruppen dog for denne, og repræsentanter for partiet har ved flere lejligheder udtalt ønske om, at det inddrages i det forsvarspolitiske samarbejde mellem de øvrige fem partier, der stemte for forlængelsen.

2.23. Forsvarspolitikken som indenrigspolitisk konfliktemne

Da intet parti i dette århundrede har haft et flertal i folketetinget (før 1953: rigsda-

gen) til at gennemføre sin egen politik, har udformningen af forsvarspolitikken været afhængig af et samarbejde mellem flere partier. Muligheden for, at et sådant samarbejde mellem to eller flere partier kan etableres, afhænger af to ting, dels de almindelige samarbejdsmuligheder i dansk politik, og dels de specielle samarbejdsmuligheder på forsvarspolitikens område.

Det første forhold refererer til, at samarbejdsmønstre på det forsvarspolitiske område alt andet lige vil have en tendens til at følge mønstrene på andre områder; to eller flere partier, der har et samarbejde på for eksempel det økonomisk-sociale område, vil sandsynligvis ønske at udstrække dette samarbejde til andre områder, simpelt hen fordi det forenkler den politiske proces for alle implicerede, at samarbejdsmønstrene ikke er for komplicerede. Dette er særlig udtalt inden for flertiregeringer, hvor det normalt er en forudsætning, at der samarbejdes inden for *alle* sagområder; det blev således opfattet som noget meget usædvanligt, at fiskeriminister i trekantregeringen 1957-60 Oluf Pedersen (Retsforbundet) undlod at stemme ved afstemningen om regeringens forslag til ny forsvarslov.

Dette eksempel illustrerer, at forudsætningen for samarbejde om forsvarspolitikken ikke blot er samarbejde på andre felter, men også at spændvidden mellem parternes forsvarspolitiske synspunkter ikke er for stor; hvis det er tilfældet, kan det virke tilbage på de almindelige indenrigspolitiske samarbejdsmuligheder.

I Oluf Pedersens tilfælde accepteredes hans særstandpunkt af de øvrige deltagere i regeringen, og det fik derved ingen konsekvenser for regeringssamarbejdet som helhed. Forskelle mellem de forsvarspolitiske synspunkter hos VKR-regeringens medlemmer var heller ingen hindring for regeringsdannelsen, men de udgjorde et svagt led i regeringens forhold til oppositionen, ligesom de bevirkede, at forsvarspolitikken stort set blev lagt på hylden af denne regering.

Der er også eksempler på, at forsvarspolitisk uenighed har lagt sig hindrende i

vejen for en regeringsdannelse, for eksempel i 1966, hvor forhandlinger mellem Socialdemokratiet og SF om dannelse af en fælles regering strandede på uenighed om forsvarsbesparelser.

Konfliktdimensioner i forsvarspolitisk henseende

Man kan generelt sige, at sådanne problemer opstår, når konfliktdimensionerne på det forsvarspolitiske område ikke følger de skillelinier, der præger den øvrige indenrigspolitik. I mellemkrigstiden opstod sådanne problemer ikke; til de gamle politiske partiers placering på en såkaldt højre-venstre skala (konservative – Venstre – radikale – socialdemokrater) svarede en tilsvarende graduering af deres holdninger til forsvaret: de konservative var de mest forsvarsvenlige, fulgt af Venstre, som igen var mere positivt end de radikale, mens Socialdemokratiet som det mest venstreorienterede af de fire partier også var det mest forsvarsnegative.

I denne partimæssige konstellation var det naturligt, at Venstre og konservative samarbejdede på det forsvarspolitiske såvel som på andre områder, og at radikale og Socialdemokratiet gjorde det samme. Da der samtidig var stor spændvidde mellem partiernes forsvarspolitiske synspunkter, og særlig mellem de konservative på den ene side og radikale og socialdemokrater på den anden side, var der en tendens til, at partierne søgte så "smalle" koalitioner som muligt for ikke i et forlig at skulle give større indrømmelser end højst nødvendigt.

Modsætninger efter 1945

Allerede i 1930'erne var den forsvarspolitiske konfliktdimensions sammenfald med den almindelige højre-venstre dimension i dansk indenrigspolitik ved at blive mindre udtalt; Socialdemokratiets forsvarspolitik var under ændring og lå ikke længere entydigt "til venstre" for de radikales.

Efter den anden verdenskrig stod Socialdemokratiet på en klart mere forsvarspositiv linie end de radikale, mens det fortsatte at stå til venstre for dette i an-

dre politiske spørgsmål. Da samtidig afstanden mellem socialdemokratisk og radikal sikkerhedspolitik i en periode blev ret stor, for eksempel i deres holdning til Atlantpagten, opstod den situation, at Socialdemokratiets naturlige samarbejdspartnere inden for forsvarspolitikken var de øvrige Atlantpagtpartier, konservative og Venstre, mens de radikale på indenrigspolitikens områder forblev den mest naturlige samarbejdspartner.

Denne situation, som indebar, at såvel de forsvarspolitiske som de indenrigspolitiske samarbejdsmuligheder vanskeliggjordes, løstes i hvert fald delvis i forbindelse med dannelsen af trekantregeringen i 1957-60 og den efterfølgende socialdemokratisk-radikale regering 1960-64, der forudsatte, at de radikale (og indtil 1960 Retsforbundet) blev inddraget i det forsvarspolitiske samarbejde mellem Socialdemokratiet, Venstre og de konservative. Inddragningen lettet ved, at de radikales forsvarspolitik samtidig ændredes i retning af de øvrige partiers, bl.a. ved anerkendelsen af NATO som grundlag for sikkerhedspolitikken.

Samarbejde mellem de 4 gamle partier

Herved mindskedes spændvidden mellem på den ene side de radikale og på den anden side de konservative så meget, at der fra 1960 kunne etableres et bredt forsvarspolitisk samarbejde mellem de fire gamle partier, som – bortset fra VKR-regeringens periode (1969-71), hvor Socialdemokratiet valgte at gå i opposition også på forsvarspolitikens område – varede indtil 1977, hvor de radikale ved at stemme imod forlængelsen af 1973-loven trådte ud af samarbejdet.

I denne periode var forsvarspolitikken formulering således præget af meget brede forlig, som kun partierne til venstre for Socialdemokratiet stod udenfor.

Valget 1973 komplicerer situationen

En ny kompliceret situation opstod efter valget i 1973. Dels er de indenrigspolitiske samarbejdsmuligheder, således som de skiftende regeringsdannelse og de forskel-

lige indenrigspolitiske forlig i perioden viser det, blevet mere uoverskuelige, dels har et af de nye partier, Fremskridtspartiet, været meget vanskeligt at placere i de hidtidige samarbejdsmønstre. De tre partier, der hovedsagelig har præget formuleringen af forsvarspolitikken, Socialdemokratiet, Venstre og de konservative, har reageret på den nye situation med at søge de mindre midterpartier inddraget i samarbejdet; på den anden side har man ikke været villig til at inddrage Fremskridtspartiet i dette ud fra en vurdering af samarbejdsmulighederne med partiet i andre politiske sammenhænge.

2.3. De interne omgivelser

Med de interne omgivelser menes de grupper og aktører i selve samfundet, som står uden for regerings- og folketingsystemet, men som må anses for at øve en vis indflydelse på formuleringen af forsvarspolitikken inden for dette. Generelt kan det siges, at sådanne aktører spiller en langt mindre fremtrædende rolle på det forsvarspolitiske område end på de fleste andre områder, hvor især interesseorganisationerne ofte sidder i virkelige magtpositioner. Der kan peges på flere mulige årsager til dette forhold.

De fælles værdier

For det første adskiller forsvarspolitikken sig indholdsmæssigt fra de fleste andre sagområder. Den drejer sig i sit egentlige formål om værdier, der er, eller normalt opfattes som, "fælles" for hele befolkningen, for eksempel territorial integritet eller det politiske systems ydre autonomi. Der er derfor ikke på forsvarets område ud over dets eget personel nogen egentlig klient- eller målgruppe, der kunne blive kernen i en interesseorganisation.

Samtidig opfattes disse værdier oftest som så grundlæggende for hele den øvrige samfundsaktivitet, at der er en tendens til at se forsvaret som hævet over den almindelige politiske debat. Det er således karakteristisk, at de fleste interesseorganisationer på området (bortset fra personelorganisationerne) er baseret på en afvisning

af den førte forsvarspolitik og af opfattelsen af de forsvarspolitiske kerneværdier som "fælles".

Forsvaret som interesseorganisation

For det andet foregår en stor del af den interesseartikulering, der inden for andre sagområder foregår uden for regerings- og folketingsystemet, på det forsvarspolitiske område *inden for* dette system. Forsvaret fungerer på mange måder som en interesseorganisation, der formulerer specifikke krav eller ønsker til det øvrige politiske system, som på andre felter ville blive formuleret udefra.

For det tredje angår de krav, som forsvarets egentlige interesseorganisationer stiller til det politiske system, værdier, der er ret periferer i forsvarspolitikken formulering, som for eksempel løn- og arbejdsvilkår, om end de kan få betydelige konsekvenser for forsvarets funktionsmåde og aktivitetsniveau.

Relativt lavt informationsniveau

Endelig spiller det en rolle, at informationsniveauet på grund af forsvarspolitikken lukkede karakter er relativt lavt; det er svært for den, der står uden for beslutningssystemet, at skaffe sig et tilstrækkeligt informationsgrundlag for effektiv politisk indflydelse. Dette er et forhold, som virker hæmmende for alle de interne omgivelser, dvs. såvel interesseorganisationerne som pressen og den offentlige opinion.

2.3.1. Forsvarets interesseorganisationer

De interesseorganisationer, der på den ene eller anden måde retter sig mod forsvarsområdet, kan inddeles i 4 grupper:

Påvirkning af politiske beslutningstagere

1) Organisationer, som udelukkende sigter mod at påvirke de politiske beslutningstagere.

Det drejer sig næsten udelukkende om faglige organisationer, hvis mål er at fremme medlemmernes løn- og ansættelsesmæssige interesser. De vigtigste af disse organisationer er *Hovedorganisationen af Officerer af A-Linien* (HOA), *Hovedorga-*



Det fagligt-videnskabelige "Militært Tidsskrift", der udgives af Det krigsvidenskabelige Selskab.

nisationen af Officerer af B-Linien i Hæren (HFO) og tilsvarende organisationer for søværnet og flyvevåbnet, Centralforeningen for Stampersonel (CS), der er fællesorganisation for en række foreninger inden for sergent-, konstabel- og reserveofficersgrupperne samt Forsvarets Civil-Etat, der er en sammenslutning af forsvarrets civile tjenestemænd og funktionærer.

Fælles for de nævnte organisationer er, at de har fagforeningsmæssige opgaver, og at de kun søger at påvirke de områder af forsvarspolitikken, der har relation til medlemmernes faglige interesser. De værnepligtige har ikke nogen egentlig organisation, men deres interesser varetages af landstalsmandsudvalg.

Påvirkning af befolkningens holdning

2) Organisationer, der primært sigter mod at påvirke befolkningens holdning til forsvarsspørgsmål.

Det drejer sig for eksempel om *Danske Soldaterforeningers Landsråd*, *De Samvirkende Danske Forsvarsbroderselskaber*, *Marineforeningen* og *Flyvevåbnets Solda-*

terforening — alle samlet i *Danske Forsvarsbroderselskaber, Soldater- og Marineforeningernes Samråd*, der har som formål bl. a. at styrke forsvarsviljen i befolkningen. Derimod formulerer de ikke krav til beslutningstagerne.

Selv om det ikke er nogen interesseorganisation, har *Hjemmeværnet* en lignende funktion i forhold til opinionen.

Påvirkning fagligt-videnskabeligt

3) Organisationer, der (næsten) udelukkende henvender sig til forsvarrets eget personel, og hvis formål er fagligt-videnskabeligt.

De vigtigste er *Det krigsvidenskabelige Selskab*, der udgiver *Militært Tidsskrift*, og *Søleutnantforeningen*, der udgiver *Tidsskrift for Søværnen*.

Påvirkning af beslutningstagere og opinion

4) Organisationer, der sigter mod at påvirke såvel beslutningstagere som opinionen.

Det drejer sig i første række om organisationer, der står i opposition til og søger at ændre den hidtil førte sikkerhedspolitik. *Militær- og Nægterforeningen* (tidligere *Militærnægterforeningen*) arbejder dels for at fremme de civile værnepligtiges (militærnægternes) interesser, dels for at støtte de såkaldte "politiske soldater" i forsvarret. Andre organisationer er de samarbejdende *Aldrig Mere Krig* og *Forsøringsforbundet*, der begge arbejder på et pacifistisk grundlag; de går begge ind for en isoleret dansk afrustning og opstiller som et alternativt oprettelsen af et ikke-volds forsvar i Danmark.

Samarbejdskomiteen for fred og sikkerhed og *International Liga for fred og frihed* arbejder begge for nedrustning på globalt niveau og for en ensidig dansk afrustning. Samarbejdskomiteen, der har tilslutning fra partigrupper, organisationer, visse fagforeninger og enkeltpersoner, er for øjeblikket sandsynligvis den stærkeste af de sikkerhedspolitiske organisationer på venstrefløj; den har senest stået bag kampagnerne mod neutronbomben og mod modernisering af NATOs taktiske atomvåben.

Et mere historisk eksempel på en interesseorganisation af denne type var *Kampagnen mod Atomvåben*, der startede i 1960 og var virksom indtil 1966 på et program, der dels rettede sig mod den globale oprustning med og afprøvning af kernevåben, dels sigtede mod at hindre, at det danske forsvar udrustedes med atomvåben. Som tidligere nævnt var den officielle afvisning af atomvåben på dansk jord en kendsgerning før kampagnens start. Dens betydning har derfor først og fremmest ligget i mobiliseringen af en opinionsmæssig opslutning bag afvisningen samt i at påvirke beslutningstagerne til at udvide de begrænsninger, der ligger i den officielle atompolitik.

Kampagnens opløsning i 1966 må dels ses på baggrund af, at spørgsmålet om internationalt forbud mod kernevåbensprængninger havde mistet det meste af sin betydning efter prøvestop aftalen af 1963, dels i at spørgsmålet om atomvåben i det danske forsvar havde mistet det meste af sin indenrigspolitiske og internationale relevans.

Sammenfattende kan det om venstrefløjsorganisationerne konkluderes, at deres indflydelse på beslutningstagniveau er begrænset af, at deres krav står i meget stærk opposition til den officielle politik; deres væsentligste indflydelse ligger snarere i påvirkningen af den offentlige opinion.

2.32. Pressen og forsvarspolitikken

Forsvarspolitik er ikke noget højt prioriteret emne i dansk presse. Det er kun nogle få dagblade, der kontinuerligt dækker den forsvarspolitiske udvikling, mens hovedparten af pressen har en mere sporadisk dækning, der især retter sig mod enkeltsager af forskellig karakter.

Om pressens påvirkning af forsvarspolitikens formulering er det vanskeligt at sige noget bestemt; dens indflydelse hæmmes generelt af, at det er relativt vanskeligt at skaffe relevant information. Derfor er det rimeligvis i forbindelse med enkeltsager, hvor pressen på et begrænset felt kan investere de nødvendige ressourcer i

fremdragelse af materiale, at dens væsentligste direkte indflydelse manifesterer sig; eksempler herpå er navnlig pressens rolle i forbindelse med sager om efterretnings-tjenesternes virksomhed.

2.33. Forsvaret og den offentlige opinion

Som nævnt har forsvarsspørgsmålet traditionelt været et højt politiseret politisk spørgsmål i Danmark, hvilket bl.a. indebærer, at partierne har fundet det formålstjenligt at drage det ind i deres forsøg på at opnå politisk tilslutning blandt vælgerne.

Om end politiseringen af forsvarsspørgsmålet er aftaget mærkbart efter anden verdenskrig, indgår befolkningens holdninger til forsvaret stadig som en vigtig faktor i politikernes forsvarspolitiske overvejelser; man kan i denne sammenhæng tale om opinionens skrankesættende rolle, hvilket betyder, at selv om opinionen måske ikke har nogen direkte indflydelse på beslutningsprocessen, har den en indirekte rolle ved at opstille nogle rammer eller skranke, inden for hvilke den forsvarspolitiske debat foregår, og som politikerne af frygt for vælgerreaktioner nødtigt bevæger sig udenfor.

Opinionsundersøgelse 1970

Hvor disse skranke konkret står, kan været ret vanskeligt at fastslå. En opinionsundersøgelse i efteråret 1970 pegede i retning af, at opinionen i hvert fald ikke var tilhænger af en udvidelse af forsvaret: kun 24 pct. af de adspurgte mente, at forsvaret mindskede risikoen for Danmark; 57 pct. mente, at forsvarsudgifterne var for høje (kun 5 pct. mente, at de var for lave), og samme procentdel ønskede værnepligtstiden nedsat (Nikolaj Petersen: "Forsvarsproblemet i den danske opinion", *Fremtiden*, 1976/1).

Meningsmålinger

I de senere år har Militærpsykologisk Tjeneste gennem Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet gennemført nogle meningsmålinger, der synes at vise, at opinionen nu er mere forsvarspositiv, end

Tabel 6. Befolkningens holdninger til forsvaret 1975-78

	Pct. "Ja, absolut" + "Ja, til en vis grad"		
	Maj 1975	Okt. 1976	Okt. 1978
Tror De, at det danske forsvar vil kunne gøre sig gældende over for et fjendtligt angreb?	24	26	30
Føler De, at befolkningen vil give de væbnede styrker sin støtte i en eventuel krig?	82	82	85
Mener De, at et dansk forsvar kan bidrage til at sikre freden for Danmark?	53	57	60
Synes De, at det er ønskeligt, at vi har et forsvar?	69	75	77
Synes De, at der skal bruges flere penge på forsvaret, end der bruges i dag?	10	15	18
Mener De, at det er nødvendigt for Danmark at besidde militære magtmidler, for at landet kan gøre sine synspunkter gældende internationalt?	39	45	45

Kilde: Befolkningens holdning til forvarstanken maj 75, okt. 76 og okt. 78. Militærpsykologisk tjeneste, marts 1979.

den var i begyndelsen af 1970'erne, og at opinionspresset i retning af en nedskæring er mindsket i ikke uvæsentligt omfang. Disse målingers hovedresultater gengives i tabel 6.

2.4. De eksterne omgivelser

De eksterne omgivelser omfatter de aktører uden for det danske system, som har interesse i og søger at påvirke den danske beslutningsproces. Det drejer sig bl.a. om de NATO-lande, hvis forsvar er mest forbundet med det danske, dvs. Forbundsrepublikken Tyskland, Storbritannien, USA og Norge samt om medlemmer af Warsza-

wa-pagten. Særlig må det antages, at Forbundsrepublikken, som Danmark samarbejder snævert med inden for Enhedskommandoens rammer, har væsentlig interesse i, hvorledes det danske forsvar udformes.

Aktør: NATO-alliancen

Den væsentligste eksterne aktør er dog NATO-alliancen som sådan. I henhold til en NATO-beslutning er medlemmerne forpligtet til i tilfælde af væsentlige ændringer i deres forsvarsindsats, for eksempel i forsvarslovgivningen, at konsultere NATO. Denne konsultation finder typisk sted på et tidspunkt, hvor der på nationalt plan har fundet en politisk afklaring sted, men

før der er truffet formelt bindende beslutninger, dvs. på et temmelig sent trin i beslutningsprocessen, hvor mulighederne for at gennemføre væsentlige ændringer i det præsenterede oplæg er begrænsede.

Den formelle procedure er den, at oplægget forelægges Defence Planning Committee (DPC), NATOs forsvarsplanlægningskomité (NATO-rådet ÷ Frankrig), hvorfra det sendes videre til udtalelse i militærkomiteen og hos de øverste militære chefer, især SACEUR, NATOs øverstkommanderende i Europa. Oplægget går herfra tilbage til en afsluttende diskussion i DPC, på grundlag af hvilken NATOs generalsekretær formulerer en samlet udtalelse på alliancens vegne.

Bortset fra denne formelle konsultationsprocedure kan NATO og dens medlemmer gøre deres indflydelse gældende gennem den løbende ikke-obligatoriske informationsvirksomhed, som finder sted på møder inden for alliancen. Ved tidligere forsvarspolitiske beslutninger har man fra dansk side lagt vægt på løbende at holde de øvrige NATO-medlemmer informeret om processens forløb.

Styrkemål og vejledning

Endelig er der grund til at omtale NATOs årlige *Defence Planning Review*, der er betegnelsen for fastsættelsen af styrkemål og andre målsætninger for alliancen og for kontrollen med disses overholdelse. Hvert andet år vedtages i DPC den såkaldte *Ministerial Guidance* (ministervejledning), der indeholder brede retningslinier for den ønskede udvikling de næste par år, og som er grundlaget for den årlige udarbejdelse af såkaldte *Force Goals* (styrkemål) for alliancen; disse opfattes af



NATOs generalsekretær, hollænderen Joseph Luns. NATO Photo.

medlemmerne som målsætninger, men ikke som egentlige forpligtelser.

Den gældende *Ministerial Guidance* indeholder som et væsentligt element en bestemmelse om, at medlemmer i de kommende år vil tilstræbe at øge deres forsvarsbudgetter med ca. 3 pct. om året, en stigningstakt der også indgår i de nuværende overvejelser om en ny forsvarslov. I den omtalte *Defence Planning Review* indgår også en årlig grundig gennemgang af de enkelte landes indsats og planer på forsvarsområdet, den såkaldte multilaterale eksamination, der giver de øvrige medlemmer lejlighed til detaljeret kritik af det enkelte lands forsvarsbestræbelser.

3. Hovedtræk af dansk forsvarspolitik historie

3.1. Fra fæstningskamp til 1. verdenskrig (ca. 1870-1914)

3.1.1. Fæstningskampen: Forsvarsspørgsmålet politiseres

Det kan umiddelbart forekomme mærkeligt, at en fremstilling, der sigter mod at analysere vilkårene for tilblivelsen af den kommende forsvarsordning, tager sin begyndelse tilbage i det 19. århundrede, i en situation hvor de indenrigspolitiske, de internationale og de teknologiske rammer for forsvarspolitikken unægtelig var noget anderledes, end de er i dag. Der er imidlertid gode grunde til et sådant valg.

Den forsvarspolitiske tradition grundlægges

I sidste trediedel af 19. århundrede grundlægges nemlig store dele af den forsvarspolitiske tradition, der har præget også det 20. århundredes forsvarspolitik; det gælder både de holdninger, der præger debatten og karakteristiske mønstre i den måde, forsvarspolitikken bliver til på. Det er i denne periode, man får den kraftige sammenfletning af forsvarspolitik med den almindelige indenrigspolitik, der har været så karakteristisk for dansk politik.

Baggrunden for forsvarsspørgsmålets politisering skal søges i de omvæltende ændringer i vilkårene for dansk indenrigs- og udenrigspolitik, der indtrådte omkring 1870. I dette år oprettedes partiet *Det forenede Venstre*, som efter i 1872 at have fået flertal i folketinget rejste kravet om gennemførelse af parlamentarismen, dvs. at regeringen skulle udgå fra det (mere) demokratisk valgte folketing. Heroverfor

stod Højre-partiets synspunkt, at kongen havde ret til at udpege de (Højre-)regeringer, han havde lyst til.

Hermed var *forfatningskampen*, der først endte i 1901 med *systemsiftet* og parlamentarismens gennemførelse, indledt.

Tysklands påvirkning af forsvarsordningen Samtidig bortfaldt med Tysklands sejr i den tysk-franske krig 1870-71 grundlaget for den hidtidige forsvarsordning, og politikerne stod over for problemet om at udforme en ny, der tog udgangspunkt i Tysklands nu helt dominerende magtposition i Europa og Østersø-området. I den danske debat om disse problemer opstod to hovedskoler, en *søstrategisk*, der lagde vægt på flådeforsvaret og som almindeligvis ansås for først og fremmest at være rettet imod Storbritannien og Rusland, og en *landstrategisk* opfattelse, der ville koncentrere forsvaret omkring et stærkt befæstet København og som normalt ansås for at have en særlig brod mod Tyskland.

Den søstrategiske opfattelse havde særlig tilhold i flåden, mens hæren stod for en landstrategisk opfattelse. Selvom både Venstre og Højre i 1870'erne gik ind for en søstrategisk opfattelse, lykkedes det dem ikke at nå til nogen enighed.

Estrups befæstningsplaner

Venstre havde vanskeligt ved at blive enig om et konkret program, der gik ud over kravene om et til landets (beskedne) forhold afpasset værn, en demokratisering af forsvaret samt en fornuftig sparsommelighed på dette som på andre områder, og stillede som betingelse for et forsvarsforlig, at dette finansieredes ved en skattere-

form, der i det lange løb ville undergrave Højres magtposition i Landstinget. Spørgsmålet blev drevet i hårdknude, da regeringen Estrup (1875-94) i 1881 fremsatte et forsvarsforslag byggende på en befæstning af København, bagved hvilken hæren skulle kunne holde ud over for et tysk angreb, indtil der kunne komme hjælp fra andre magter, f.eks. Rusland eller Storbritannien.

Forslaget afvist af Venstre, der bl.a. påpegede, at forudsætningen for en sådan hjælp ikke var til stede, og at befæstningen ville overstige landets kræfter og derigennem snarere ville være en fare for landet end en betryggelse; Venstre kunne heller ikke acceptere forslaget forudsætning, at resten af landet på forhånd blev militært opgivet.

Forslaget genfremsattes de følgende år og blev, da der ikke kunne opnås enighed i folketinget, fra 1885 og frem til 1894 gennemført ved hjælp af provisoriske finanslove, d.v.s. finanslove, som regeringen gennemførte uden om folketinget gennem en undtagelsesparagraf i grundloven.

Befæstningen et indrepolitisk anliggende
Befæstningens anti-tyske karakter stemte dårligt med Estrup-regeringens almindelige udenrigspolitik, der gik ud på at etablere et venligt forhold til det tyske kejserrige. Det er derfor nærliggende at se forslaget i en indrepolitisk sammenhæng, som et våben i kampen mod Venstre. Venstre havde som nævnt visse vanskeligheder ved at finde et samlet ståsted i forsvarsspørgsmålet; ved at gøre dette til et centralt politisk spørgsmål kunne regeringen derfor håbe på at splitte oppositionen. Endvidere håbede Højre på at kunne udnytte den udtalte forsvarsvilje i befolkningen til at stive sit svindende vælgergrundlag af.

Venstre splittes

Dette var beregninger, der i en vis udstrækning slog til. I kampen mod regeringen splittedes Venstre i tre grupper, en moderat under ledelse af Frede Bojsen og senere Niels Neergaard, en midtergruppe

ledet af Chr. Berg og senere I.C. Christensen, samt en radikal under Viggo Hørups ledelse.

Både den moderate og midtergruppen var forsvarspositive, omend uenige med Højre om forsvarets prioritering og udformning og indbyrdes uenige om taktikken over for regeringen; de moderate sluttede således i 1894 et forlig med regeringen, der "legaliserede" fæstningsbyggeriet.

Den radikale gruppe under Hørup udviklede derimod et anti-militaristisk program ud fra den opfattelse, at et egentlig militært forsvar af Danmark, d.v.s. et eksistensforsvar var en umulighed, og at forsvaret derfor skulle begrænse sig til neutralitetsopgaver.

Højres nederlag

Det lykkedes ligeledes regeringen i nogen grad at mobilisere opinionen for sin sag

I.B.S. Estrup, som 1875-94 var konseilspræsident (og finansminister), fremsatte forslag om Københavns befæstning i 1881. Foto: Det kgl. Bibliotek.



og få forsvarsviljen kanaliseret ind i støtte for befæstningssagen. Der var f.eks. god opslutning omkring de nyoprettede forsvarsforeninger og underskriftindsamlinger til fordel for fæstningen; den såkaldte "store forsvarsadresse" (1882) blev således underskrevet af 106.000 mænd over 18 år.

Alligevel lykkedes det ikke ad denne vej at vende Højres vælgerlykke. Selvom Højre fik bygget fæstningen og i 1894-forliget fik den legaliseret, og selvom forsvarsspørgsmålet skabte store interne vanskeligheder i Venstre, måtte Højre i 1901 give op og overlade regeringsmagten til Venstre.

3.12. Venstres forsvarsordning (1901-09)
Ved systemskiftet 1901 dannede *Venstre-reformpartiet*, en sammenslutning af de venstregrupper, der i 1894 havde stemt imod forliget om fæstningen, regering. I betragtning af den forudgående periodes sammenkædning af forfatnings- og befæstningskamp var det naturligt, at partiet nu søgte at føre sin egen forsvarspolitik igennem. Problemet var imidlertid at nå til enighed om, hvad denne skulle bestå i.

I.C. Christensen og den radikale gruppe
Den gamle spænding mellem partiets midtergruppe, nu anført af I.C. Christensen, der havde et grundlæggende forsvarspositivt syn, og den radikale, forsvarsnegative gruppe uddybedes i årene efter systemskiftet. I.C. Christensens flertalsgruppe indtog gradvis et mere forsvarspositivt syn; dette skyldtes formentlig skiftet fra opposition til regeringsposition, men havde også den indenrigspolitiske baggrund, at enhver ny ordning for at blive vedtaget i landstinget, måtte være acceptabel for dele af Højre; endelig fandt I.C. Christensen i den internationale udvikling grunde til et stærkere forsvar end det, Venstre traditionelt havde været villig til at gå ind for.

Det Radikale Venstre dannes

Denne udvikling bidrog til at skærpe forholdet til den radikale fløj, der ønskede at

fastholde, hvad man anså for Venstres gamle linie, bl.a. af hensyn til den stadig føleligere konkurrence fra Socialdemokratiet, der lå på et program, der var endnu mere forsvarsskeptisk end de radikales.

Regeringen havde 1902 søgt at indkapsle forsvarsspørgsmålets mulige opløsende tendenser ved at nedsætte en forsvarskommission, men i 1905 var spændingerne blevet så store, at Venstre-reformpartiet blev sprængt, og *Det Radikale Venstre* dannedes med den unge P. Munch, den senere forsvarsminister (1913-20) og udenrigsminister (1929-40), som ledende skikkelse.

Munchs forsvarspolitiske synspunkt, som blev det bærende i *Det Radikale Venstre*, lå i forlængelse af Hørups: Danmark havde ingen muligheder for at opnå en alliance og derfor ville et militært forsvar på grund af landets lidenhed, geografiske beliggenhed og hele struktur ikke blot være udsigtsløst, men direkte skadeligt. Forsvaret burde derfor indskrænke sig til neutralitetsforsvarssopgaver, d.v.s. i det væsentlige bevogtningsopgaver til lands og til søs.

Med splittelsen inden for Venstre var forsvarsspørgsmålet blevet yderligere kompliceret; der fulgte nogle års meget forvirrede drøftelser, der endte med et forlig i 1909 mellem Venstre-reformpartiet, de moderate (året efter kunne de to partier på denne baggrund slås sammen til det nuværende Venstre-parti) og resterne af det gamle Højre.

Resultatet blev et efter forholdene ganske stærkt forsvar, der bl.a. forudsatte den københavnske befæstnings bevarelse til 1922. Denne forsvarsordning var den gældende under 1. verdenskrig, hvor den ironisk nok kom til at blive administreret af en af dens kraftigste kritikere, P. Munch.

3.2. Mellemkrigstidens forsvarspolitik (1918-39)

3.21. Forsvarsloven af 1922

Med Tysklands nederlag i 1. verdenskrig ændredes Danmarks sikkerhedspolitiske situation væsentligt; dette var baggrunden

for, at der allerede i 1918 nedsattes en forsvarskommission til at fremkomme med forslag til ny forsvarsordning. Kommissionen afgav i 1922 sin betænkning, der giver et meget godt billede af de fire involverede partiers forsvarspolitiske synspunkter.

Partiernes holdninger

Regeringspartiet *Venstre* (1920-24) erkendte, at der i befolkningen var et levende ønske om besparelser på forsvaret, der også kunne begrundes med Danmarks medlemskab i Folkeforbundet (en forløber for FN) og med Danmarks ændrede militærpolitiske stilling. På den anden side ville man stadig have en forpligtelse til neutralitetsbevogtning af sø- og landterritoriet, ligesom det var en forudsætning for den garanti, der lå i Folkeforbundets bestemmelser om kollektiv sikkerhed, at Danmark havde et forsvar, der kunne tage det første stød af, samt at man selv var i stand til at deltage i Folkeforbundsaktioner. Venstres forslag gik ud på en ca. 33% reduktion af den gældende 1909-ordning.

Det konservative Folkeparti, regeringens normale støtteparti, afviste afrustningstanken og argumenterede, at man ikke kunne opbygge forsvaret i tillid til Folkeforbundsgarantien, samt at medlemskabet i sig selv forudsatte, at hver stat havde et efter størrelse, beliggenhed og økonomisk evne afpasset forsvarsvæsen. Ingen ville røre en finger for at hjælpe en stat, der ikke "selv har vist viljen til livet". Partiet erkendte dog, at der var basis for en vis nedskæring af forsvaret og stillede et forslag, der indebar en ca. 20% indskrænkning.

Det radikale Venstre mente, at da Danmark ikke kunne forsvares effektivt mod krigsmæssige angreb udefra, burde der tages et afgørende skridt i retning af afrustning. Efter partiets opfattelse skulle forsvaret ikke have andre end almindelige neutralitets- og Folkeforbundsopgaver, og man afviste, at der i Folkeforbundsmedlemskabet lå nogen oprustningspligt; tværtimod pegede man på, at afrustning var en af organisationens vigtigste opgaver.



Den unge P. Munch, der dannede Det radikale Venstre i 1905. Han var forsvarsminister 1913-20 og udenrigsminister 1929-40. Foto: Det kgl. Bibliotek.

Partiets forslag indebar en nedrustning til under 1/3 af den gældende forsvarsordnings omfang.

Socialdemokratiets repræsentanter foreslog endelig fuldstændig dansk afrustning. Et forsvar mod et stormagtsangreb lå under alle omstændigheder over landets evner, og man burde derfor sætte sin lid til freden og over for andre lande erklære sig vedvarende neutralt. På linie hermed foreslog partiet nedlæggelse af alle militære enheder og til afløsning heraf oprettelse af civile grænse- og kystvagtkorps.

Venstre og konservative slutter forlig

Da regeringen hverken havde flertal i folketinget eller landstinget var den nødssa-



Den konservative John Christmas-Møller gjorde kraftig modstand mod Venstre-regeringen Madsen-Mygdals forslag om 10% forsvarsnedskæring og tjenestetidsnedsættelse fra 5 til 4 måneder i 1927. Foto: Det kgl. Bibliotek.

get til at søge et kompromis med andre partier. Inden for partiet var der delte meninger om, hvem man skulle samarbejde med.

Et meget stort mindretal var interesseret i et samarbejde med de radikale, der imidlertid stillede som betingelse, at også Socialdemokratiet måtte med i samarbejdet. Da imidlertid spændvidden mellem dette parti og Venstre var meget stor, var der ikke store muligheder for, at et sådant samarbejde kunne etableres; i stedet blev det synspunkter hos flertalsgruppen i partiet, der sejrede, og som i høj grad lagde vægt på, at regeringen i forsvarsspørgsmålet skulle samarbejde med sit normale støtteparti, de konservative.

Dette blev resultatet; efter nogle seje forhandlinger mødtes de to partier omtrunt på halvvejen og vedtog en ordning, der i forhold til den eksisterende indebar en nedskæring på ca. 25%.

Loven blev vedtaget i folketinget med et meget beskedent flertal: 73 mod 70, idet et mindretal i den konservative gruppe undlod at stemme for, hvad den opfattede som et betænkeligt kompromis i forhold til partiets forsvarspolitiske program.

3.22. Op til 1932-revisionen

Efter folketingsvalget i 1924 skiftede de politiske magtforhold derved, at Socialdemokratiet og de radikale tilsammen fik flertallet i folketinget, hvorefter Socialdemokratiet dannede regering med de radikale som støtteparti. Regeringen fremsatte straks et forslag til forsvarslov byggede på partiets ideer fra 1922, dvs. nedlæggelse af militæret og oprettelse af et vagtkorps og en statsmarine, begge ikke-militære organisationer.

Efter forhandlinger med de radikale, der førte til en vis udvidelse af forslagens rammer, men ikke dets principper, vedtoges forslaget i folketinget med 75 stemmer mod 71, men blev (som forudset) nedstemt i landstinget, hvor Venstre og Konservative fortsatte med at have flertallet indtil 1936 og dermed en faktisk veto-magt i forsvarsspørgsmålet.

Madsen-Mygdals nedskæringsforlig vælter regeringen

I 1926 dannede Venstre igen regering under Madsen-Mygdals ledelse (1926-29) og med offentlige besparelser som vigtigste punkt på sit program. I slutningen af 1927 fremsatte regeringen forslag om en ca. 10 pct. nedskæring af 1922-lovens rammer, herunder nedsættelse af tjenestetiden fra 5 til 4 måneder, men stødte på kraftig modstand fra de konservative. Især efter at John Christmas-Møller i 1928 havde overtaget ledelsen af partiet, skærpedes den konservative modstand mod forsvarsbesparelser; tværtimod gik partiet ind for en forøgelse af forsvarsbudgettet.

Forhandlinger om en ny forsvarsordning brød under disse omstændigheder sammen i foråret 1929, og da de konservatives forslag om forøgelse af forsvarsbetvillinger på finansloven for 1929/30

afvist af regeringen, besluttede partiet at undlade at stemme for denne med det resultat, at såvel finansloven som regeringen faldt.

Forlig mellem regeringen og venstre

I den efterfølgende valgkamp spillede afrustningstemaet en væsentlig rolle i Socialdemokratiets og de radikales argumentation. Efter deres valgsejr og efterfølgende dannelse af en koalitionsregering med Stauning som statsminister og den radikale P. Munch som udenrigsminister genfremsatte de deres tidligere afrustningsforslag. Eftersom landstingsflertallet ikke havde ændret sig, førte dette ikke til noget; i stedet indledtes kontakter med Venstre, der stadig var interesseret i besparelser, og som ikke længere behøvede at tage større hensyn til de konservative.

Disse kontakter førte i 1932 frem til en revision af 1922-loven, der indebar en besparelse på forsvarsbudgettet af størrelsesordenen 10-15 pct.

3.23. Tredivernes forsvarspolitik

Med den nazistiske magtovertagelse i Tyskland i 1933 og den efterfølgende genoprustning af Tyskland ændredes Danmarks sikkerhedspolitiske situation radikalt.

Den danske sydgrænse trues

Ændringen fik i første række betydning for Socialdemokratiets forsvarspolitiske indstilling. Partiets leder Thorvald Stauning havde aldrig været nogen ubøjelig tilhænger af partiets afrustningslinje og havde op til 1932-forliget vist stor smidighed i forhandlingerne med Venstre. Her til kom i 1933, at den danske sydgrænse igen blev truet. En overgang var der risiko for, at det kunne komme til lokale, uofficielle overgreb på grænsen iværksat af slesvig-holstenske nazister, men ikke nødvendigvis autoriseret af Berlin-regeringen.

Demokratiet skulle forsvares

Det var Staunings opfattelse, at man i hvert fald måtte være i stand til at værges mod en sådan eventualitet, og at det-

te måtte betyde en ændring af partiets traditionelle holdning til forsvaret. Han støttedes heri af en gruppe yngre folk i partiet, blandt andet Hans Hedtoft-Hansen og H.C. Hansen, der på baggrund af den nazistiske trussel både udefra og indefra forkastede pacifismen som idé og argumenterede, at demokrati ikke måtte være lig magtesløshed, og at det var urimeligt, at demokratierne nedrustede, mens deres modstandere oprustede.

Heroverfor stod en gruppe i partiet, der ønskede at fastholde afrustningslinjen, og som var stærk nok til at hindre en fuldstændig ændring af partiets politik.

1937-lovens forudsætninger

I løbet af 1934-35 opgav partiet nok afrustningsforslaget og stillede sig på det be-

H.C. Hansen forkastede pacifismen som idé på grund af den nazistiske trussel: demokrati måtte ikke være lig magtesløshed. Foto: Det kgl. Bibliotek.



stående forsvars grund, men det lykkedes ikke at skabe stemning for en endnu mere positiv holdning inden for partiet. Hertil kom hensynet til regeringspartneren de radikale, der ikke var indstillet på at gå med til nogen udvidelse af forsvaret; i 1935 kom det til et truende brud inden for regeringen om dette spørgsmål.

Under disse omstændigheder var der ikke større muligheder for en ændring af forsvarspolitikken; regeringspartierne gennemførte i 1937 en ny forsvarslov, der især sigtede mod en modernisering af forsvaret gennem øgede materielbevillinger, men som ikke ændrede væsentligt på styrkemålene.

Ordnningen gennemførtes mod de Konservatives stemmer; Venstre, for hvem besparelshensynet ikke længere spillede så stor rolle, og som — efter omkring 1930 at have været villig til at anerkende et neutralitetsforsvarsmål — igen havde stillet sig på eksistensforsvarets grund, undlod at stemme.

Alsing Andersens målsætning

1937-loven var i øvrigt karakteristisk ved, at søværnets ledelse var væsentligt mere involveret i forberedelsen af den end hærens ledelse, og at dens målsætning var langt mere acceptabel set med søværnets end med hærens øjne. Lovens grundlag var neutralitetsforsvaret, således som det fremgik af forsvarsminister Alsing Andersens forelæggelsestale, hvori det hed:

Til løsning af denne opgave [at holde Danmark uden for krig] må da landets militære styrker benyttes ... gennem varetagelsen af de forpligtelser, der påhviler os. Hertil hører ikke blot afvisning af tilfældige neutralitetskrænkelser, men også en beskyttelse mod andre neutralitetskrænkelser, når disse er af en sådan karakter, at der foreligger rimelig mulighed for deres afvisning, idet vi selvfølgelig både af nationale og internationale grunde må søge at undgå, at vort territorium udnyttes af krigsførende parter.

Det tyske angreb den 9. april 1940 lå langt uden for de eventualiteter, som dæk-

kedes af denne målsætning. Den tidlige indstilling af kampen var derfor en logisk følge af den førte forsvarspolitik.

3.3. Forsvarspolitikken efter 1945

3.3.1. Forsvarslovene af 1950-51 og deres forudsætning

Besættelsestiden og den efterfølgende udvikling i international politik (den kolde krig) ændrede på afgørende punkter grundlaget for dansk forsvarspolitik.

Tredivernes forsvarspolitik og den dermed sammenhørende neutralitetstankegang forekom kompromitteret; med sloganet "Aldrig mere en 9. april" og Frihedsrådets krav om, at "alle drømme om Danmarks isolerede neutralitet måtte være drømt til ende" syntes der at være lagt op til en helt ny sikkerhedspolitik.

Usikkerhed omkring en forsvarspolitik

I de første par år efter befrielsen skete der imidlertid ikke meget på det forsvarspolitiske område, der var præget af en meget stor usikkerhed. Materielmæssigt var forsvaret omtrent på bar bund efter besættelsen, og en nyudrustning krævede såvel grundige undersøgelser af forsvarets opgaver og behov og af den våbentechniske udvikling som tildeling af væsentlige økonomiske ressourcer, der i forvejen var hårdt anspændt af den civile økonomis genopbygningskrav.

Hertil kom, at den internationale baggrund for forsvaret var vanskelig at vurdere; det gjaldt i første række, hvorledes FN ville udvikle sig, og hvilke konsekvenser den begyndende rivalisering mellem USA og Sovjetunionen ville få for Danmarks sikkerhed.

Disse forhold var næppe fuldt afklarede før i 1947/48.

Uenighed i partierne forud for Atlantipagten

I afventning af en afklaring af den internationale og teknologiske udvikling kunne de i Folketinget repræsenterede partier, herunder de radikale og Danmarks kom-

munistiske Parti (DKP), i de første efterkrigsår gennemføre nogle midlertidige forsvarslove, samt i 1946 nedsætte en forsvarskommission til forberedelse af en mere langsigtet lovgivning.

Men allerede fra 1947 begyndte der at opstå uenighed mellem partierne. De radikale formulerede krav om tjenestetidsnedsættelser, mens DKP i stigende grad kritiserede de øvrige partiers efter dets mening drejning mod vestmagterne.

Under disse omstændigheder kom der ikke for alvor gang i forsvarsplanlægningen, før Danmarks internationale situation var blevet klarlagt med underskrivelsen af Atlantpagten i april 1949. Denne skete med Socialdemokratiets, Venstres og de konservatives stemmer, mens de radikale, Retsforbundet (med en enkelt undtagelse) og DKP stemte imod.

Hermed var der skabt en sikkerhedspolitisk konstellation, der prægede det meste af 1950ernes forsvarspolitik.

1950-loven

Det første resultat af forsvarsplanlægningen var loven af maj 1950 om forsvarets øverste ledelse.

Loven gennemførte 3 hovedprincipper: oprettelse af et samlet forsvarsministerium, oprettelse af et selvstændigt flyvevåben samt en centralisering af forsvarets øverste ledelse under forsvarschefens ledelse (se 1.36.).

Mens de to første principper ikke gav anledning til større uenighed, knyttede der sig større konflikt til centraliseringen af forsvarets ledelse. Den gennemførte ordning repræsenterede stort set en sejr for de synspunkter, som hæren under kommissionsarbejdet havde fremført, nemlig erfaringerne fra anden verdenskrig, det danske territoriums ringe udstrækning samt risikoen for meget hurtige angreb, der krævede en handlekraftig ledelse.

Heroverfor anførte søværnet, at der var så store forskelle mellem sø-, land- og luftkrigens natur, at det ville være vanskeligt at finde en person, der var inde i alt, samt at ordningen ville kunne give anledning til konflikter mellem værnene.

De såkaldte Atlantpagt-partier, dvs. Socialdemokratiet, Venstre og de konservative fremførte, at et effektivt dansk forsvar både var nødvendigt (på grund af den internationale situation) og muligt (på grund af NATO-medlemskabet), og at loven var første led i bestræbelserne for at skabe et sådant.

Oppositionen anfægtede ikke effektiviseringsmålsætningen, men var stærkt skeptisk over for den videre ramme, som forsvaret ville komme til at virke i. De radikale stemte imod med den begrundelse, at partiet ikke kunne tage medansvar for rammer, hvis nærmere indhold ikke forelå oplyst; DKP stemte ligeledes imod under henvisning til Danmarks NATO-medlemskab.

Forsvarets opbygning fra 1951

Et år senere, i juni 1951, vedtoges yderligere to forsvarslove, om henholdsvis forsvarets organisation og personel.

I disse opstilledes et tre-årigt program for en væsentlig opbygning af forsvaret på basis af et årligt forsvarsbudget på 555 mill. kr.; dette kan sammenlignes med budgettet for finansåret 1949/50 på 310 mill. kr.

På grund af senere budgetudvidelser nåede forsvarsbudgettet i 1953/54 helt op på 831 mill. kr., hvorefter udviklingen fladede ud; først i 1960/61 kom budgettet op over 1.000 mill. kr. (Det bemærkes, at tallene er angivet i det for vedkommende år gældende prisniveau og derfor ikke er umiddelbart sammenlignelige — hverken indbyrdes eller i forhold til nugældende budgetter).

Programmet var i øvrigt baseret på en forudsætning om en betydelig våbenhjælp især fra USA; våbenhjælpen, der var koncentreret i perioden op til midten af 1950'erne, og som ophørte helt i 1967, er anslået til at have tilført materiel til et samlet beløb af knap 4.500 mill. kr.

NATO-strategiens betydning

Lovens strategiske baggrund var den begyndende forsvarsplanlægning i NATO, hvor der i 1950 blev truffet principbeslut-

ning om en væsentlig konventionel op-rustning af alliancen med henblik på at mindske Sovjetunionens store konventionelle overlegenhed i Europa samt tage højde for, at Sovjet i løbet af få år ville få en atomar afskrækkelseskapacitet over for USA.

NATO-strategien gik ud på i tilfælde af et angreb at holde et brohoved på det europæiske kontinent og i første række at søge at holde Rhinen-linien med henblik på en genetablering af status quo. Danmark ville således komme til at ligge delvis foran NATOs forsvarslinie, et forhold, der ikke ændredes, før NATO i takt med opbygningen af det vesttyske forsvar fra slutningen af 1950'erne kunne begynde at skyde sin forsvarslinie frem mod den øst-vesttyske grænse.

Opbygningen af det vesttyske forsvar løste også et andet væsentligt forsvarspolitisk problem for Danmark i 1950'erne, nemlig det meget svage forsvar af Slesvig-Holsten, der gjorde det jyske område til det mest sårbare, mens øerne på grund af den ret svagt udviklede sovjetiske sø- og lufttransportkapacitet ansås for mindre truet.

I konsekvens af denne situation tilstræbtes opstillingen af et relativt stærkt forsvar, der var nationalt afbalanceret, således at det kunne kæmpe alene indtil allieret bistand kunne nå frem; hovedvægten blev lagt på det jyske forsvar.

1951-ordningen var i øvrigt karakteriseret ved at være en rammelov, der kun angav forsvarrets styrkemål i bred almindelighed; det menige mandskabs tjenestetid blev angivet til ca. 1 år plus indtil 60 dages genindkaldelser.

Forpligtelser over for NATO

De to love blev i lighed med 1950-loven gennemført af de to regeringspartier, Venstre og de konservative, samt Socialdemokratiet, der ikke adskilte sig meget i de argumenter, de fremførte for loven.

For det første argumenteredes der for, at det gamle "hvad-skal-det-nytte"-argument ikke længere havde nogen gyldighed, fordi man nu havde sikkerhed for at

modtage hjælp udefra i tilfælde af et angreb. De under alle omstændigheder ret svage styrker, som man fra dansk side ville kunne stille op, ville have en funktion i den større NATO-sammenhæng, både i tilfælde af, at et egentligt forsvar blev nødvendigt, og som led i den samlede NATO-afskrækkelse.

På den anden side pålagde NATO-medlemskabet Danmark visse forpligtelser. Man måtte råde over tilstrækkelige styrker til at hindre et *fait accompli*, dvs. den situation, at det danske forsvar blev nedkæmpet hurtigt og inden allieret hjælp kunne nå frem. Hvis ikke, ville det i væsentlig grad vanskeliggøre allieret indgriben, ligesom det ville gøre NATO-afskrækkelsen i det danske område mindre troværdig.

Derfor burde Danmark råde over forholdsvis stærke, lokalt afbalancerede styrker, der i den indledende fase ville være i stand til at kæmpe på egen hånd. Endelig indebar NATO-medlemskabet efter Atlantpagt-partiernes opfattelse, at det danske forsvarsbidrag måtte ligge omtrent på linie med andre medlemsstaters.

Det forsvarspositive socialdemokrati

Dette var synspunkter, som i høj grad var i overensstemmelse med regeringspartiernes forsvarspolitiske programmer. Derimod repræsenterede Socialdemokratiets tilslutning til dem afslutningen af den forsvarspolitiske omstillingsproces, der var indledt i begyndelsen af 1930'erne, og som resulterede i, at Socialdemokratiet blev et forsvarspositivt parti.

Efter omstillingen var Socialdemokratiet villigt til at ofre de nødvendige ressourcer på forsvaret, men partiet lagde fortsat vægt på det synspunkt, at forsvarsbehov skulle bedømmes på lige fod med andre samfundsfunktioners.

De radikales synspunkter

Over for Atlantpagt-partiernes synspunkter stod oppositionens. Det radikale Venstre fremførte som sit principielle synspunkt, at der måtte skabes en orden, der passede til Danmarks særlige forhold, herunder den geografiske placering og

struktur. Partiet gik ind for en forsvarsopbygning, der især lagde vægt på søværnet og flyvevåbnet, og som skulle koncentrere sig om bevogtning af grænser, havne og flyvepladser, opstilling af et mineforsvar for gennemsejlingsfarvandene samt visse FN-opgaver.

Derimod mente det ikke, at forudsætningerne for et effektivt forsvar til lands var til stede på grund af territoriets ringe dybde og de terrænmæssige forhold. Disse synspunkter genspejlede de radikales traditionelle neutralitets forsvarstankegang, mens Atlantpagt-partiernes standpunkt entydigt hvilede på eksistensforsvaret.

De radikale vendte sig også mod det foreslåede udgiftsniveau, som efter partiets opfattelse alvorligt ville påvirke den økonomiske og sociale udvikling i landet negativt.

Kommunisterne positive, men mod NATO

DKP stillede sig principielt positivt til et dansk forsvar, men vendte sig stærkt mod forslaget, hvis bemyndigelser efter dets opfattelse ville blive udnyttet i USAs imperialistiske interesser imod Danmark og det danske folk. Forudsætningen for et reelt dansk forsvar var efter DKPs opfattelse, at Danmark trådte ud af Atlantpagten og førte en fredens udenrigspolitik, der på ligeberettigelsens grund sigtede mod samkvem og samhandel med alle lande i øst og i vest, og som satte ind for international afspænding og sikring af freden.

3.32. Forsvarspolitik i 1950'erne

Den fortsatte planlægning inden for NATO kom i de følgende år på flere måder til at gribe ind i de ordninger, der var vedtaget 1950-51.

Som nævnt i 1.36. bevirkede oprettelsen af NATOs integrerede kommandostruktur, at forsvarschefens stilling i henhold til 1950-loven blev ændret. Ligeledes havde vedtagelsen af den første samlede forsvarsudbygningsplan for NATO, der skete på et rådsmøde i Lissabon ja-

nuar 1952, betydning for Danmark. Planen indebar krav om væsentlige forhøjelser af forsvarsbudgettet, som delvis blev imødekommet i de følgende år, desuden om en fordobling af hærens dækningsstyrke, dvs. den stående beredskabsstyrke af færdiguddannet mandskab, samt endelig om en væsentlig udvidelse af flydækningen af Danmark.

Ingen stationering

Det sidste var i praksis ensbetydende med stationering af udenlandske (amerikanske) flystyrker i Danmark, et spørgsmål, der efter en længere indenrigspolitisk debat, blev afgjort i efteråret 1953 med den nylttrådte socialdemokratiske regerings beslutning, "at det i den nuværende situation ikke vil være hensigtsmæssigt at modtage det givne tilbud".

Tjenestetiden 18 måneder

Kravet om en fordobling af dækningsstyrken forudsatte i realiteten en udvidelse af tjenestetiden fra 12 til 18 måneder; en sådan gennemførtes i enighed mellem Atlantpagt-partierne med virkning fra 1953, men allerede året efter blev tjenestetiden igen nedsat til 16 måneder (plus genindkaldelser) i forbindelse med et politisk-økonomisk forlig mellem den socialdemokratiske regering og de radikale.

Brintvåben og taktiske atomvåben

På dette tidspunkt var den ydre baggrund for forsvarspolitikken ved at ændre karakter. Den kolde krig, der havde været baggrund for NATO-beslutningerne 1950-52 om en væsentlig oprustning, blev gradvis mindre intens; samtidig ændrede den våbenteknologiske udvikling med produktion af brintvåben og taktiske atomvåben baggrunden for opbygning af NATOs konventionelle styrker, og endelig viste der sig ikke blot i Danmark, men i de fleste NATO-lande betydelige vanskeligheder ved at nå op til Lissabon-styrkemålene.

På denne baggrund nedsattes i 1955 et politisk udvalg under forsvarsministeren med repræsentanter for de fire gamle par-

Lov om forsvarsorganisation m. v.

VI FREDERIK DEN TREDJE, af Guds Nåde Konge til Danmark, de Venstre og Især, Herred og Bønder, Høvding, Stenmand, Domsmand, Landfoged og Økonom, her Vi skilleg:

Indsigelsen har været og vi ved Vi skilleg stillet indgik her:

§ 1. Det militære forsvaret af nationen af det hær, søværnet og flyverdivisions samt luftmilitær og luftmilitær til støtte for dem.

§ 2. Hjemmeværnets indhold (indhold) for vel offentlig.

§ 3. Forsvarsministeren og andre ansvarlige myndigheder for det militære forsvaret og de andre forsvarsministeren i hvert hær, søværnet og luftmilitær.

§ 4. Forsvarschefen af forsvarsministeren af de andre militære rådgivere. Han er chef for forsvarsministerens stabschef for det samlede militære forsvarschefen og for, at de andre og forstærket hærdivisions i hver divisionen med de af forsvarsministeren giver eller pådragne forklarer, og at de militære sikkerhedsforanstaltninger overhældes. Han skal holde forsvarsministeren underrettet om tilstanden inden for væg og om arbejdet med forsvarsplanen m. v.

§ 5. Følgerne af de andre for det militære, kan forsvarsministeren overdrage forsvarschefen de andre operatører indhold af styrker af alle væg m. v. under ordret af det minister.

§ 6. Hjemmeværnets forsvarsministeren beordrer, at, repræsenterer forsvarschefen forsvaret i internationale råd og forstillinger, her Danmark skal repræsenteres ved indviede militær sagkyndig.

§ 7. Forsvarsministeren, der samvirket af personel fra de tre væg, holder forsvarschefen ved forsvarsministeren af de andre pådragne opgaver. Chefen for forsvarsministeren er chef for den for forsvarsministeren.

§ 8. Chefen for hær, chefen for søværnet og chefen for flyverdivisions har kommanden over hærdivisions hær, søværnet og flyverdivisions, jf. dog § 9. Chefen for de tre væg og af stillingschefen for de enkelte vægdivisions.

§ 9. Forsvarschefen er chef for forsvarsministeren af de andre forsvarsministeren skal og for forsvarsministeren, jf. § 9. Hær, søværnet og flyverdivisions har kommanden over forsvarsministeren.

§ 10. Chefen for hær, chefen for søværnet og chefen for flyverdivisions, de pådragne skal have de af forsvarsministeren være kommande af de andre og af forsvarsministeren skal have de af forsvarsministeren være kommande af de andre og af forsvarsministeren.

§ 11. Forsvarsministeren er chef af de andre, chefen for hær og flyverdivisions generalstabschef, chefen for søværnet, kommande og chefen for forsvarsministeren generalstabschef og kommande af de andre og af forsvarsministeren skal have de af forsvarsministeren være kommande af de andre og af forsvarsministeren.

Forsvarslov, Forsvarslov: 1960-61, Nr. 1, 208, 612; A. L. D. 121, 171, C. 244.

ringspartier i forvejen var nået til enighed, og til dette formål nedsattes et internt forsvarspolitisk udvalg inden for regeringen. Denne ændring i forberedelsesproceduren bevirkede på sin side, at Venstre og konservative i efteråret 1958 forlod fempartitudvalget i protest mod, at forsvarsdrøftelserne efter deres mening koncentreredes i regeringsudvalget.

Regeringen fremsatte på denne baggrund i foråret 1959 sit eget forslag til forsvarsordning baseret på en nedsættelse af tjenestetiden til 12 måneder, et om trent uændret forsvarsbudget, med visse nedskæringer i styrkemålene, specielt flyvevåbnets. Forslagets budgetrammer ansloges til ca. 985 mill. kr. — efter forsvarsministerens oplysninger 3-400 mill. kr. lavere end en opfyldelse af de af NATO anbefalede styrkemål ville kræve.

Forslaget overgik herefter til et nedsat folketingsudvalg, inden for hvilket der i jan. 1960 blev sluttet et forlig mellem regeringspartierne og Venstre og de konservative.

3.33. Forsvarsloven af 1960

Forsvarsloven af 1960 er bemærkelsesværdig ved, at Det radikale Venstre her for første gang i efterkrigstiden deltog i forsvarslovgivningen.

Tjenestetid og styrkemål fastsættes

Loven tilsigtede en gradvis nedsættelse af værnepligten til 12 måneder, men i takt med hvervning af frivilligt, fast erstatningsmandskab i det fornødne antal. Denne ordning lå i forlængelse af en ide, som Venstres formand Erik Eriksen var fremkommet med i 1958.

Endvidere indeholdt loven en detaljeret angivelse af forsvars styrkemål, for hærens vedkommende antal enheder og deres bemanning og udrustning, for søværnets vedkommende antal enheder i hver kategori, og for flyvevåbnets vedkommende antal enheder og fly. Disse mål lå især for søværnets og flyvevåbnets vedkommende noget over de styrkemål, der havde været nævnt i regeringsforslaget af

Der var mange problemer omkring forsvarsloven 1960.

tier og Retsforbundet for at overveje ændringer i den gældende forsvarsordning.

Forhandlingerne i udvalget blev i høj grad præget af den internationale krise i efteråret 1956 omkring Suez og Ungarn og førte i foråret 1957 frem til det såkaldt "skjulte" forlig mellem Socialdemokratiet, Venstre og de konservative og Retsforbundet, men uden de radikale om udkast til en ny forsvarsordning, baseret på en uændret tjenestetid samt nogenlunde uændrede styrkemål.

Forliget nåede imidlertid ikke at blive gennemført inden folketingsvalget i maj 1957, der skabte en ny parlamentarisk situation med dannelsen af trekantregeringen mellem Socialdemokratiet, de radikale og Retsforbundet.

Trekantregeringen

Det blev nu en forudsætning for ændringer i forsvarslovgivningen, at de rege-

1959, men under de mål, som var indeholdt i et fælles forslag til forsvarsordning, som Venstre og konservative havde fremsat i efteråret 1959 samtidig med forelæggelsen af det såkaldte VK-program.

Budget og våbenhjælp

Forsvarsudgifterne beregnedes til 1053-54 mill. kr. årligt; driftsbudgettet skulle for fremtiden reguleres efter udviklingen i lønninger og priser, mens materielinvesteringer skulle fastsættes år for år.

Forliget baseredes iøvrigt på en fortsat våbenhjælp til anskaffelse af tungt materiel i hæren samt fly og skibe. Lovens strategiske forudsætning var den, at med opstillingen af vesttyske forsvarsstyrker og væksten i Warszawa-pagtlandenes transportkapacitet i Østersøen var den primære trussel flyttet fra sydgrænsen over til den sjællandske øgruppe.

De partier, hvor forsvarsforliget gav anledning til flest overvejelser, var Det radikale Venstre og de konservative, der hidtil havde stået hinanden meget fjernt i forsvarspolitikken.

Radikale opfattelser

De radikale anførte som begrundelse for deres deltagelse, at man derved havde sikret den nedsættelse af tjenestetiden, der i 1950'erne havde været partiets forsvarspolitiske hovedkrav, samt at forliget havde bekræftet den tidligere regeringsbeslutning om ikke at indføre taktiske atomvåben i det danske forsvar. Ikke desto mindre var det klart, at deltagelsen i forliget udgjorde en ændring af de radikales program i forlængelse af den accept af NATO-medlemskabet som grundlag for dansk udenrigspolitik, som partiet havde givet ved sin indtræden i regeringen i 1957.

Der var da heller ikke fuld enighed inden for partiets folketingsgruppe, idet 1 medlem stemte imod og et andet undlod at stemme for loven. Hertil kom det ikke uvæsentlige parlamentariske synspunkt, at deltagelse i forliget reelt var en forudsætning for partiets fortsatte deltagelse i regeringen.

Tilsvarende overvejelser spillede for-

mentlig ind for Retsforbundet, idet dog en af partiets repræsentanter i regeringen, fiskeriminister Oluf Pedersen, undlod at stemme, uden at dette fik konsekvenser for regeringsdeltagelsen.

Konservative opfattelser

De konservative opfattede forliget som utilfredsstillende i forhold til partiets forsvarspolitiske program. Imidlertid var det under forligsforhandlingerne lykkedes at få såvel styrkemål som budgettal ændret noget i opadgående retning i forhold til regeringens oprindelige forslag. Hertil kom, at forsvarrets ledelse opfordrede partiet til at deltage, og at det var en selvstændig målsætning at bevare eller rettere genoprette det forsvarspolitiske sam-

Retsstatsmanden, fiskeriminister Oluf Pedersen — trekantregeringen 1957-60 — lod være med at stemme, da hans regerings forslag til forsvarslov blev fremlagt. Foto: Det kgl. Bibliotek.



arbejde med Socialdemokratiet og dermed være med til at fastholde dettes forsvarspositive linie.

Derimod spillede det næppe nogen rolle for partiets standpunkt, at de radikale deltog. En af partiets folketingsmedlemmer, der undlod at stemme for forliget, anførte endog de radikales deltagelse som en potentiel svaghed ved dette.

Socialdemokratiets og Venstres betragtninger

For Socialdemokratiet var det utvivlsomt et afgørende træk ved forliget, at det på den ene side inddrog de radikale og dermed i nogen grad fjernede forsvarsspørgsmålet som en hæmsko for det indenrigspolitiske samarbejde mellem de to partier, og på den anden side genoprettede det brede samarbejde med oppositionen, der var forudsætningen for ro om forsvaret.

For Venstre gjorde lignende betragtninger sig gældende; partiet måtte endvidere lægge vægt på, at ordningen kunne accepteres af de konservative, som Venstre i denne periode havde et meget snævert samarbejde med.

Kommunister og SF imod

Imod loven stemte Danmarks kommunistiske Parti og det nystiftede Socialistiske Folkeparti, SF med den begrundelse, at ethvert militært forsvar af Danmark var håbløst, og at en total afrustning ville give landet størst mulig sikkerhed i tilfælde af krig.

Den militære ledelse havde fra 1956 været inddraget i forberedelsen af den nye forsvarslovgivning gennem udarbejdelse af forskellige skitser, dels efter ministerens direktiv, dels på eget initiativ. Det var et karakteristisk træk ved disse bidrag, at man fra forsvarets side fandt de af politikerne opstillede budgetmæssige rammer for utilstrækkelige; dette gjaldt i særlig grad efter dannelsen af trekantsregeringen i 1957. En forudsætning for, at disse rammer kunne fastholdes, måtte være, at der skete ændringer i den danske stationerings- og atompolitik, bl.a. lagde man stor vægt på indførelse af taktiske atomvåben i forsvaret.

Forsvarets synspunkter

I sin endelige vurdering af forsvarsforliget anførte forsvarschefen, at styrkemål og budgettal lå væsentligt lavere, end forsvarsstyrelsen havde anbefalet, og at nyordningen kun ville muliggøre en begrænset løsning af dansk forsvars opgaver. På den anden side anså han ordningen — under forudsætning af at den snarest blev gennemført — for en forbedring i forhold til den hidtidige udhulede ordning, ligesom han så det som et positivt træk, at forliget havde samlet en så bred parlamentarisk støtte.

NATOs ytringer

Endelig udtalte NATOs øverstkommanderende i Europa skuffelse over, at forliget ikke udgjorde et mere betydningsfuldt bidrag henimod opfyldelsen af NATOs minimale styrkemål, ligesom han kritiserede nedsættelsen af tjenestetiden.

Det lille forsvarsforlig 1966

Det i 1960 etablerede brede samarbejde om forsvarspolitikken fortsatte også efter, at regeringssamarbejdet mellem Socialdemokratiet og de radikale var blevet afbrudt i 1964.

Det følgende år nedsattes et politisk udvalg under forsvarsministeren med repræsentanter for de fire forligspartier (Retsforbundet gled i 1960 ud af folketinget) med henblik på bl.a. at diskutere de ændringer i 1960-lovens forudsætninger, som den gradvise reduktion af den allierede våbenhjælp havde medført.

Udvalgsarbejdet resulterede i det såkaldt "lille" forsvarsforlig af 1966, der indførte 14 måneders tjenestetid overalt, hvor dette endnu ikke var sket, samt visse organisatoriske ændringer.

3.34. Forsvarspolitikken 1966-73

I sidste halvdel af 1960'erne begyndte forsvarspolitikken igen at blive inddraget i den indrepolitiske diskussion. I perioden 1966-67 ("det røde kabinet's" periode) var forsvaret en af de vigtigste anstødssten for et regeringssamarbejde mellem Social-

demokratiet og SF. Det viste sig ligeledes at blive et vanskeligt problem for den efterfølgende VKR-regering (1968-71).

1960-forliget opsiges

I dennes regeringsaftale indgik efter ønske fra de radikale en bestemmelse om besparelser på forsvarsbudgettet, som Socialdemokratiet, der ikke havde været inddraget i forhandlingerne, opfattede som et brud på firepartisamarbejdet; i sommeren 1968 drog partiet den konsekvens heraf at opsiges 1960-forliget og formulere et ønske om en ny forsvarsordning, baseret på lavere styrkemål og en nedsat tjenestetid.

Socialdemokratiet undlod i 1969 at stemme for den af regeringspartierne gennemførte forsvarslov med den begrundelse, at den udover en generel nedsættelse af tjenestetiden til 12 måneder kun indeholdt organisatoriske ændringer (se 1.36.) men ikke ændringer i styrkemål m.v.

Det sidstnævnte spørgsmål ønskede regeringspartierne henvist til en samtidig nedsat forsvarskommission; i denne beslutning indgik foruden ønsket om en tilbunds-gående undersøgelse af problematikken sandsynligvis et ønske om at lægge dette spørgsmål, som de tre regeringspartier ikke var ganske enige om, på is for en tid.

Socialdemokratiets forsvarsforslag

Socialdemokratiet fulgte i 1970 sin kritik af regeringens politik op med at præsentere et forsvarsforslag, der på væsentlige punkter brød med den gældende forsvarslovs indhold og forudsætninger.

Forslaget baseredes på en noget ændret trusselhypotese i forhold til tidligere love, der enten havde hvilet på antagelsen af et landværts angreb på Jylland eller en omfattende luft- og søinvasion af Sjælland, ved at pege på faren for en relativ let, men overraskende invasion af Østdanmark i ly af en stadig voksende Warszawaagtaktivitet i Østersøområdet og farvandede omkring Danmark.

Forsvaret burde omstruktureres efter denne hypotese, bl.a. ved at flåden kom til at bestå af mindre enheder, og ved at

hærens dækningsstyrke omdannedes til en mindre, professionel styrke med et højt beredskabsniveau.

Forslaget, der blev meget stærkt kritiseret af såvel regeringspartierne som af nationale og NATO-militærmyndigheder, genfremsattes med visse ændringer, især en forøgelse af beredskabsstyrken, som regeringsforslag — efter at Socialdemokratiet havde dannet ny regering i 1971 — og kom til at indgå som et væsentligt element i den følgende diskussion om en ny forsvarsordning.

Et andet måske ligeså betydningsfuldt element var de såkaldte værnscchefsskitser, som værnscheferne i 1972 på delvis eget initiativ udarbejdede, og som senere koordineredes og revideredes i forsvarsrådet til en samlet skitse. Disse skitser byggede på den eksisterende ordning, men inddrog visse elementer af regeringsforslaget.

1973-loven

Resultatet af de politiske diskussioner blev vedtagelsen af en ny forsvarslov i foråret 1973 af de fire gamle partier, mens SF stemte imod.

Da 1973-ordningen efter forlængelsen i 1977 stadig er gældende, skal dens indhold gennemgås noget nøjere, end tilføjet har været med tidligere forsvarslove. Lovens hovedtræk er følgende:

Formål

Loven understregede kraftigere end tidligere love alliancemedlemskabets betydning. Til den hidtidige målsætning om, at forsvaret skal kunne holde ud, til allieret forstærkning indtræffer, føjedes, at de nødvendige praktiske foranstaltninger til forberedelse heraf allerede skal være truffet i fredstid.

Organisation

Den eneste ændring i forhold til 1969-loven, der som nævnt i afsnit 1.36. medførte en væsentlig centralisering af forsvarets øverste ledelse, var afviklingen over to år af værnschefernes sidste selvstændige kompetenceområde, nemlig personelfor-

valtningen. Efter denne periode skulle al administrativ kompetence inden for forsvaret være samlet under forsvarschefen.

Værnenes sammensætning

Hæren skulle bestå dels af en felthær (54.000), dels af lokale forsvarsstyrker (24.000). Felthæren skulle bestå af en dækningsstyrke på ca. 13.000 plus en reservestyrke på ca. 41.000 mand; dækningsstyrken igen forudsattes at bestå af to dele, en "egentlig" stående styrke på ca. 8.500, bestående af hvert mandskab og en hjemsendt såkaldt supplementstyrke af værnepligtige, der skal være parat til at møde ved deres enheder med meget kort varsel. Værnepligten bevarede, men blev nedsat til 9 måneder; efter en tre-årig overgangsperiode, hvor det stadig skulle være muligt at udskrive værnepligtige til den stående styrke, skulle dens eneste funktion være uddannelse af mandskab til reserven og supplementstyrken.

Flåden

Flådens tal blev nedsat fra 56 til 52, men der blev ikke forudset større ændringer i balancen mellem større og mindre enheder.

Flyvevåbnet

reduceredes fra 9 til 8 enheder, men med næsten uændret flytal.

Forsvarsbudgettet

Forliget var baseret på forudaftalte budgettal for forligets fire år stigende fra 3195 til 3400 mill. kr. Dette var ensbetydende med en mindre budgetreduktion, efter som udgangspunktet, dvs. budgettallet for 1973/74, lå lavere end forudset i henhold til 1969-loven; denne reduktion kompenseredes imidlertid under forligets løbetid af, at hele forsvarsbudgettet nu blev gjort løn- og prisreguleret.

Selvom dette forhold ikke har løst problemet omkring den teknologiske inflation, har det muliggjort relativt omfattende nyanskaffelser til forsvaret i årene

efter 1973, først og fremmest F-16 flyet, Leopard-kampvogne til hæren samt en del nybygninger til søværnet.

Det forsvarspolitiske samarbejde genoptages

På det parlamentariske plan betød 1973-loven en genoptagelse af det brede forsvarspolitiske samarbejde, der første gang var etableret i 1960. Dette resultat må i sig selv antages at have været den vigtigste motivation for de fire partier, der indgik forliget.

Socialdemokratiet

Socialdemokratiet kunne sandsynligvis have fået en ordning, der i højere grad svarede til partiets eget forslag, ved at stille mod et snævert forlig med de radikale; adskillige punkter i forslaget repræsenterede faktisk en tilnærmelse til kendte radikale synspunkter. Et snævert forlig med de radikale ville kunne forbedre de fremtidige samarbejdsmuligheder mellem de to partier og samtidig vanskeliggøre en genoptagelse af regeringssamarbejdet mellem VKR-partierne. På den anden side ville et sådant forlig komme til at hvile på det snævrere mulige parlamentariske grundlag og medføre, at forsvarsspørgsmålet fortsatte med at være et indenrigspolitisk strids spørgsmål.

På denne baggrund valgte partiet det brede forlig og en ordning, der kun i en vis udstrækning tog hensyn til partiets eget oplæg.

De radikale

Også for de radikale ville et snævert forlig have visse programmæssige fordele frem for et forlig, der tog hensyn til Venstres og de konservatives synspunkter. På den anden side ville et sådant forlig svække de fremtidige samarbejdsmuligheder med disse partier, hvortil kom, at det faktisk lykkedes i forliget at sikre den nedsættelse af tjenestetiden, som partiet havde lagt megen vægt på i forhandlingerne.

Venstre og konservative

For venstre og de konservative var det af betydning dels at sikre de fremtidige parlamentariske samarbejdsmuligheder med de radikale, dels og navnlig at virke for en genoptagelse af det forsvarspolitiske samarbejde med Socialdemokratiet, som siden 1949-50 har været et højt prioriteret forsvarspolitisk mål for de to partier. Det var endvidere vigtigt for de to partier at hindre, at der sluttedes et snævert forlig på grundlag af det oprindelige socialdemokratiske forslag, som begge — men især de konservative — havde kritiseret stærkt.

På denne baggrund og på forsvarsledelsens anbefaling var de to partier villige til at acceptere en 9 måneders tjenestetid og lavere budgettal, end anbefalet fra militær side. Omvendt lagde de to partier vægt på, at pristalsreguleringen af budgettet forbedredes, og især på nedsættelsen af et udvalg mellem de fire forligspartier (8-mandsudvalget), der skulle overvåge administrationen af loven og i praksis have varet over for ændringer i denne, f.eks. i de aftalte budgettal.

Forsvarets holdning

Som antydte spillede værnscheferne og forsvarsrådet en vis direkte politisk rolle i forhandlingerne om 1973-ordningen. I sin officielle stillingtagen til forliget konstaterede forsvarsrådet med tilfredshed, at der havde kunnet opnås bred enighed om fastholdelse af de styrkemål, der var indeholdt i værnschefsskitserne.

Derimod beklagede man, at det budget, som efter forsvarskommandoens beregninger havde givet sikkerhed for en realisering af disse styrkemål, var blevet beskåret; dette gav anledning til bekymring for, om det ville være muligt at gennemføre de nødvendige materielanskaffelser samt at opretholde et tilfredsstillende aktivitetsniveau:

"I forhold til en fortsat udbuling af den hidtidige ordning repræsenterer et bredt forsvarsforlig med en fremtidig ramme på 3,4 milliarder kr. dog nogle fordele".

3.35. Forlængelsen af 1973-ordningen (1977)

Forsvarsloven af 1973 havde en officiel varighed på 4 år og skulle således afløses eller forlænges i 1977. Allerede i 1975 påbegyndtes undersøgelser i folketingets stående forsvarsudvalg, ligesom forsvarschefen fremlagde en skitse til en fremtidig ordning, der med visse justeringer var baseret på en videreførelse af 1973-ordningen.

I foråret 1976 gik forhandlingerne i hovedsagen over til det i 1973 nedsatte 8-mandsudvalg, som nu udvidedes til et 12-mandsudvalg med repræsentanter for de to nye partier Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, der begge havde stillet sig bag den gældende forsvarsordning. Forhandlingerne i dette udvalg strakte sig frem til foråret 1977, hvor der mellem de fem partier, men uden de radikales deltagelse, opnåedes enighed om en i princippet uændret forlængelse af 1973-ordningen.

Genforhandlingsklausulen

Udvalgets langvarige diskussioner var præget af uenighed om dels den tidsmæssige ramme, dels den økonomiske ramme for en ny ordning.

De radikale ønskede principielt en forligsperiode, der var sammenfaldende med 1976-augustforligets to-årige gyldighed, og krævede, såfremt en længere aftaleperiode gennemførtes, at der indførtes en effektiv genforhandlingsklausul, der kunne sikre, at forsvaret delte lige vilkår med andre områder med hensyn til nye besparelser inden for det offentlige.

De øvrige forhandlende partier, og især de fire borgerlige partier, ønskede en væsentlige længere aftaleperiode, 6-8 år, for at muliggøre en mere effektiv planlægning inden for forsvaret.

Også Socialdemokratiet gik ind for indførelsen af en genforhandlingsklausul.

Uenighed vedr. besparelser

Med hensyn til forsvarsbudgettet gik Socialdemokratiet og de radikale ind for det synspunkt, at forsvaret på lige fod med

øvrige samfundsområder måtte bidrage til besparelser på statsbudgettet, mens de øvrige fire borgerlige partier mente, at forsvaret allerede med 1973-ordningen havde ydet så store bidrag hertil, at det — også under hensyntagen til udviklingen i den strategiske situation i Østersø-området — ikke ville være rimeligt at forvente yderligere besparelser; tværtimod gik de ind for, at forsvarsbudgettet skulle udvides, således at den aktivitetsforøgelse, der var indbygget i 1973-ordningen, fortsat kunne finde sted.

Forslag om 6-årigt forlig

Den socialdemokratiske regering søgte i sommeren 1976 at skabe enighed omkring et 6-årigt forlig, hvor der de første tre år skete visse budgetreduktioner, mod at der ydedes fuld kompensation herfor i forligsperiodens sidste halvdel gennem tilsvarende forhøjelser af budgettet.

De borgerlige forhandlingspartier var ikke principielt uvillige til at acceptere denne tankegang, men krævede noget højere kompensationer i den sidste halvdel af perioden, end regeringen kunne gå med til. Under disse omstændigheder blev forhandlingerne meget langtrukne og kunne først afsluttes, efter at folketingsvalget i februar 1977 havde skabt en vis afklaring af den parlamentariske situation.

Enighed om forlængelse

Efter valget opnåedes enighed om en uændret 4-årig forlængelse af 1973-ordningen mellem fem af de forhandlende partier, mens de radikale, der havde lidt et føleligt nederlag ved valget, trak sig ud under henvisning til, at forligets genforhandlingsklausul var utilstrækkelig og gav forsvaret et økonomisk sikkerhedsnet, som andre dele af det offentliges virksomhed ikke havde.

Forlængelsen blev vedtaget i folketinget i marts 1977 med 125 stemmer (forligspartierne samt Fremskridtspartiet) imod 22 (SF, DKP, VS og radikale). Afstemningen var bemærkelsesværdig derved, at hele Fremskridtspartiets folketingsgruppe stemte for forlængelsen. På dette grund-

lag ønskede partiet deltagelse i et uofficielt udvalg som det, der var oprettet i 1973; de øvrige partier ønskede imidlertid ikke at oprette et sådant udvalg, bl.a. for ikke at holde de radikale ude af de forsvarspolitiske diskussioner.

3.36. Frem mod 1981

Forlængelsen af 1973-ordningen indebar, at en mere grundig revision blev udskudt til tiden efter den nye 4-årige forligsperiodes udløb i 1981. I løbet af 1976-77 etableredes som nævnt (se 2.121.) i forsvarsministeriet og mellem departementet og forsvarskommandoen et samlet planlægningssystem for forsvaret, der som sin første opgave fik at udarbejde et beslutningsgrundlag for vedtagelsen af en ny forsvarsordning efter 1981.

Langtidsplanlægningen

Planlægningsprocessen blev inddelt i fire hovedfaser:

Fase 1

skulle omfatte en analyse af forsvarets og hjemmeværnets status ved forligsperiodens udløb i forhold til de gældende mål og normer for organisation, opgaver og aktiviteter. Opmærksomheden skulle især være rettet mod mangler i forhold til 1973-ordningen.

Fase 2

skulle undersøge de omkostnings- og effektmæssige konsekvenser, såfremt man i perioden 1981-89 ville udfylde og fastholde 1973-ordningens mål og normer med de fornødne justeringer, herunder hensyntagen til NATO-beslutninger om en øget forsvarsindsats.

Fase 3

skulle omfatte udarbejdelse af forslag til omkostnings- og effektvurderede *alternativer* til løsning af forsvarets opgaver og funktioner og til dets sammensætning, såfremt resultaterne af fase 1- og 2-undersøgelserne skulle tale derfor.

Fase 4

skulle endelig sigte mod udarbejdelse af et oplæg til ny forsvarslovgivning efter 1981. Oplægget skulle indeholde omkostnings- og effektbedømte forslag til såvel fredssom krigsorganisationens hovedbestanddele og aktiviteter.

2 faser færdige i 1978

Fase 1- og fase 2-arbejderne, der begge udførtes af forsvarskommandoen efter anmodning fra ministeriet, afsluttedes i løbet af 1978. Undersøgelsernes forudsætninger formuleredes af forsvarskommandoen selv, men efter drøftelse i projektledelsen.

Fase 1-undersøgelsen konkluderede, at der på en række punkter var personel- og materielmæssige mangler i forhold til de opstillede målsætninger i loven. Bl.a. konstateredes et udækket personelbehov i fredsstyrken på ca. 2165 stillinger, endvidere et behov for materielanskaffelser af størrelsesordenen 1400 mill. kr. samt et efterslæb på bygge- og anlægsområdet på ca. 200 mill. kr. De alvorligste materielmangler drejede sig om pansrede mand-skabsvogne, torpedobåde, flådehelikoptere og kampvogne i de sjællandske brigader.

I fase 2-undersøgelserne inddrogtes ikke blot en udfyldelse og fremskrivning af 1973-ordningen til 1989, men også de kvalitative forbedringer, som ligger indeholdt i NATOs såkaldte Langtidsprogram (LTDP), samt de årlige NATO Force Goals og *Ministerial Guidance*.

Udfyldelsesmålsætningen omfattede ikke blot indhentning af de i fase 1 konstaterede mangler, men også fornødne ny- og erstatningsanskaffelser på et rimeligt kvalitetsniveau og således, at der ikke i perioden opstod nye efterslæb. Forudsætningen for undersøgelsen var således, at der ikke ville være økonomiske restriktioner for en fuldstændig gennemførelse af forsvarsordningen ud fra ideelle faglige kriterier.

Materiel- og personelmangel

Langt den overvejende del af de behov, som 1973-ordningen efter analysen med-

førte i 1980'erne, vedrørte materielsiden, idet der dog også konstateredes en personelmangel på 6000 i fredsstyrken.

De årlige materielanskaffelser anslås i redegørelsen til at variere mellem 2,5 og 6,5 mia. kr. pr. år (sammenlignet med de nuværende udgifter på 900 mill. kr.), hvortil kommer materieldriftsudgifter på ca. 1,5 mia. årligt. Derimod ville de årlige egentlige driftsudgifter efter en indledende forøgelse på ca. 15% kun stige svagt gennem firserne.

Ialt indebar en fastholdelse af 1973-loven under de ovennævnte forudsætninger efter forsvarskommandoens beregninger et behov for en forøgelse af forsvarsbudgettet — udtrykt i faste priser — på ca. 70%.

Fase 3 færdig i 1979

På grundlag af disse undersøgelser udformede ministeriet direktiver til projektledelsen for den efterfølgende fase 3, som drejede sig om udarbejdelsen af alternativer til den gældende ordning ud fra forskellige økonomiske og andre forudsætninger. Selve den konkrete undersøgelse blev henlagt til forsvarskommandoen, hjemmevernskommandoen og en særlig arbejdsgruppe vedrørende varslung m.v. De til grund for undersøgelsen liggende direktiver er ikke kendt, bortset fra at der opereredes med tre økonomiske rammer, en 0-løsning, en årlig stigning på 1 1/2% og en årlig stigning på 3%. Forsvarskommandoens og de øvrige organers rapporter er i begyndelsen af august 1979 afleveret til forsvarsministeren via projektledelsen.

Fase 4 = lovforslag

Den afsluttende fase 4 i planlægningsarbejdet vil formentlig blive koncentreret i ministeriet og regeringen. Ved SV-regeringens opløsning og udskrivningen af nyvalg til folketinget i september-oktober 1979 var det forsvarsminister Poul Søgaards sigte inden årets udgang at fremlægge forslag til en rammeforsvarlov for forsvaret ledsaget af en række principielle bemærkninger vedrørende forsvarets indretning samt en redegørelse for det hidtidige planlægnings-



Forsvarsminister Poul Søgaard: Vi skal satse på varsling, overvågning, kontrol og afvisning af krænkelser. Foto: Forsvarsministeriet.

arbejde og de konklusioner, der kan drages heraf.

Det videre arbejde med en ny forsvarsordning fra 1981 forudsattes derefter at ville foregå i folketingets forsvarspolitiske udvalg. Hvorledes den ændrede politiske situation vil påvirke såvel dette tidsskema som den planlagte procedure, er vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt (okt. 1979).

Forsvarsministerens konklusioner

Det samme gælder indholdet af en nydannet regerings udspil til folketinget. Forsvarsminister Poul Søgaard konkluderede på grundlag af fase 1-3-undersøgelserne, at

eftersom det er politisk utænkeligt, at der kan opnås politisk tilslutning til de foregørelser af forsvarsbudgettet, som en fortsættelse og udfyldning af den nu-

gældende ordning ville kræve, må indhold og målsætninger for forsvaret ændres.

Ministeren udtalte i den forbindelse sin forventning om, at de fremtidige mål og midler kunne finde en balance et sted mellem de nuværende forsvarsudgifter og en stigning på højst 3 pct. om året i faste priser. Efter hans opfattelse burde bl.a. følgende overvejelser indgå i en ny forsvarsordning:

"Vi skal selv kunne bæude vores suverænitæt i fredstid. Det vil sige, at vi skal satse på varsling, overvågning, kontrol og afvisning af krænkelser.

Vi skal øge udbyttet af de samlede forsvarsanstrengelser i NATO-regie. Det vil sige, at vi skal prioritere samarbejdet i BALTAP meget højt. Vi skal gøre, hvad vi formår for at kunne få eksterne forstærkninger i tide.

I kriser skal vi hurtigt kunne modtage eksterne forstærkninger og sammen med vore allierede kunne demonstrere en troværdig fredsbevarende forsvareffekt.

Der må sættes kraftigt ind for at formindske omkostningerne ved forsvarrets fredsorganisation så meget som muligt, uden at handlefriheden til at variere krigsorganisationens størrelse og kvalitet beskæres i alt for høj grad. Formålet må være at øge krigsorganisationens andel af de samlede ressourcer.

Hvis begivenhederne udvikler sig meget hurtigt, skal vi kunne udnytte varslet til at mobilisere og sammen med vore vesttyske allierede opnå en så stor "holdetid" over for et angreb, at de udpegede forstærkninger kan tilgå og indsættes, før landets overlevelsessevne er kompromitteret.

Hjemmeværnets mulighed for at op-tage, uddanne og anvende de frivillige må ikke ødelægges af manglende bevil-ginger.

Der skal til enhver tid være nødven-dig sammenhæng mellem uddannelses-og beredskabsniveauet på den ene side og våbensystemer med tilstrækkelige beholdninger på den anden side. For-

svarets kapacitet skal altså gøres så kost-effektivt som overhovedet muligt i lyset af

— truslen

— vore vesttyske allieredes formåen i BALTAP-sammenhæng og

— effekten af eksterne forstærkninger i tid, art og omfang.

Det er disse forhold og de mulige løsninger herpå, der for mig at se må være de forsvarspolitiske hovedproblemer."

Kilde: Foredrag på managementkursus sept. 1979.

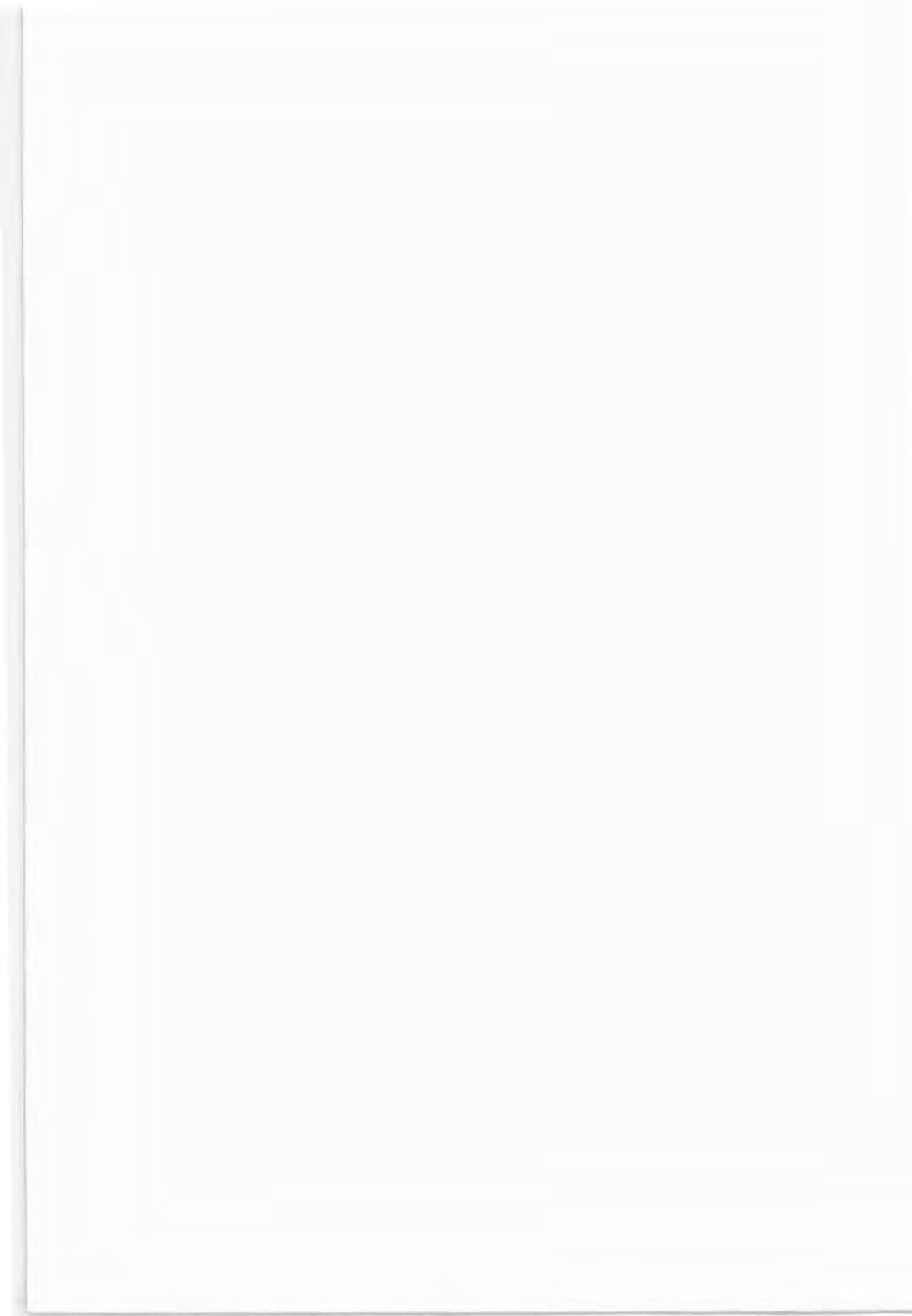
En løbende ændringsproces?

Hvorledes disse generelle principper, som der formentlig vil være bred tilslutning til blandt de partier, der kan tænkes at ville indgå i et fremtidigt forlig, kan udmøntes i forslag til og enighed om en ny forsvarsordning, er endnu uvist. Der synes at være flere muligheder.

Forsvarsminister Poul Søgaard har antydnet en "plastisk" løsning gående ud på, at næste forligsperiode vil få karakter af en løbende ændringsproces, der præges af en kontinuerlig beslutningsdialog mellem militære og politiske beslutningstagere.

En anden mulig løsning, der har fortalere såvel i den militære ledelse som blandt partierne, går ud på en videreførelse af den gældende ordning med nødvendige justeringer, herunder en årlig vækst i forsvarsbudgettet, der skulle anvendes til at styrke forswarets materielsituation.

Endelig må den mulighed ikke overses, at den politiske situation omkring forsvarret udvikler sig således, at der ikke kan opnås enighed om væsentlige ændringer hverken på det organisatoriske eller økonomiske område, og at den gældende ordning videreføres stort set på det gældende grundlag — til trods for påvisningen af det uhensigtsmæssige deri!



FORSVARETS LANGTIDSPLANLÆGNINGS-SERIE

*består af nedenstående 11 tema-hæfter.
De med ●mærkede hæfter foreligger færdige
ved nærværende hæftes udsendelse.*

- Tema-hæfte 1: **Hvorfor langtidsplanlægning? – Grundlag for næste forsvarslov**, ved R. Watt Boolsen
- Tema-hæfte 2: **Forsvaret i den politiske beslutningsproces**, ved Nikolaj Petersen
- Tema-hæfte 3: **Det internationale miljø – og Danmark**, ved Mogens Espersen
- Tema-hæfte 4: **Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring**, ved Mogens Espersen og Preben Borberg
- Tema-hæfte 5: **NATO-forstærkninger og infrastruktur**, ved Bjarne Lindhardt
- Tema-hæfte 6: **Militær uddannelse og krigsvilkår**, ved O.R.H. Jensen og J.S. Haslund-Christensen
- Tema-hæfte 7: **Forsvarets opgaver i det civile samfund**, ved V.J. Christensen
- Tema-hæfte 8: **Vort sårbare samfund – og det totale forsvar**, ved Per Svensson
- Tema-hæfte 9: **Hjemmeværnet = dansk forsvarsvilje**, ved P.A. Heegaard-Poulsen
- Tema-hæfte 10: **Våbenteknologi, økonomi og beskæftigelse**, ved V. Güntelberg og O.H. Eggers
- Tema-hæfte 11: **Et troværdigt forsvar i 80'erne – den næste forsvarsordning**

*Hæfterne kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V.
Tlf. (01) 11 45 11, lokal 33.*



Nikolaj Petersen

cand.mag. i historie
1966. Fra 1967 til 1971
sekretær for Dansk
Udenrigspolitisk Insti-
tut, fra 1970 lektor i
politiske sagområder
ved Institut for Stats-
kundskab, Aarhus Uni-
versitet. 1976-79 re-
daktør for det nordiske
tidsskrift for internatio-
nal politik *Cooperation
and Conflict*. Studieop-
hold i Europa og USA.

Har offentliggjort
bøger, undervisnings-
materiale og artikler i
danske og udenlandske
tidsskrifter om strategi-
ske problemer, dansk
udenrigspolitik og uden-
rigspolitiske holdninger.
Arbejder for øjeblikket
på to forskningsprojek-
ter om henholdsvis Dan-
marks optagelse i At-
lantpagten 1948-49 og
den forsvarspolitiske
beslutningsproces i Dan-
mark, med særligt hen-
blik på den kommende
forsvarslovgivning.

