

Udenrigsministeriet: Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966 – Bind I: Fremstilling

12. Forskellige praktiske sikkerhedspolitiske foranstaltninger (side 149-161)

KAPITEL XII

Forskellige praktiske sikkerhedspolitiske foranstaltninger

1. Forholdsordre for det militære forsvar ved angreb på landet og under krig

Den 27. september 1951 udsendtes uden forudgående behandling i parlamentariske instanser i form af en kongelig anordning den som bilag 191 optrykte forholdsordre for det militære forsvar ved angreb på landet og under krig. Initiativet til forholdsordrens udstedelse var taget af forsvarschefen ved en skriftlig henvendelse den 23. december 1950 til forsvarsministeriet.

Forholdsordren fremkaldte en del kritik, navnlig fra radikal og kommunistisk side. De afsnit i forholdsorden, mod hvilke kritikken særlig rejstes, var følgende:

»Ordre, der i Kongens, regeringens (forsvarsministerens) eller højere militære myndigheds navn udgives om ikke at mobilisere eller ikke at gøre modstand eller om at afbryde påbegyndt mobilisering eller kamp, skal betragtes som falske.

Angrebne enheder eller enheder i nærheden af angrebne enheder sætter uden at afvente ordre omgående alle til rådighed stående midler ind i kampen.

Kampen skal, selv om den synes håbløs, og selv om styrkerne kæmper isoleret, føres med største energi for herved at skaffe tid til at organisere styrker i eller uden for området.

Kampen skal fortsættes, selv om fjenden truer med eller gør alvor af trussel om repressalier for at bevæge vore styrker til overgivelse.

Isolerede styrker skal, under energiske forsøg på at sinke fjendens fremrykning mest muligt og tilføje ham størst mulige tab, søge forbindelse med andre kæmpende danske eller allierede enheder.«

Om det første af de citerede afsnit blev det fra de nævnte partiers side bl. a. gjort gældende, at de deri indeholdte bestemmelser var i strid med grundloven, da rigets myndigheder i den omtalte situation blev sat ud af spillet; at bestemmelserne i alle tilfælde var for vidtgående og i øvrigt kunne give anledning til misforståelser. Betragtninger af sidstnævnte art anførtes også mod de øvrige foran gengivne bestemmelser i forholdsordren. Såvel fra socialdemokratisk som fra radikal side beklagede man, at regeringen havde udstedt forholdsordren uden forudgående forhandlinger med de demokratiske partier.

Sagen behandledes på et møde i Det udenrigspolitiske Nævn den 12. oktober 1951, og efter nævnsmødet udsendtes det som bilag 192 optrykte communiqué. Det hedder heri, at der mellem alle partier var enighed om, at landets militære styrker, hvis Danmark angribes, ufortøvet skulle påbegynde forsvaret, og mobilisering iværk-

sættes. På forslag af Det radikale Venstres repræsentant i nævnet, folketingsmand Jørgen Jørgensen, tiltrådte ministeriet, at et rigsdagsudvalg fik lejlighed til at drøfte med regeringen og særlige sagkyndige de statsretlige problemer, der stod i forbindelse med udstedelsen af forholdsordrer.

Den militære forholdsordre kom umiddelbart derefter til drøftelse i folketinget i forbindelse med første behandling af forslaget til rigsdagsbeslutning om Grækenlands og Tyrkiets tiltræden af Atlantpagten. Forsvarsministeren præciserede her, at formålet med en forholdsordre var at give fuldstændig utvetydige retningslinier for forsvarets personel, således at fjendtlige forsøg på at skabe forvirring i et overfalds begyndelsesstadium automatisk måtte være dømt til at strandе. Derimod var det indlysende, at forholdsordren ikke kunne medføre nogen ændring i den selvfølgelig grundsatning, at alle lovlige ordrer, som udgik fra regeringen eller ad den sædvanlige militære kommandovej fra de militære chefer til enhver tid skulle efterkommes (bilag 193).

Et i henhold til regeringsbeslutning af 23. august 1951 nedsat forholdsordreudvalg blev anmodet om en udtalelse i anledning af den kritik, der blev rettet mod den militære forholdsordre. Den 22. oktober 1951 afgav udvalget det som bilag 194 optrykte svar. Det hedder i slutningen af dette, at forsvarsministeriets repræsentant i udvalget havde oplyst, at forholdsordren rettes til militære befalingsmænd og menige, og der kan for disse ikke være tvivl om, at ordrer, der modtages ad den sædvanlige militære kommandovej, under alle forhold skal adlydes. Der havde herefter i udvalget ikke været tvivl om, at der ikke ved forholdsordren skete noget indgreb i de bestående statsretlige forhold.

Efter forhandling med det rigsdagsudvalg, der nedsattes som resultat af drøftelserne i Det udenrigspolitiske Nævn den 12. oktober 1951, udstedtes den 6. marts 1952 den som bilag 195 optrykte nye militære forholdsordrer. De kritiserede passager i forholdsordren fra 1951 udgik og erstattedes af følgende:

»Der må forventes ved krigsudbrud og under krigstilstand at ville fremkomme falske ordrer og meddelelser til befolkningen og til mobiliserende eller kæmpende styrker.

Ordrer om ikke at mobilisere eller ikke at gøre modstand eller afbryde påbegyndt mobilisering eller kamp må derfor ikke adlydes, før der foreligger fornøden vished for, at ordren er udstedt af dertil kompetent myndighed.

Ordrer fra forfatningsmæssige myndigheder, der er taget til fange, eller som af fjenden er sat ud af funktion på anden måde, skal ikke adlydes.

Angrebne enheder eller enheder i nærheden af angrebne enheder sætter uden at afvente ordre omgående alle til rådighed stående midler ind i kampen. Isolerede styrker skal, under energiske forsøg på at sinke fjendens fremrykning mest muligt og tilføje ham størst mulige tab, søge forbindelse med andre kæmpende danske eller allierede enheder.

Kampen skal, selv om styrkerne kæmper isoleret, føres med største energi for herved at skaffe tid til at organisere styrker i eller uden for området.

Kampen skal fortsættes, selv om fjenden truer med repressalier for at bevæge vore styrker til overgivelse. Bliver det uomgængelig nødvendigt at opgive et landområde til fjenden, skal styrkerne gøre, hvad der er muligt for at nå frem til forsvarskampen på andre frontafsnit.«

Dagen efter udsendelsen af den nye forholdsordre besvaredes i folketinget en forespørgsel til statsministeren og forsvarsministeren fra den kommunistiske folketingsgruppe. Denne forespørgsel var stillet i anledning af en fortolkning af forholdsordren af 27. september 1951 i en rapport om det gensidige forsvarshjælpeprogram fra præsident Truman til De forenede Staters kongres. Under debatten udtalte forsvarsminister Harald Petersen bl. a. følgende om den reviderede forholdsordre:

»Hensigten med den da udstedte ordre har jeg udtalt mig klart om her i tinget, ligesom jeg har hævdet, at der blev lagt en anden fortolkning ind i forholdsordren end den, der dækker min og regeringens opfattelse. Hensigten med den udstedte forholdsordre var bl. a. at udtrykke, at man i tilfælde af, at der ved et angreb skulle fremkomme ordrer om at nedlægge våbnene, det vil sige kapitulere, på forhånd bør gå ud fra, at sådanne ordrer er falske. Jeg mener vedblivende, at denne forholdsordre i virkeligheden ikke kan læses på anden måde. Da der imidlertid fra anden side blev lagt så stor vægt på, at forholdsordren blev tydeliggjort, således at enhver fortolkningsstrid kunne høre op, har vi fra regeringens side intet haft at indvende imod at foretage nogle tekstændringer, der ene og alene har haft til formål at bringe udtrykkene rent sprogligt så nær op ad den tanke, vi hele tiden har haft med denne forholdsordre, at det kunne bidrage til at undgå eventuelle misforståelser. Vi har som sagt fra regeringens side erklæret os rede til at udtrykke denne tanke, at dansk forsvar skal bruges efter sin hensigt, beslutsomt og utvetydigt, over for et angreb, der sættes ind imod vort land, og udtrykke dette i en lidt anden formulering end sket i forholdsordren fra efteråret.«

Socialdemokratiets ordfører, folketingsmand Rasmus Hansen, kommenterede forholdet mellem de to forholdsordrer således:

»Under de forhandlinger, som har fundet sted i et udvalg mellem medlemmer af de i Det udenrigspolitiske Nævn repræsenterede partier og repræsentanter for regeringen om den første offentlige forholdsordre, har eksperter i statsret haft lejlighed til at udtale sig. Der har været enighed om, at ingen dansk regering ved en forholdsordre kan fratage en dansk regering og rigsdag under krig de beføjelser, som regering og rigsdag har i henhold til grundloven. Det uheldige ved den første offentlige forholdsordre var imidlertid, at den var egnet til at fremkalde det indtryk, at dette kan lade sig gøre. Den højtærede forsvarsminister har ganske vist bestridt, at dette indtryk var berettiget, men den højtærede forsvarsministers erklæringer har ikke kunnet hindre, at hans første offentlige forholdsordre har været årsag til misforståelser, og hverken forsvarsministeren eller ministeriet som helhed har haft grund til at forudsætte, at forsvarets befalingsmænd eller menige eller landets øvrige borgere er eksperter i statsret. Den nye forholdsordre, som nu er udsendt, siger det, som kan siges i overensstemmelse med landets forfatning, og som også efter socialdemokratiets mening må siges, nemlig at et angreb på Danmark og dets forfatningsmæssige myndigheder ufortøvet skal bekæmpes, uden at ordre afventes eller søges indhentet, og være varsel om, at mobilisering straks begynder, samt at falske ordrer, der siger noget andet, ikke skal adlydes, og at ordrer fra en lovlig dansk regering, som er taget til fange eller af angriberen på anden måde er sat ud af funktion, heller ikke skal adlydes. Endelig siger forholdsordren, at kampen, hvis landet angribes, selv om styrkerne kæmper isoleret, skal føres med største energi for herved at skaffe tid til at organisere styrker i eller uden for området.

Socialdemokratiet har ikke nogen indvending mod dette standpunkt.«

Forholdsordren af 6. marts 1952 er materielt fortsat gældende, men visse formelle ændringer nødvendiggjort af den i 1960 gennemførte nye forsvarsordning medførte, at der udsendtes en kgl. anordning af 26. april 1961, hvorved der foretoges rent redaktionelle ændringer i forholdsordren af 1952.

2. Regler for afvisning af krænkelse af dansk område under fredsforhold

Den militære forholdsordre tager udelukkende sigte på den situation, at der rettes angreb mod dansk område eller mod danske enheder uden for dansk område, medens den ingen regler indeholder om krænkelse af dansk område under fredsforhold. Danske bestemmelser for afvisning af territoriale krænkelse blev givet under første verdenskrig 1914-18 og ved anden verdenskrigs begyndelse i 1939 i form af forholdsregler til værnene i tilfælde af *neutralitetskrænkelser*, d. v. s. regler til håndhævelse af de af folkeretten flydende forpligtelser for neutrale lande vis-à-vis de krigsførende. Derimod eksisterede ingen bestemmelser om afvisning af krænkelse under egentlige fredsforhold, og da det fandtes rigtigt også at udstede forholdsordre til værnene på dette område, blev et embedsmandsudvalg bestående af repræsentanter for forsvarsministeriet, udenrigsministeriet, forsvarsstaben, søværnskommandoen og flyverkommandoen i 1953 af regeringen anmodet om at udarbejde et udkast til sådanne bestemmelser. Udvalget afgav sin betænkning den 14. august 1953 ledsaget af et udkast til regler for afvisning af krænkelse af dansk område. I overensstemmelse med udvalgets indstilling blev udkastet forelagt udenrigsministeriets rådgiver i folkeret, professor, dr. jur. Max Sørensen, samt Det udenrigspolitiske Nævn til udtalelse.

Folkeretsrådgiveren kunne tiltræde embedsmandsudvalgets udtalelse om, at folketingets samtykke til reglernes udfærdigelse ikke var nødvendig i henhold til den nye regel i grundlovens § 19, stk. 2, hvorefter der bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker ikke uden folketingets samtykke kan anvendes militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Til støtte for denne opfattelse henvistes til, at der i landstingsudvalgets betænkning af 26. marts 1953 fandtes følgende bemærkning ad grundlovens § 19:

»Under samrådet med udenrigsministeren har denne vedrørende bestemmelsen i stk. 2 udtalt følgende, der tiltrædes af udvalget: »Det følger af forholdets natur, at der ikke ved den pågældende bestemmelse sker nogen ændring i den adgang, danske myndigheder har, til om fornødent med magt at skride ind overfor forsætlige krænkelse af gældende bestemmelser om adgang til dansk territorium.««

Når reglerne først udsendtes den 24. september 1955 (bilag 196) skyldtes det, at man anså deres udstedelse for at være af problematisk værdi, så længe radarvarslingsystemet ikke var fuldt udbygget.

3. Bestemmelser om fremmede krigsskibes og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold

I erkendelse af, at de ved kgl. resolution af 7. september 1938 fastsatte bestemmel-

ser for fremmede krigsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold ikke kunne anses for tilfredsstillende ud fra militære sikkerhedshensyn, underkastede søværnskommandoen i samarbejde med generalkommandoen efter anden verdenskrigs afslutning de dermed forbundne problemer en nærmere undersøgelse. Hensigten hermed var at skabe øget sikkerhed imod, at et uvarslet angreb sattes ind fra søen. Samtidig blev spørgsmålet om adgang for fremmede militære luftfartøjer til dansk område genstand for tilsvarende overvejelser. Disse overvejelser resulterede i et udkast til nye bestemmelser, der i september 1950 forelagdes udenrigsministeriet til udtalelse. Efter en række forhandlinger mellem forsvarsmyndighederne og udenrigsministeriet foretoges visse ændringer i udkastet, der derefter godkendtes af regeringen og udsendtes den 25. juli 1951 i form af den som bilag 197 optrykte kgl. anordning. Bestemmelserne tilstilledes i begyndelsen af 1952 samtlige de regeringer, med hvilke Danmark havde diplomatisk forbindelse. Ved fremsendelsen af anordningen til de udenlandske regeringer fremhævedes en række ændringer i forhold til 1938-bestemmelserne (bilag 198).

Den fremgangsmåde, der foreskrives i adgangsbestemmelserne af 25. juli 1951 for militære luftfartøjers overflyvning af og landing på dansk område, forenkledes med virkning fra 1. september 1955, for så vidt angik NATO-luftfartøjer. For sådanne luftfartøjer bortfaldt kravet om indhentelse af tilladelse ad diplomatisk vej ved overflyvning af og landing på dansk område, undtagen Færøerne og Grønland, såfremt flyvningen foretages i uddannelsesøjemed eller med henblik på transport af materiel og personel. Ved flyvninger i forbindelse med NATO-øvelser fastholdtes imidlertid – med mindre andet aftales i det konkrete tilfælde – adgangsbestemmelserne. Tilladelse til flyvninger i uddannelses- eller transportøjemed gives på betingelse af, at ansøgning om overflyvning indgives til chefen for flyvevåbnet mindst 24 timer før påbegyndelse af den planlagte flyvning. Anmodningen skal indeholde oplysning om luftfartøjets type og kendetegn, ombordværendes antal og grad, planlagte rute med angivelse af sandsynlige tidspunkt for ankomst og afgang. Endvidere skal indgives fuldstændig flyveplan til luftkontrolcentret i Kastrup. Uden særlig tilladelse må ikke medføres

våben, for så vidt de ikke udgør en integreret del af luftfartøjets normale bevæbning eller udrustning,

ammunition, bomber, torpedoer eller andre projektiler,
fotografisk udstyr.

Denne for militære luftfartøjer fra NATO-landene gældende særordning revideredes med virkning fra 1. august 1963. Ændringerne var af teknisk karakter, såsom ændring af proceduren ved indgivelse af flyveplan m. v., medens de ovenfor refererede hovedprincipper fastholdtes. Dog blev flyvninger, der har eftersøgnings- og redningsformål, også fritaget for diplomatisk tilladelse.

Også for så vidt angår luftfartøjer i De forenede Nationers tjeneste, er proceduren forenklet. I juni 1962 forespurgte De forenede Nationers sekretariat, om Danmark ville gå med til en ordning, hvorefter De forenede Nationer meddelte alle detaljer vedrørende flyvningerne, men således at man, medmindre modstående meddelelse blev modtaget, ville gå ud fra, at tilladelse var givet. I september 1962 bemyndigedes den danske FN-mission i New York til at meddele FN-sekretariatet,

at man fra dansk side kunne tiltræde ordningen indtil videre. Ordningen omfatter alle luftfartøjer i De forenede Nationers tjeneste, såvel civile som militære.

Den i § 7, stk. 1, i adgangsbestemmelserne nyindførte regel om, at fremmede krigsfartøjers passage eller ophold i dansk territorialt farvand i Lillebælt kræver forudgående *anmeldelse* ad diplomatisk vej, kom til at spille en vis rolle under behandlingen af De forenede Nationers folkeretskommissions udkast til regler for retsordenen på havet og på De forenede Nationers konference i Genève i 1958 om samme emne.

Til det af folkeretskommissionen i 1955 udarbejdede udkast til bestemmelser vedrørende retsordenen på søterritoriet afgav den danske regering følgende kommentar:

»Den danske regering er i øvrigt enig i den i artikel 25, stk. 2, indeholdte regel om passagefrihed i fredstid for krigsskibe af internationale stræder, men mener ikke, at dette princip udelukker, at vedkommende stat i visse områder træffer rimelige foranstaltninger til beskyttelse af sin sikkerhed, forudsat at sådanne foranstaltninger ikke indebærer forbud eller suspension af retten til fredelig passage, jfr. kommissionsudkastets artikel 18, stk. 4. En sådan rimelig foranstaltning er for eksempel kravet om forudgående anmeldelse, og den danske regering mener derfor, at kommissionen i sine kommentarer til artikel 25, stk. 2, går for vidt, når det her anføres, at

»i stræder normalt anvendt af international skibsfart mellem to dele af det åbne hav må passageretten ikke gøres afhængig af forudgående godkendelse eller anmeldelse.«

Den danske regering er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen hindring for den fredelige passage, hvor denne af særlige grunde, f. eks. sikkerhedsgrunde, gøres betinget ikke af nogen tilladelse, men kun af en forudgående anmeldelse ad diplomatisk vej.«

De danske synspunkter blev gentaget af den danske delegerede i De forenede Nationers 6. udvalg, ass. afdelingschef John Knox, i en tale den 12. december 1956, men fandt ikke støtte hos folkeretskommissionens rapportør, professor J. P. A. Francois, der i sin sammenfattende oversigt over debatten i De forenede Nationers 6. udvalg udtalte følgende om den danske holdning:

»I stræder, der forbinder to dele af det åbne hav, er det ikke i henhold til de af kommissionen foreslåede regler kyststaten tilladt at gøre krigsskibes passage afhængig af forudgående godkendelse eller anmeldelse. Den danske repræsentant har gjort krav på kyststatens ret til at kræve anmeldelse – i modsætning til godkendelse – ved krigsskibes passage gennem stræder. Kommissionen ønskede imidlertid ikke på nogen måde at gribe ind i den fri passage gennem stræder. Hvis stater ikke desto mindre skulle føle sig tilbøjelig til at følge den danske regerings ønsker, bør det gøres klart, at der ikke kan fastsættes nogen bestemt tidsfrist for anmeldelse.«

Folkeretskommissionens udkast kom til at danne grundlaget for forhandlingerne på De forenede Nationers konference om retsordenen på havet, der trådte sammen i Genève den 24. februar 1958. I instruktionen for den danske delegation til konferencen hed det om det omhandlede spørgsmål:

»I artikel 17, stk. 4, omtales den uskadelige passageret gennem internationale stræder. Bestemmelsen gælder for alle skibe, derunder også krigsskibe. Den danske rege-

ring kan fuldtud tiltræde princippet om uskadelig passageret gennem internationale stræder, men vil dog finde det meget ønskeligt, at det blev præciseret i artiklen, at retten til passage af internationale stræder ikke indbefatter adgang til anden sejlads i strædet end netop passage og kun ad den normale sejlroute. Dette kan f. eks. opnås ved at formulere stk. 4 således:

»There must be no suspension of the innocent passage of foreign ships through those parts of a strait which are normally used for international navigation between two parts of the high seas.«

Den danske regering kan derimod ikke tiltræde det af folkeretskommissionen i kommentaren til artikel 24 (3 og 4) anførte, hvorefter kyststaten ikke skulle kunne gøre krigsskibes passage af internationale stræder afhængig af forudgående notifikation. Man er fra dansk side ganske enig i, at der i fredstid bør gælde pasagefrihed for krigsskibe gennem internationale stræder, men mener ikke, at en anerkendelse af denne ret udelukker, at vedkommende stat i visse områder træffer rimelige foranstaltninger til beskyttelse af sin sikkerhed, forudsat at sådanne foranstaltninger ikke indebærer forbud eller suspension af retten til fredelig pasage, jfr. kommissionsudkastets artikel 17, stk. 4. En sådan rimelig foranstaltning er f. eks. kravet om forudgående anmeldelse. Det kan således ikke efter dansk opfattelse betragtes som nogen hindring for krigsskibes fredelige passage af et internationalt stræde, at denne passage af særlige grunde, f. eks. sikkerhedshensyn, undergives et krav ikke om nogen tilladelse, men kun om en forudgående anmeldelse ad diplomatisk vej. En sådan anmeldelse tjener blot til at understrege, at der er tale om en fredelig passage. I denne forbindelse kan anføres, at den i kommentaren til artikel 24 (3) citerede passus fra den internationale domstols afgørelse i Corfu-Kanal-sagen ikke efter dansk opfattelse indeholder noget, der kan anføres som argument mod en sådan forudgående anmeldelse, idet nævnte passus kun omtaler forudgående tilladelse, men ikke berører spørgsmålet om anmeldelse.

Med hensyn til Danmarks stillingtagen under behandlingen af nærværende spørgsmål bemærkes, at det efter de erfaringer, der er gjort under sagens behandling i folkeretskommissionen og på FN's plenarforsamling, må ventes at ville blive vanskeligt at trænge igennem med det danske standpunkt under konferencen. Dette bør dog fastholdes, men delegationen vil eventuelt subsidiært kunne foreslå eller støtte bestræbelser for en kompromisløsning, der kan tilgodese danske interesser, f. eks. anerkendelse af et krav om notifikation for stræder, der ikke er absolut nødvendige for gennemsejling.«

Den danske delegationsleder, professor, dr. jur. Max Sørensen, fremlagde i et indlæg den 4. marts 1958 i konferencens 1. udvalg de i instruktionen indeholdte principielle synspunkter.

I den af konferencen vedtagne konventionstekst udgik imidlertid folkeretskommissionens forslag om specielle regler om krigsskibes passageret.

Om passageretten gennem stræder kom der til at gælde ensartede regler for krigsskibe og andre skibe, nemlig konventionens artikel 16, specielt dennes 4. stk., hvori det hedder, at passage er uskadelig, for så vidt at den ikke skader kyststatens fred, orden og sikkerhed. Sådan passage skal ske i overensstemmelse med konventionens artikler og med folkerettens øvrige regler.

De danske adgangsbestemmelser kan ikke anses for at være uforenelige med denne bestemmelse.

4. Strategisk eksportkontrol (tankskibssagen)

I efteråret 1949 indledtes mellem NATO-landene (bortset fra Island), Forbundsrepublikken Tyskland og Japan et uformelt samarbejde med henblik på etablering af regler for kontrol med eksporten af strategiske varer til de østeuropæiske lande, hvortil senere føjedes Kina og Nordkorea. Arbejdet med kontrollens tilrettelæggelse udføres af en såkaldt »koordinationskomité« (COCOM) og »Kinakomitéen«. De i disse grupper opnåede resultater drøftes med visse mellemrum i »Den konsultative Gruppe«. Der er ingen organisatorisk forbindelse mellem disse institutioner og NATO eller OEEC (OECD). Inden for dette samarbejde var det fra første færd fastslået, at deltagerlandene skulle kunne opfylde allerede indgåede handelsaftale- og leveringsforpligtelser, og reglen herom blev specielt fremhævet fra dansk side, da det besluttedes at optage tankskibe på embargoliste. I Danmark gennemførtes bestemmelserne ved en af handelsministeriet i medfør af lov om erhvervsøkonomiske foranstaltninger, vareforsyning m. v. den 9. februar 1951 udfærdiget bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer (Lovtidende A, 1951, side 73 ff.).

I begyndelsen af 1950'erne blev spørgsmålet om den danske regerings holdning til embargo på eksport til Østlandene flere gange berørt i folketinget. Det hovedsynspunkt, der ved disse lejligheder blev anlagt, var, at Danmark på den ene side af sikkerhedshensyn ikke burde forsyne disse lande med varer, der var af betydning for opbygningen af deres militære potentiel, men at man på den anden side ikke burde gå længere end dette hensyn tilsagde, og at man inden for disse rammer til lagde samhandelen mellem Øst og Vest betydning både i kommerciel og i afspændingsmæssig henseende (bilag 199).

Ifølge den dansk-sovjetiske handelsaftale af 8. juli 1948 skulle Danmark levere Sovjetunionen nogle skibe, herunder et tankskib på 13.000 t.d.w. med levering i 1953 og 2 tankskibe på 5–6.000 t.d.w. med levering i 1953/54.

I juni 1949 afsluttede A/S Burmeister & Wain kontrakt med de sovjetiske myndigheder om levering af det store tankskib. Leveringstiden fastsattes til 3. kvartal af 1953, men værftet fremskyndede senere bygningen, så levering kunne finde sted i midten af 1952.

Fra sovjetisk side viste man sig interesseret i at få leveret endnu et større tankskib i stedet for de to små. Burmeister & Wain afsluttede kontrakt om bygning af dette andet tankskib i efteråret 1950. Ubetinget udførselstilladelse blev udstedt for begge tankskibe i november 1950.

I et aide mémoire, som den herværende amerikanske ambassadør, Mrs. Eugenie Anderson, den 11. juni 1952 afleverede til udenrigsminister Ole Bjørn Kraft, udtryktes der håb om, at den danske regering ville overveje alle udveje for at undgå, eventuelt at udsætte leveringen af de to tankskibe. Der henvistes i noten navnlig til Danmarks ansvar som medlem af De forenede Nationer under den foreliggende situation i Korea.

Henvendelsen måtte ses på baggrund af den i januar 1952 i De forenede Stater ikrafttrådte såkaldte Battle-lov, der pålagde den amerikanske regering at afbryde al økonomisk og militær hjælp til lande, der eksporterede visse nærmere opregnede varer, herunder tankskibe, til Østbloklande. Fra denne regel var der dog, hvis det

eksporterede ikke var egentlig krigsmateriel, hjemmel for præsidenten til at dispensere, såfremt en række i loven specificerede forudsætninger var opfyldt. Den vigtigste af disse var, at det ville være til skade for De forenede Staters sikkerhed at afbryde hjælpen.

Den 23. juni 1952 svarede den danske regering, at en standsning af Burmeister & Wain's levering af det færdigbyggede tankskib var uigennemførlig. Danmark havde en klar forpligtelse i henhold til den dansk-sovjetiske handelsaftale af 1948 til at levere skibet, og Sovjetunionen havde fuldt ud opfyldt sine forpligtelser i henhold til denne aftale. Danmark var hverken i kraft af sit medlemskab af FN eller COCOM forpligtet til at standse leverancen og kunne heller ikke påberåbe sig FN's resolutioner i Koreakrigen som støtte herfor. Der forelå ingen hjemmel for den danske regering til at gribe ind, og regeringen ønskede ej heller at bryde klare internationale forpligtelser eller at vanskeliggøre forholdet mellem Sovjetunionen og Danmark, der også fremover ville være interesseret i leveringen af visse varer fra Østeuropa. Det ville ifølge det danske svar heller ikke være muligt at forsinke leveringen; prøvesejladsen var fastsat til den 25. s. m., de sovjetiske skibsofficerer var ankommet og om bord på skibet.

Den 25. juni afleverede Mrs. Anderson til udenrigsministeren et nyt aide mémoire, hvori det anførtes, at det på basis af det foreliggende forekom sandsynligt, at vedkommende amerikanske regeringsmyndigheder ville blive tvunget til at anbefale, at al økonomisk og militær hjælp til Danmark blev bragt til ophør, hvis tankskibet afleveredes. Aide mémoioret sluttede med en henstilling om at udsætte afleveringen med henblik på yderligere drøftelser mellem de to regeringer.

Efter forhandling mellem regeringen og Burmeister & Wain blev tankskibets aflevering udskudt en uges tid. Sagen blev i de mellemliggende dage drøftet med den herværende amerikanske ambassade, ligesom udenrigsministeren under en samtale den 28. juni i London med den amerikanske udenrigsminister, Dean Acheson, redegjorde for de danske synspunkter. Regeringen besluttede at fastholde det standpunkt, at den ikke kunne tage skridt til forhindring af kontraktens opfyldelse, en holdning, som fandt fuld tilslutning hos repræsentanterne for de demokratiske politiske partier, der havde fået sagen forelagt.

Regeringens beslutning meddeltes den amerikanske ambassadør den 7. juli – samme dag fandt tankskibets aflevering sted. Efter at afleveringen havde fundet sted, anbefalede administratoren af Battle-loven, Averell Harriman, bl. a. støttet af ambassadør Eugenie Anderson og den øverstbefalende for de fælles forsvarsstyrker i Europa, general Ridgway, at Battle-lovens dispensationsadgang anvendtes. I et brev af 25. juli 1952 til formændene i en række kongreskomiteer – kongressen var i øvrigt taget på ferie den 3. juli – meddelte præsident Truman, at han under de foreliggende omstændigheder havde ment at burde dispensere fra loven (bilag 200).

Også leveringen af det andet tankskib, som blev køllagt i september 1952, søgtes fra amerikansk side forhindret eller i hvert fald udsat. Under en samtale med ambassadør Henrik Kauffmann den 24. juni 1953 rettede udenrigsminister Foster Dulles således på den amerikanske regerings vegne en indtrængende henstilling til den danske regering om at træffe foranstaltninger i så henseende. Fra den herværende amerikanske ambassades side blev det i juli fremhævet, at en våbenstilstand i Korea

efter den amerikanske regerings opfattelse ikke ville ændre De forenede Staters holdning til leveringspørgsmålet.

Burmeister & Wain's aflevering af tankskibet fandt sted den 21. oktober 1953. Den 15. oktober havde udenrigsminister H. C. Hansen*) overgivet den herværende amerikanske ambassadør, Robert Coe, det som bilag 201 optrykte aide mémoire indeholdende oplysning om den forestående aflevering og om motiverne for den danske regerings holdning i sagen.

Som det havde været tilfældet i 1952, besluttede den amerikanske præsident også efter leveringen af det andet tankskib at benytte sig af Battle-lovens dispensationsadgang. Præsident Trumans afgørelse herom forelå i marts 1954.

Den 10. juni s. å. indledtes i Moskva forhandlinger om en protokol vedrørende vareudvekslingen mellem Danmark og Sovjetunionen i tiden 1. juli 1954–30. juni 1955. Fra sovjetisk side fremsattes på et tidligt tidspunkt under forhandlingerne ønsker om levering af tankskibe fra Danmark, ønsker, man fra dansk side måtte afvise, idet man i stedet tilbød at levere andre skibe – herunder en stor fragtbåd – til en samlet værdi af ca. 107 mill. kr. Den 13. juli 1954 meddelte den sovjetiske forhandlingsleder, at der ikke kunne slutes nogen ny aftale med Danmark, medmindre den omfattede to tankskibe til levering i 1955/56. Hvis Danmark derimod ville acceptere en sådan levering, var man fra sovjetisk side villig til at afslutte en aftale omfattende en samhandel på 300–350 mill. kr. i hver retning. De danske skibsleverancer ville ifølge det sovjetiske forslag, de to tankskibe medregnet, beløbe sig til 77 mill. kr.

Uanset den sovjetiske forhandlingsleders udtalelser om, at det sovjetiske standpunkt var endeligt, mente den danske regering at burde gøre endnu et forsøg på at formå den sovjetiske regering til at ændre sit standpunkt. Den 15. juli overgav derfor udenrigsminister H. C. Hansen den herværende sovjetiske gesandt det som bilag 202 optrykte aide mémoire, hvori det henstilledes til den sovjetiske regering på ny at overveje situationen. Der pegedes i aide mémoiret på, hvorledes Danmark i den vestlige verden stod som en fortaler for en udvidelse af Øst-Vest-samhandelen, og at det kunne forvolde stor skade, hvis det indtryk blev befæstet, »at en fredelig samhandel, som man ved energisk indsats fra begge sider var i færd med at opbygge, nu ud fra politiske motiver bliver slået i stykker.«

Den 20. juli meddelte imidlertid den fungerende sovjetiske udenrigshandelsminister, Borysov, den danske forhandlingsleder, at det sovjetiske standpunkt var endeligt, hvilket bekræftedes i en erklæring, som den herværende sovjetiske gesandt den 23. s. m. afleverede i besvarelse af det danske aide mémoire af 15. juli (bilag 203 og 204). Den danske forhandlingsdelegation hjemkaldtes, og regeringen orienterede repræsentanter for folketingets demokratiske partier samt hovederhvervsorganisationerne, der alle tiltrådte den holdning, regeringen havde indtaget.

I de følgende små to år opretholdt Sovjetunionen det standpunkt, at det ikke ville slutte nogen ny vareudvekslingsaftale med Danmark, før man fra dansk side erklærede sig rede til at levere tankskibe. Da stats- og udenrigsminister H. C. Hansen i begyndelsen af marts 1956 indledte et besøg i Sovjetunionen, var der ingen

*) Efter folketingsvalget den 22. september 1953 havde regeringen Hedtoft afløst regeringen Eriksen/Kraft.

rimelig udsigt til, at den sovjetiske regering ville ændre sit standpunkt. Tankskibsspørgsmålet var fra det første møde i Kreml med de sovjetiske ledere genstand for fornyede drøftelser. H. C. Hansen fastholdt herunder, at Danmark ikke kunne levere tankskibe. Han fremhævede, at Danmark var et land, som ville holde sine aftaler. I sin tid havde Danmark leveret de to første tankskibe, fordi der forelå en kontraktmæssig forpligtelse over for Sovjetunionen. Nu var Danmark bundet af andre aftaler til anden side, og disse aftaler lagde man fra dansk side lige så stor vægt på at overholde som i sin tid kontrakten med Sovjetunionen.

Resultatet af de indgående drøftelser blev, at der optoges følgende passus i det ved besøgets afslutning udsendte communiqué:

»Mellem parterne var der enighed om, at der snarest i København skal optages handelsforhandlinger, sigtende mod afsluttelse af en 2-årig vareudvekslingsaftale. Fra dansk side erklærede man sig rede til under den aftale, der skal træffes, at levere Sovjetunionen et tankskib eller i tilfælde af umuligheden heraf to hurtiggående fragtskibe på hver 10.000 tons lasteevne og med en fart af 17-18 knob. Endeligt svar på dette spørgsmål vil blive givet snarest efter statsministerens hjemkomst til København.«

Den 14. maj 1956 undertegnede i København en protokol vedrørende vareudvekslingen mellem Danmark og Sovjetunionen i perioden 15. maj 1956 til 14. maj 1958. Aftalen forudsatte en samhandel i denne periode på ca. 270 mill. kr. i hver retning. Blandt de varer, der skulle leveres fra dansk side, indgik to fragtskibe med de i det foranciterede communiqué nævnte specifikationer.



Under hensyn ikke mindst til den tekniske udvikling er COCOM-embargolisterne i tidens løb med mellemrum blevet revideret. Bestemmelserne om kontrollen med eksport og reeksport af strategiske varer synes ikke i de senere år at have kollideret direkte med mere betydende danske eksportinteresser.

De seneste regler, på grundlag af hvilke kontrollen herhjemme udføres, er indeholdt i handelsministeriets bekendtgørelse af 21. maj 1965 om forbud mod udførsel af visse varer (Lovtidende A, 1965, side 765 ff.).

5. NATO-øvelsessamarbejdet

Den i kapitel VII omhandlede udnævnelse af øverstkommanderende for forsvarstyrkerne i Europa og Atlantområdet og oprettelsen af integrerede NATO-hovedkvarterer dannede grundlaget for udviklingen af et militært øvelsessamarbejde mellem NATO-landene med det formål at sikre, at forsvarssamarbejdet ville kunne fungere, såfremt alliancen eller et af dets medlemslande blev udsat for et væbnet angreb.

En af de første større NATO-øvelser, der berørte dansk område og farvandene omkring Danmark, var øvelsen MAIN BRACE i september 1952, der havde til formål at indøve samvirke mellem danske og norske styrker i nordregionen samt styrker fra den øverstkommanderende for Atlantområdet (SACLANT).

Medens planlægningen af øvelsens enkeltheder endnu var genstand for drøftelse mellem vedkommende nationale myndigheder og militære NATO-instanser, rettedes der den 23. juli 1952 i en artikel af officielt tilsnit i det sovjetiske dagblad »Pravda« et angreb på dansk NATO-politik, herunder specielt bl. a. på den danske deltagelse i den forestående MAIN BRACE øvelse. Under henvisning til presseforlydender om, at øvelsen også skulle omfatte Bornholm, anførtes i artiklen, at man fra dansk side nu havde i sinde at bryde sit løfte fra 1946 om at oprette sin administration på øen uden nogen som helst deltagelse af fremmede styrker.

I anledning af artiklen i »Pravda« udtalte forsvarsminister Harald Petersen den 24. juli følgende:

»Efter de planer, der er udarbejdet for de forestående fællesøvelser i bælteerne og Østersøen, vil der alene blive tale om deltagelse af danske, norske og engelske styrker, som jo tidligere har holdt fællesøvelser i den engelske kanal og andre steder. Der sker altså ikke noget nyt i så henseende, og i øvrigt er det en fundamental misforståelse, at fællesøvelser under NATO skulle have aggressive hensigter. Hvad Bornholm angår, vil jeg gerne understrege, at selv om der holdes fællesøvelser i Østersøen, vil det selvfølgelig på ingen som helst måde influere på det danske styre på denne ø. Det skulle egentlig synes overføldigt at afgive nogen erklæring derom. Lad mig tilføje, at siden oprettelsen af det europæiske fællesforsvar har Danmark deltaget i internationale øvelser såvel med luft- som flåde- og hærstyrker udelukkende med det formål at samordne det vesteuropæiske forsvar under den skabte enhedskommando.«

Som leder af den forestående øvelse udsendte chefen for nordregionen, den britiske admiral Sir Patrick Brind, den 19. august det som bilag 205 optrykte communiqué om MAIN BRACE. I en erklæring samme dag om øvelsen over for Ritzaus Bureau udtalte forsvarsminister Harald Petersen bl. a.:

»Den del af øvelsen, der foregår i Østersøen, er blevet planlagt og vil blive ledet fra dansk side. De deltagende luft- og hærstyrker er rent danske, hvorimod der i flådestyrken også indgår nogle få engelske og norske enheder. Disse vil dog ikke anløbe Bornholm.

Øvelsesområdet strækker sig ca. 30 sømil syd og øst om Bornholm, mod nordvest væsentlig kortere af hensyn til svensk område.«

Under finanslovdebatten i folketinget i oktober 1952 henviste Aksel Larsen (Danmarks kommunistiske Parti) til en pressemeddelelse om, at MAIN BRACE øvelsen var blevet planlagt fra amerikansk side, og at Danmark mere eller mindre tilfældigt var blevet underrettet om, hvor øvelsen skulle foregå. Udenrigsminister Ole Bjørn Kraft svarede den 23. oktober, at planerne for øvelsen var blevet udarbejdet af de dertil kompetente fælles NATO-organer, og at nationale danske myndigheder på et meget tidligt tidspunkt blev inddraget i arbejdet, hvorunder der i øvrigt var taget fuldt hensyn til danske forslag og ønsker. Udenrigsministeren berørte samtidig de fra dansk side understøttede bestræbelser på i den videre udbygning af NATO's organisation at gennemføre, at der i Det nordatlantiske Råd fandt en samlet politisk vurdering sted af planlagte øvelser (bilag 206). En herpå sigtende ordning gennemførtes kort tid efter.

Som det var tilfældet ved planlægningen af MAIN BRACE, har det stedse ved forberedelsen af fællesøvelser på dansk område og i farvande omkring Danmark været en ledetråd, at øvelserne skulle være af størst mulig værdi for forsvarssamarbejdet uden at gå de sikkerhedsmæssige interesser nær, som det måtte være naturligt for andre Østersøstater at værne om.

I NATO's første tiårsperiode var det i hovedsagen flåde-, land- eller luftstyrker fra Norge, Storbritannien og De forenede Stater, som deltog i øvelsessamarbejde med danske styrker.

Efter Forbundsrepublikken Tysklands optagelse i NATO og i takt med det tyske forbundsværns opbygning kom NATO-øvelsessamarbejdet også til at omfatte tyske styrker. Allerede i 1957 deltog tyske orlogsskibe i en NATO-flådeøvelse i farvandene omkring Danmark. På det landmilitære område deltog Danmark første gang i en større NATO-øvelse med tyske hærstyrker på tysk territorium under en NATO-efterårsøvelse i 1960. Den første NATO-øvelse med deltagelse af en tysk hærenhed på dansk jord fandt sted i marts 1965. I øvelsen deltog et tysk ingeniørkompagni sammen med danske og britiske ingeniørtropper.

I besvarelse af en i anledning af øvelsen af medlemmer af Socialistisk Folkeparti stillet forespørgsel redegjorde forsvarsminister Victor Gram den 24. marts 1965 i folketinget for øvelsessamarbejdets baggrund og betydning. Forsvarsministeren udtalte bl. a.:

»Den tyske Forbundsrepubliks optagelse i NATO for 10 år siden var ikke alene betinget af militære hensyn, hvor vigtige disse end var, men også i høj grad motiveret i politiske hensyn. Nødvendigheden af et langt stærkere udbygget europæisk samarbejde var en realitet, der ikke kunne overses. Tværtimod måtte det, som udviklingen formede sig i det nye Europa, være i vor egen interesse at gå ind i et positivt samarbejde med det nye vesttyske demokrati også på det forsvarsmæssige område. Trods de mange uløste problemer, der fortsat henstår, mener jeg at kunne konstatere et mildere klima mellem Øst og Vest i dag end for 10 år siden. Jeg tror også, at det vestlige forsvarsfælleskab har været medvirkende til, at vi er nået så vidt. Jeg nærer tiltro til, at denne afspænding vil fortsætte; både Øst og Vest har en fælles interesse heri. At en detalje i NATO's øvelsesprogram skulle have nogen negativ indflydelse herpå, har jeg imidlertid ikke fantasi til at forestille mig.« (Bilag 207).

Et af forespørgerne under debatten stillet dagsordensforslag, hvori folketinget bl. a. skulle henstille til regeringen at meddele NATO-rådet, at der ikke fremtidig ville kunne afholdes fællesøvelser i Danmark med deltagelse af tyske troppekontingenter, forkastedes af folketinget med 104 stemmer mod 10 (Socialistisk Folkeparti og det radikale medlem Svend Haugaard), medens 9 medlemmer (Det radikale Venstre med undtagelse af Svend Haugaard) tilkendegav, at de hverken stemte for eller imod.