

Udenrigsministeriet: Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966 - bind I: Fremstilling

2. Danmarks tilslutning til Den nordatlantiske Traktat (side 35-41)

KAPITEL II

Danmarks tilslutning til Den nordatlantiske Traktat

Efter at de skandinaviske forsvarsforhandlinger var endt uden resultat, stod Danmark over for valget mellem tilslutning til det kommende atlantiske forsvarssamarbejde eller isolation uden militærpolitisk tilknytning til andre magter. På baggrund af statsministerens foran gengivne udtalelse efter mødet i Det udenrigspolitiske Nævn den 23. februar 1949 var det mest sandsynligt, at Danmark i den foreliggende situation ville vælge at følge Norge, men regeringen ønskede dog ikke at træffe nogen bestemmelse, førend rækkevidden af et dansk medlemskab af en vestlig forsvarsalliance var nærmere klarlagt. Ligeledes ønskede regeringen, at der blev bredest mulig enighed om en nyorientering i dansk sikkerhedspolitik.

De to store oppositionspartier, Venstre og Det konservative Folkeparti, hvis syn på et nordisk forsvarsforbund havde ligget tæt op ad den norske regerings opfattelse, gik efter de skandinaviske forhandlingers sammenbrud ind for, at Danmark i lighed med Norge skulle søge deltagelse i de afsluttende forhandlinger om Den nordatlantiske Traktat. Det radikale Venstre og Danmarks kommunistiske Parti var fra starten imod Danmarks tiltrædelse af traktaten. Danmarks Retsforbund var splittet i spørgsmålet, men delte med Det radikale Venstre det synspunkt, at en ratifikation af Den nordatlantiske Traktat først burde ske efter afholdelse af en folkeafstemning.

På et møde den 27. februar 1949 vedtog Socialdemokratiets hovedbestyrelse med alle stemmer mod én en udtalelse, i hvilken det beklagedes, at det ikke for tiden havde været muligt at etablere et skandinavisk forsvarsforbund, samt at den storpolitiske udvikling og modsætningerne mellem stormagterne havde undergravet troen på, at De forenede Nationer alene kunne betrygge nationernes sikkerhed. I udtalelsen hed det videre: »Under disse forhold er det hovedbestyrelsens opfattelse, at hensynet til Danmarks frihed og fred nødvendiggør en undersøgelse af mulighederne og vilkårene for et udvidet politisk og forsvarsmæssigt samarbejde med andre demokratiske nationer«. Hovedbestyrelsen gav herefter partiets repræsentanter i regering og rigsdag bemyndigelse »til at træffe de beslutninger, som Danmarks sikkerhedspolitiske stilling kræver«. (Bilag 47).

I den forhandlingernes og overvejelsernes fase, som regeringen måtte igennem, var det af væsentlig betydning samtidig at bevare goodwill'en hos Vestmagterne og undgå unødvendigt at fremkalde en østlig reaktion (bilag 48). Betydningen af ikke mindst i den foreliggende situation at kunne bevare Storbritanniens sympati for og tillid til Danmark blev fremhævet af lensgreve Reventlow i London (bilag 49). Fra Washington advarede ambassadør Kauffmann imod at tro, at et isoleret angreb på et neutralt Danmark skulle udløse en væbnet amerikansk indgriben. På baggrund af sonderingerne med henblik på at vinde forståelse for et skandinavisk forsvars-

forbund kunne Kauffmann også fremhæve den vægt, man fra amerikansk side tillagde, at Danmark valgte en løsning på sit sikkerhedsproblem, der forankrede Grønland i det nordatlantiske sikkerhedssystem (bilag 50).

Den danske gesandt i Moskva K. Monrad-Hansen konstaterede i en beretning af 25. februar 1949 (bilag 51), at den forestående indgåelse af Atlantpagten havde fremkaldt en langt mere forbitret reaktion i sovjetisk presse og radio end i sin tid afsluttelsen af Bruxelles-pagten. Ifølge gesandten kunne det ikke forventes, at oprettelsen af Atlantpagten ville forblive uden yderligere reaktion fra sovjetisk side. For ikke at risikere at Sverige ændrede holdning, ville reaktionen over for en norsk tiltrædelse måske ikke blive krav over for Finland i henhold til den finsk-sovjetiske bistandspagt. En dansk tiltrædelse kunne muligvis medføre forlægning af nogle sovjetiske divisioner til steder i den sovjetiske besættelseszone i Tyskland, der lå så nær Danmark som muligt.

Den herværende polske ambassade udsendte den 25. februar 1949 en meddelelse om, »at de imperialistiske kredsers bestræbelser på at inddrage de skandinaviske lande i den aggressive nordatlantiske pagt« var blevet drøftet på et møde i Warszawa mellem den polske udenrigsminister og Polens diplomatiske repræsentanter i København, Helsingfors, Oslo og Stockholm. I meddelelsen blev der bl. a. givet udtryk for frygt for, at udviklingen kunne true Østersølandenes fredelige samarbejde. Da den polske gesandt den 28. februar personligt orienterede udenrigsministeren om det polske syn på den påtænkte Atlantpagt, forsikrede udenrigsministeren ham om, at hovedformålet med Danmarks udenrigspolitik var at bevare freden, og at Danmark ikke ville slutte sig til en overenskomst, som den danske regering anså for aggressiv. Ligesom andre lande måtte imidlertid også Danmark have adgang til at indgå regionale aftaler inden for rammerne af FN-pagten (bilag 52).

☆

Efter et lukket stortingsmøde den 3. marts 1949 havde den norske regering instrueret den norske ambassadør i Washington om at acceptere en indbydelse fra Vestmagterne til at deltage i forhandlingerne i Washington om Atlantpagten. Tanken om at Danmark skulle følge en tilsvarende fremgangsmåde indgik i den danske regerings overvejelser. Da der imidlertid nu sigtedes på at bringe forhandlingerne til en hurtig afslutning, og disse i øvrigt var så vidt fremskredne, at der ikke syntes at bestå nogen mulighed for i praksis at øve indflydelse på traktatens formulering, besluttede regeringen den 4. marts 1949 i stedet at lade udenrigsminister Gustav Rasmussen rejse til Washington for »ved direkte kontakt med den amerikanske regering at tilvejebringe det bedst mulige grundlag for Danmarks endelige stillingtagen til pagten«. (Bilag 53).

I dagene 11.-15. marts 1949 forhandlede Gustav Rasmussen med den amerikanske udenrigsminister Dean Acheson og amerikanske embedsmænd.

Grundlaget for forhandlingerne var det endelige, men da ikke offentliggjorte udkast til Atlantpagten. Udkastet var resultatet af de forhandlinger, som siden vedtagelsen af Vandenberg-resolutionen var ført i Washington mellem Bruxelles-pagtlønderne, Canada og De forenede Stater.

I forbindelse med omtalen af udenrigsministerens forhandlinger i Washington skal der nedenfor redegøres for Atlantpagtens vigtigste bestemmelser. Traktaten, der i sin helhed er aftrykt som bilag 54, består af en indledning og 14 artikler.

Indledningen omhandler traktatens formål: at bevare freden og sikkerheden inden for det nordatlantiske område. I indledningen bekræfter deltagerne endvidere deres tillid til formålene og principperne i FN-pagten og deres ønske om at leve i fred med alle nationer.

Med henblik på virkeliggørelsen af traktatens formål forpligter deltagerne sig i artikel 3 til, hver for sig og i fællesskab, gennem selvhjælp og gensidig hjælp at opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at imødegå væbnet angreb.

Hovedbestemmelsen er artikel 5, der udtrykker deltagernes enighed om, »at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle«. Det siges endvidere i artikel 5, at hvis et sådant væbnet angreb finder sted, skal enhver af deltagerne under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar som anerkendt i FN-pagten, »bistå den eller de således angrebne ved straks, hver for sig og i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser for nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed«.

Artikel 5 bygger således på solidaritetstanken, men i modsætning til Bruxelles-traktaten af 17. marts 1948 indeholder Atlantpagten ikke nogen forpligtelse til umiddelbart at yde militær bistand i tilfælde af et væbnet angreb på en aftalepartner. Formuleringen var valgt bl. a. under hensyntagen til De forenede Staters forfatning, der fordrer kongressens beslutning til at erklære krig. (Tilsvarende forhold gælder i øvrigt ifølge Grundloven også i Danmark, jfr. 1915/20-Grundlovens § 18 og 1953-Grundlovens § 19 andet stykke.)

Ikke mindst på grund af Danmarks udsatte stilling var det af vigtighed for udenrigsministeren under forhandlingerne i Washington dels at få klarlagt, med hvilken sikkerhed der kunne regnes med amerikansk militær hjælp i tilfælde af et angreb på Danmark, dels at få oplyst, om det forventedes, at Danmark under alle omstændigheder, d. v. s. også i tilfælde af et væbnet angreb fjernt fra dansk område, viste sin solidaritet ved at erklære angriberen krig.

Hvad angår det første spørgsmål, bekræftede forhandlingerne, at De forenede Stater var fast besluttet på ikke at ville tolerere et væbnet angreb på et andet pagt-medlem og var rede til at gå i krig, såfremt et andet deltagerland blev overfaldet. Forfatningens krav om kongresbeslutning til en krigserklæring ville ikke afskære præsidenten fra som militær øverstbefalende efter omstændighederne at beordre militære forholdsregler uden at afvente kongressens krigserklæring.

Med hensyn til spørgsmålet om rækkevidden af Danmarks forpligtelser efter artikel 5 kunne udenrigsministeren efter sin hjemkomst i folketinget fastslå, at det i tilfælde af et væbnet angreb på en aftalepartner ifølge artikel 5 var overladt til hver enkelt deltager at afgøre, hvad der skulle foretages for at medvirke til genoprettelsen af områdets sikkerhed. »Skønnet må da bero på, om vedkommende lands anvendelse af militær magt i den givne situation virkelig vil være et egnet middel til

opnåelse af formålet.« Ved traktaten ville Danmark således ikke på forhånd binde sig til at følge en bestemt fremgangsmåde.

Den geografiske udstrækning af det område, der beskyttes af Den nordatlantiske Traktat, er nærmere fastlagt i artikel 6. Beskyttelsen omfatter*) deltagerlandenes territorium i Europa og Nordamerika, Tyrkiets territorium samt øer underlagt pagtdeltagernes statsmyndighed i det nordatlantiske område nord for Krebsens Vendekreds.

Beskyttet er også deltagerernes styrker, skibe eller luftfartøjer, når de befinder sig på eller over de nævnte territorier eller noget andet område i Europa, i hvilket en af deltagerernes besættelsesstyrker var stationeret den 24. august 1949, eller Middelhavet eller det nordatlantiske område nord for Krebsens Vendekreds.

Henvisningen til besættelsesstyrker har nu kun betydning for så vidt angår Vestberlin. En i sin tid på fransk foranledning i artikel 6 optaget bestemmelse om, at Frankrigs algierske departementer var omfattet af traktaten, er blevet indholdsløs efter oprettelsen af Algeriet. Et særligt problem opstod i forbindelse med Maltas opnåelse af selvstændighed i efteråret 1964, idet området herefter ikke ville være omfattet af Den nordatlantiske Traktats garantibestemmelser. NATO havde imidlertid fortsat interesse i Maltas sikkerhed bl. a. på grund af placeringen af et NATO-hovedkvarter på øen. Efter forhandlinger mellem NATO og Maltas regering udsendte NATO-rådet den 3. november 1965 den som bilag 55 gengivne fælleserklæring om det arrangement, hvorom der var opnået enighed. I erklæringen bekræfter NATO-rådet Atlantmagternes beslutning om, at konsultationer skal finde sted mellem NATO og Maltas regering, når som helst Maltas territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed efter den maltesiske regerings eller noget medlemslands opfattelse er truet. Der er således ikke tale om en automatisk videreførelse af Den nordatlantiske Traktats garantibestemmelser, men om en forpligtelse til konsultationer med Malta, hvis dette lands sikkerhed trues.

Cypern har aldrig været omfattet af Den nordatlantiske Traktat.

Som det fremgår af ovenstående, finder traktatens artikel 5 ikke anvendelse i tilfælde af et angreb på et deltagerlands oversøiske besiddelser i f. eks. Afrika eller Asien. Når bortses fra et væbnet angreb på Tyrkiet, gælder det samme selvsagt også i øvrigt for de konflikter i Asien, Afrika eller Sydamerika, i hvilke et NATO-land til enhver tid måtte blive inddraget.

At der ved oprettelsen af Den nordatlantiske Traktat ikke tilsigtedes at skabe et med De forenede Nationer konkurrerende organ, fremgår måske klarest af traktatens artikel 7, der fastslår, at traktaten hverken berører pagtdeltagerernes rettigheder eller forpligtelser som medlemmer af De forenede Nationer eller FN's Sikkerhedsråds primære ansvar for opretholdelsen af international fred og sikkerhed.

Artikel 9 indeholder hjemmelen for oprettelsen af det råd, i hvilket deltagerernes regeringer enten på ministerplan eller gennem permanente stedfortrædere behandler alliansens anliggender. Bestemmelsen giver intet enkelt land nogen fortrinstilling, hvilket har betydet, at der til enhver af rådets beslutninger kræves enstemmighed.

*) Som artiklen blev ændret i 1952 efter Grækenlands og Tyrkiets optagelse i Atlantpagten.

Siden 1959 har der i henhold til artikel 12 været adgang til at forlange konsultationer om revision af traktaten. Den nordatlantiske Traktat indeholder ikke nogen bestemmelse om dens udløb, men efter at den har været i kraft i 20 år – d.v.s. fra 1969 – kan ethvert deltagerland ifølge artikel 13 ophøre med at være deltager ét år efter, at det har opsagt traktaten.

Under udenrigsminister Gustav Rasmussens forhandlinger i Washington i marts 1949 blev også basespørgsmålet berørt. Fra amerikansk side bekræftedes, at der ikke ville blive spørgsmål om at oprette baser i selve Danmark i tilfælde af en dansk tilslutning til traktaten. Specielt med hensyn til Grønland og de der allerede bestående amerikanske forsvarsanlæg indebar en dansk tilslutning til Den nordatlantiske Traktat, at forsvaret af Grønland ikke længere ville være et spørgsmål mellem Danmark og De forenede Stater, men snarere et almindeligt Atlanterhavsspørgsmål, hvis løsning ville blive en opgave for de fælles organer, som oprettedes ved traktaten. De amerikanske forhandlere forsikrede, at de amerikanske militære anlæg på Grønland udelukkende havde en defensiv karakter, og at de ligesom andre baser inden for traktatområdet aldrig ville blive brugt til aggressive formål.

På basis af opstillinger udarbejdet inden afrejsen fra København kunne Gustav Rasmussen nærmere redegøre for det danske forsvars mest påtrængende behov for militært materiel. På grund af manglende lovhjemmel kunne de amerikanske forhandlere ikke afgive løfter om våbenleverancer, men det blev oplyst, at det var hensigten samtidig med forelæggelsen af Den nordatlantiske Traktat i senatet at forelægge kongressen et lovforslag om bemyndigelse til som gave eller mod betaling at overføre militærmateriel til udlandet. Der blev givet udtryk for, at man fra regeringsside tilstræbte en meget vidtgående hensyntagen til modtagerlandets betalings-eвне, og at man i øvrigt ganske delte den danske opfattelse, hvorefter den militære genopbygning ikke måtte forringe de sociale forhold eller skade den igangværende økonomiske genrejsning i Europa. Der var efter amerikansk opfattelse ingen grund til at sætte alt ind på en militær oprustning, da man anså en verdenskrig for usandsynlig foreløbig.

Om forløbet af udenrigsminister Gustav Rasmussens forhandlinger i USA henvises i øvrigt til bilag 56 og 57.

★

Den 17. marts 1949 modtog regeringen fra den herværende amerikanske ambassade en note, ved hvilken regeringerne i Amerikas forenede Stater, Belgien, Canada, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Norge og Storbritannien indbød den danske regering til i begyndelsen af april at underskrive Atlantpagten i Washington, bilag 58. Med indbydelsen fulgte traktatens tekst, hvis danske oversættelse blev offentliggjort den følgende dag.

Den 22. marts 1949 forelagde udenrigsministeren i folketinget regeringens forslag til rigsdagsbeslutning om Danmarks tilslutning til Den nordatlantiske Traktat. Udenrigsministeren redegjorde for sine forhandlinger i Washington og gennemgik traktatens enkelte bestemmelser. Han fremhævede den afgørende fredsbevarende virkning, der lå i, at det i modsætning til tiden op til den 2. verdenskrig nu stod

klart, at en eventuel aggression imod lande i Vesteuropa ville støde på en demokratiernes fælles front, og at denne fra starten ville omfatte De forenede Stater (bilag 57).

I sit indlæg under debatten betoned statsminister Hans Hedtoft, at det var den af blokdannelsen og ensretningsprocessen i Østeuropa skabte uro, der nødvendiggjorde et nærmere sikkerhedspolitisk samarbejde mellem Vestens demokratier (bilag 59).

Regeringens forslag vedtoges den 24. s. m. med 119 stemmer mod 23. For forslaget stemte Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti og Hovedstadens Venstre. Imod stemte Det radikale Venstre og Danmarks kommunistiske Parti samt ét folketingsmedlem fra Venstre. I Danmarks Retsforbund var stemmerne fordelt med 1 for, 4 imod og 1 »stemmer ikke«. (7 folketingsmedlemmer var fraværende).

Umiddelbart før vedtagelsen forkastedes med 117 stemmer mod 25 et under udvalgsbehandlingen af Det radikale Venstres og Retsforbundets udvalgsmedlemmer fremsat ændringsforslag om afholdelse af folkeafstemning inden traktatens ratifikation. Med 129 stemmer mod 9 – og 7 hverken for eller imod – forkastedes et fra kommunistisk side fremsat ændringsforslag om ikke at tillade fremmede militære baser på dansk område.

Ved landstingsbehandlingen den 25. marts vedtoges regeringens forslag med 64 stemmer mod 8. Efter at rigsdagen således havde meddelt sit samtykke, accepterede Danmark i en note af 25. marts 1949 indbydelsen til at underskrive traktaten (bilag 60).

Pagtlandenes undertegnelse af traktaten fandt sted den 4. april 1949 i Washington. På Danmarks vegne blev Den nordatlantiske Traktat underskrevet af udenrigsminister Gustav Rasmussen og ambassadøren i Washington Henrik Kauffmann.

☆

Dagen før undertegnelsen modtog regeringen med en note fra den herværende sovjetiske gesandt Plakhine et memorandum om Sovjetunionens syn på traktaten (bilag 61). Danmarks navn eller nogen hentydning til specielle danske forhold fandtes ikke i memorandummet, der i øvrigt svarede til de sovjetiske memoranda, der allerede var tilgået andre Atlantpagt-deltagere. I memorandummet hævdedes det bl. a., at Den nordatlantiske Traktat havde en mod Sovjetunionen rettet aggressiv karakter, var i modstrid med FN-pagtens formål og principper og ville føre til en undergravelse af De forenede Nationer.

I en svarnote af 4. maj 1949 bestred statsminister Hedtoft rigtigheden af den sovjetiske opfattelse (bilag 62). Noten sluttede med følgende tilkendegivelse af dansk udenrigspolitikens formål og af Danmarks syn på sit forhold til Sovjetunionen:

»Hovedformålet med Danmarks udenrigspolitik er at bevare freden, samtidig med at landets frihed og selvstændighed opretholdes. Danmark ville ikke kunne slutte sig til en politik, der har aggressive formål, og ville som følge deraf ikke kunne gå med til en fortolkning eller anvendelse af traktaten, der var rettet aggressivt mod nogen stat og derfor naturligvis ej heller mod Sovjetunionen, med hvilken Danmark har en

lang tradition for fredelige og venskabelige forbindelser. Det er det danske folks og den danske regerings levende ønske at befæste og yderligere udvikle disse fredelige og venskabelige forbindelser med Sovjetunionen.«

Ifølge Den nordatlantiske Traktats artikel 11 skulle traktaten træde i kraft mellem de stater, der havde ratificeret den, så snart ratifikationsdokumenterne fra et flertal af underskriverne, derunder fra de oprindelige 7 forhandlende stater, var blevet deponeret hos Amerikas forenede Staters regering. Efter at Belgien, Canada, De forenede Stater, Island, Luxembourg, Nederlandene, Norge og Storbritannien havde deponeret deres ratifikationsdokumenter, foretog Danmark, Frankrig, Italien og Portugal deponering den 24. august 1949. Den nordatlantiske Traktat trådte samme dag i kraft for samtlige underskriveres vedkommende.

Den nordatlantiske Traktat var oprindeligt et resultat af den nordatlantiske Traktatkonference, der blev afholdt i London den 21. april 1949, hvor den tyrkiske chargé d'affaires i København, Ibrahim Cengiz, fremlagde et forslag til en nordatlantisk traktat. Traktaten blev underskrevet af 12 stater: Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Storbritannien, USA og Tyrkiet. Tyrkiet blev optaget i NATO som medlem den 18. februar 1952.

I art. 10 i Den nordatlantiske Traktat er der åbnet mulighed for ved en senere beslutning at optage andre stater til at tiltræde traktaten, for så vidt de ville være i stand til at forløse deres forpligtelser i traktaten og indbringe til det nordatlantiske område sikkerhed. Den tyrkiske udenrigsminister, Ibrahim Cengiz, fremlagde i New York i september 1951 et forslag om at optage Tyrkiet og Grækenland som medlemmer af NATO. Tyrkiet blev optaget i NATO som medlem den 18. februar 1952, og Grækenland blev optaget den 16. marts 1952.

Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Tyrkiet den 2. oktober 1950 og af Grækenland den 4. marts 1952. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Danmark den 24. august 1949. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Tyrkiet den 18. februar 1952. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Grækenland den 16. marts 1952. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Danmark den 24. august 1949. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Tyrkiet den 18. februar 1952. Den nordatlantiske Traktat blev ratificeret af Grækenland den 16. marts 1952.

Kilde: Udenrigsministeriet: *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bind I: Fremstilling, København: Udenrigsministeriet 1968.