

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

7. Opbygningen af NATO's civile og militære struktur – Politiske konsultationer (side 75-88)

KAPITEL VII

Opbygningen af NATO's civile og militære struktur – Politiske konsultationer

Organisationens oprindelige civile og militære struktur

Som nævnt i kapitel II skulle der ifølge artikel 9 i Den nordatlantiske Traktat oprettes et råd med den opgave at overveje spørgsmål vedrørende traktatens gennemførelse. I artikel 9 var det pålagt rådet at oprette nødvendige underinstitutioner, specielt skulle det omgående nedsætte en forsvarskomiteé til at afgive indstilling om forholdsregler til gennemførelse af bestemmelserne om gensidig bistand til udvikling af forsvaret og om den hjælp, der skulle ydes i tilfælde af et væbnet angreb.

Rådet, der bestod af deltagerlandenes udenrigsministre eller deres stedfortrædere, holdt sit første møde i Washington den 17. september 1949 og vedtog her de grundlæggende direktiver for traktatens organisation.

Kort efter – den 5. oktober 1949 – afholdtes det første møde i forsvarskomiteéen, der normalt skulle bestå af deltagerlandenes forsvarsministre. På mødet vedtoges i overensstemmelse med anbefalingerne fra rådsmødet den 17. september s. å. hovedlinierne for traktatens militære organisation. Under forsvarskomiteéen oprettedes således dels militærkomiteéen, der skulle bestå af forsvarscheferne fra de enkelte lande, dels et militært produktions- og forsyningsudvalg, hvori ligeledes hvert enkelt deltagerland blev repræsenteret.

Militærkomiteéen havde til formål at virke som rådgiver i militære spørgsmål for forsvarskomiteéen og stille forslag til komiteéen om foranstaltninger til fremme af et fælles forsvar for det nordatlantiske område. Under militærkomiteéen – der ikke skulle sidde permanent – nedsattes en såkaldt stående gruppe (»Standing Group«). Denne gruppe bestod af komiteéns repræsentanter for De forenede Stater, Frankrig og Storbritannien; de øvrige Atlantmagter havde adgang til at knytte forbindelses-officerer til gruppen.

Den stående gruppe fik navnlig til opgave at udarbejde forsvarsplaner og koordinere virksomheden i de 5 regionale planlægningsgrupper, der oprettedes under militærkomiteéen. I de regionale planlægningsgrupper (den nordatlantiske, den nord-europæiske og den vesteuropæiske gruppe samt Middelhavs- og USA-Canada-gruppen) blev kun de lande repræsenteret, som havde en særlig interesse deri. Danmark blev således medlem af den nordatlantiske og den nordeuropæiske gruppe.

De regionale planlægningsgrupper havde til opgave at udarbejde detaljerede planer for forsvaret af det pågældende område på grundlag af de generelle anvisninger, som blev givet i militærkomiteéen og i overensstemmelse med en generel for-

svarsplan for det nordatlantiske område, som Det nordatlantiske Råd vedtog på et møde i Washington den 6. januar 1950.

På et rådsmøde, der fandt sted i Washington den 18. november 1949, var der endvidere blevet oprettet en komité for finansielle og økonomiske forsvarsspørgsmål. Denne komité, der bestod af medlemslandenes finansministre, og som var sidestillet med forsvarskomiteén, fik bl. a. til opgave at fremsætte forslag til finansielle ordninger i forbindelse med de militære planer og med udveksling af våben og materiel mellem deltagerne indbyrdes.

Udbygningen af NATO's civile struktur

På Det nordatlantiske Råds møde i London i dagene 15.-18. maj 1950 besluttedes det at oprette et permanent stedfortræderorgan for udenrigsministrene. Stedfortrædernes råd, der fik sæde i London, skulle beskæftige sig med de samme opgaver som det egentlige råd. Det skulle i øvrigt specielt tage sig af koordinationen mellem de forskellige Atlantorganer og gennemførelsen af de af disse organer godkendte planer. Endvidere skulle stedfortræderne udveksle synspunkter om politiske forhold af fælles interesse inden for traktatens rammer og undersøge, hvad der kunne gøres for at fremme det indbyrdes økonomiske samarbejde. De skulle også drage omsorg for, at offentligheden fik underretning om arbejdet inden for Den nordatlantiske Traktat.

Stedfortræderrådet konstituerede sig den 25. juli 1950 i London. Som Danmarks første repræsentant blev udpeget ambassadøren i London, lensgreve Reventlow.

Ud fra ønsket om at opnå en forenkling blev det den 2. maj 1951 besluttet, at Det nordatlantiske Råd i fremtiden skulle indbefatte også forsvarskomiteén og finansministrenes komité, således at rådet blev traktatorganisationens eneste ministerorgan.

På rådsmødet i Lissabon den 20.-25. februar 1952 opnåedes der enighed om, at Det nordatlantiske Råd fremtidig skulle være en permanent institution med fast hovedsæde i Paris. Der skulle fortsat holdes flere årlige møder på ministerniveau, og ellers skulle møderne finde sted under deltagelse af landenes permanente repræsentanter. Rådet skulle overtage den virksomhed, som hidtil var blevet udøvet af stedfortræderrådet og en række andre organer, herunder forsvarsproduktionsrådet, der i december 1950 havde afløst det oprindelige militære produktions- og forsyningsudvalg. Det besluttedes endvidere at oprette en stilling som generalsekretær for NATO samt at tilvejebringe et fælles internationalt sekretariat. Generalsekretæren, som skulle udnævnes af og stå til ansvar for rådet, skulle organisere rådets arbejde og lede det internationale sekretariats virksomhed. Den første generalsekretær blev Lord Ismay fra Storbritannien.

Ved beslutningerne på Lissabon-mødet fik NATO's organisatoriske opbygning på det civile område den form, som organisationen – med de ændringer, der fulgte på de 3 vise mænds rapport i 1956, jfr. side 86 – i det store og hele har beholdt indtil 1966 (Frankrigs udtræden af den militære integration).

Udbygningen af NATO's militære struktur

De ovenfor nævnte regionale planlægningsgrupper, der var blevet oprettet i oktober

1949, havde alene til formål at udarbejde forsvarsplaner m.v.; grupperne havde ingen kommandomyndighed, og ingen styrker var tildelt dem. Grundprincippet for planlægningen på daværende tidspunkt var således i virkeligheden, at hver enkelt nation skulle opstille egne styrker principielt uafhængigt af andre landes styrkeopbygning.

Det erkendtes imidlertid hurtigt, at et virkeligt forsvarsberedskab for NATO forudsatte oprettelsen allerede i fredstid af et fælles kommandosystem med tildelte styrker. Det nordkoreanske angreb i juni 1950 på Sydkorea var medvirkende til at fremme udviklingen i denne retning. På Det nordatlantiske Råds møde i London i maj 1950 blev der vedtaget en henstilling om i forsvarsopbygningen at lægge vægt på skabelsen af afbalancerede kollektive styrker; i august s. å. udsendte Frankrig et memorandum, der med eksempler fra de to verdenskrige påviste, at en krigstidsorganisation med enhedsledelse måtte tilvejebringes allerede i fredstid.

På et rådsmøde i New York fremsatte den amerikanske udenrigsminister den 15. september 1950 forslag om oprettelsen i Europa af en fælles militær styrke under en enhedsledelse og omfattende tyske enheder.

Samtlige Atlantpagtlande, bortset fra Danmark og Norge, kunne straks give principiel tilslutning til det amerikanske forslag. Fra dansk og norsk side ønskedes imidlertid forslaget, forinden endeligt standpunkt blev taget, forelagt for regeringen. Af hensyn hertil besluttede rådet den 18. september s. å. at udsætte den endelige behandling til et senere møde, der fandt sted den 26. september s. å.

I de mellemliggende dage var forslaget i København genstand for drøftelse mellem regeringen og formændene for de politiske partier, som vælger medlemmer til Det udenrigspolitiske Nævn. Forslaget såvel som regeringens svarudkast blev også forelagt de pågældende partiers rigsdagsgrupper. (Det nyvalgte folketing var ikke inde og Det udenrigspolitiske Nævn ikke valgt). Det var regeringens opfattelse, at selv om forslaget måtte betragtes som en naturlig konsekvens af Den nordatlantiske Traktats bærende idé om kollektivt forsvar, så var sagen dog af så vidtrækkende betydning, at regeringen ikke på egen hånd ville tage stilling til forslaget.

Under drøftelserne med partierne fik regeringen overvejende tilslutning til indholdet af det danske svar, som blev afgivet af udenrigsministeren på mødet i rådet den 26. september s. å. Udenrigsminister Gustav Rasmussen gav her principiel tilslutning til det forelagte amerikanske forslag, idet han samtidig redegjorde for forudsætningerne for det danske samtykke. Disse gik bl. a. ud på, at den fælles forsvarsstyrke også skulle have til formål at styrke forsvaret af Danmark, og at Det nordatlantiske Råd, i hvilket Atlantpagtstaterne var repræsenteret på lige fod, også i relation til den fælles forsvarsstyrke skulle vedblive med at være NATO's øverste instans. I det danske svar blev der endvidere taget forbehold med hensyn til iagttagelse af forfatningsreglerne, herunder nødvendigheden af rigsdagens medvirken til den endelige ordning (bilag 108).

Samme dag – den 26. september 1950 – traf Det nordatlantiske Råd sin principbeslutning om til sikring af forsvaret af Vesteuropa at oprette en fælles militær styrke under en enhedsledelse. Rådet overlod det samtidig til forsvarskomitéen nærmere at udforme planen i overensstemmelse med de i rådsbeslutningen indeholdte retningslinier (bilag 109).

I folketingets møde den 17. oktober 1950 redegjorde udenrigsminister Gustav Rasmussen under finanslovdebatten for rådets resolution (bilag 110). Regeringens handling måde godkendtes gennem folketingets vedtagelse den 18. oktober 1950 af et dagsordensforslag fremsat af ordførerne for Socialdemokratiet, Venstre og Det konservative Folkeparti.

Dagsordensforslaget havde følgende ordlyd:

»Idet folketinget godkender de af udenrigsministeren på Det nordatlantiske Råds møde i New York den 26. september på regeringens vegne fremsatte udtalelser om Danmarks stilling til forslaget om at oprette en fælles forsvarsstyrke i Europa, tilsiger tinget regeringen sin støtte til dens fortsatte bestræbelser for i samarbejde med de øvrige Atlantmagter at virkeliggøre Den nordatlantiske Traktats formål: at sikre freden, og fortsætter dermed behandlingen af forslaget til finanslov«.

Vedtagelsen skete med 112 stemmer (de 3 forannævnte partier) mod 18 (Det radikale Venstre og Danmarks kommunistiske Parti), medens 11 medlemmer (Danmarks Retsforbund) afholdt sig fra at stemme.

Som følge heraf bortfaldt et af Aksel Larsen for Danmarks kommunistiske Parti stillet dagsordensforslag, der havde følgende ordlyd:

»Folketinget udtaler sin misbilligelse af, at regeringen har givet tilsagn om indordning af danske styrker under en fremmed, såkaldt enhedskommando uden først på forfatningsmæssig og demokratisk måde at forelægge sagen til behandling og beslutning i rigsdagen, og fortsætter dermed behandlingen af forslaget til finanslov«.

På grundlag af efterårets drøftelser i forsvarskomiteén og andre NATO-organer vedtog Det nordatlantiske Råd på sit møde i Bruxelles den 18.-19. december 1950 skabelsen af en integreret europæisk forsvarsstyrke og oprettelsen af et øverste hovedkvarter i Europa samt den i forbindelse hermed stående fornødne reorganisering af NATO's militære struktur.

Hovedpunkterne i Bruxelles-beslutningerne kan resumeres som følger:

- De tre europæiske regionale planlægningsgrupper blev ophævet og deres område henlagt under den allierede øverstkommanderende for Europa (SACEUR = Supreme Allied Commander Europe), hvortil skulle udnævnes en amerikansk officer. Som første øverstkommanderende udnævntes general Eisenhower.

- Medens den canadisk-amerikanske planlægningsgruppe blev bevaret, besluttedes det snarest at udnævne en øverstkommanderende for det atlantiske oceanområde, der bl. a. omfattede Grønland og Færøerne. (Der var på dette tidspunkt allerede enighed om denne kommandoorganisations struktur, men spørgsmålet om den øverstkommanderendes beføjelser og andre enkeltheder stod fortsat åbent.)

- Militærkomitéens stående gruppe skulle være ansvarlig for den højere strategiske ledelse i områder, hvor fælles NATO-styrker opererede og skulle i denne henseende være det overordnede militære organ, over for hvilket de øverstkommanderende var ansvarlige.

- Med henblik på den fornødne koordination med de Atlantpagtlande, som ikke var medlemmer af den stående gruppe, oprettedes i Washington et permanent stedfortræderorgan for militærkomitéen.

– Det nordatlantiske Råd skulle fortsat have den øverste afgørelse i alle spørgsmål af politisk karakter. Når dette ikke var samlet, skulle stedfortræderrådet kanalisere NATO-landenes politiske vejledning til NATO's militære organer.

– For den øverstkommanderende for Europa skulle der oprettes et integreret, internationalt hovedkvarter, benævnt SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe).

– De enkelte Atlantmagter skulle afgive bestemte tilsagn om at stille styrker til den øverstkommanderendes rådighed, enten som tildelt ham allerede i fred eller som udset for tildeling i tilfælde af krig.*) Formålet skulle være, at samtlige styrker, der krævedes til Vesteuropas indledende forsvar, efterhånden skulle stilles til rådighed for den øverstkommanderende.

– Den øverstbefalende skulle i *krig* have en øverstkommanderendes fulde beføjelser, dog begrænset til operationer og uddannelse. Under *fredsforhold* skulle han sikre, at de til rådighed stillede styrker var organiserede, udrustede, trænede og rede til i en nødsituation at påtage sig udførelsen af forsvarsplanerne. Han skulle endvidere have til opgave at planlægge et forsvar og at koordinere forsvarsbestræbelserne. Den øverstkommanderende skulle under fredsforhold kunne gøre henstillinger til de nationale regeringer. Hvorvidt henstillingerne skulle følges, måtte afgøres efter hvert enkelt lands forfatning.

Beslutningerne i Bruxelles var fra dansk side truffet under forudsætning af rigsdagens senere godkendelse. Som følge heraf anmeldte regeringen**) den 25. og 26. januar 1951 i folketinget og landstinget følgende forslag til rigsdagsbeslutning:

»Rigsdagen giver sin tilslutning til, at regeringen på Danmarks vegne har tiltrådt de på Det nordatlantiske Råds møder i Bryssel den 18. og 19. december 1950 vedtagne beslutninger om oprettelse under Den nordatlantiske Traktats organisation af en fælles forsvarsstyrke i Europa, hvori vesttyske styrker kan deltage, samt om udnævnelse af en øverstkommanderende for forsvarsstyrken.

Rigsdagen giver sin tilslutning til, at de i Tyskland stationerede danske styrker tildeles den øverstkommanderende.«

(Bemærkningerne til forslaget er trykt som bilag 83).

Ved forslagets 1. behandling i folketinget den 30. januar 1951 redegjorde forsvarsminister Harald Petersen for, hvorledes et tilsagn om allerede i fredstid at tildele den allierede øverstkommanderende det danske kommando i Tyskland måtte ses på baggrund af den nøje sammenhæng mellem forsvaret af Danmark (specielt Jylland) og forsvaret af Nordtyskland samt den almindelige danske interesse i, at det fælles vesteuropæiske forsvar blev lagt så nær som muligt ved Den tyske Forbundsrepubliks østgrænse (jfr. kapitel IV, side 56 og bilag 84).

Forsvarsministeren nævnte i sin tale, at der formentlig senere ville blive adgang til forhandling om yderligere tildeling af danske styrker til den øverstkommanderende. Fra dansk side måtte hovedsynspunktet her være, »at danske styrker anven-

*) For »tildelt« og »udset (udpeget) for tildeling« har i NATO-terminologien udviklet sig udtrykkene »assigned« og »earmarked« (»øremærket«).

**) Den 30. oktober 1950 havde regeringen Eriksen/Kraft afløst regeringen Hedtoft.

des til direkte forsvar af det danske territorium under fornødent hensyn til den størst mulige strategiske effektivitet ved styrkernes placering».

Som det fremgår af det ovenfor anførte om den øverstkommanderendes beføjelser under *fredstidsforhold* med hensyn til styrker, der stilledes til rådighed for den fælles forsvarsstyrke, kunne den øverstkommanderende rette henstillinger til de nationale regeringer bl. a. vedrørende styrkens organisation, udrustning og træning. Forsvarsministeren fremhævede, »at den endelige afgørelse af, om disse henstillinger skal følges, forbliver hos de myndigheder i vedkommende land, som det i henhold til landets forfatning påhviler at træffe afgørelser på de her berørte områder«. Dette gjaldt ifølge forsvarsministeren f. eks. også spørgsmålet om tjenestetidens længde for værnepligtige.

Det om sagen af folkettinget nedsatte udvalg afgav den 2. februar den som bilag 85 optrykte betænkning. Udvalgets flertal udtalte heri bl. a.:

»I *krigstid* skal den øverstbefalende have en »kommanderendes fulde beføjelser, dog begrænset til operationer og uddannelse«. Herom føres der for tiden forhandlinger mellem Atlantpagtlandene, og det har derfor ikke været muligt for regeringen at give udvalget endelige oplysninger om defineringen af disse beføjelser. Men allerede nu kan siges, at beføjelserne omfatter de styrker, der er tildelt den øverstkommanderende i fred eller efter aftale bliver udset til at stå under ham i krig. Omend det er tanken, at den væsentligste del af vedkommende landes europæiske styrker skulle stå til fælleshærens rådighed i krig, indskrænkes den Danmark som suveræn stat tilkommende ret til at råde over krig og fred ikke ved etableringen af fællesstyrken eller ved udnævnelsen af den øverstkommanderende, idet denne lige så lidt som nogen anden general kan afgøre sådanne spørgsmål. Dette har også fundet udtryk i Den nordatlantiske Traktats artikel V, hvorefter hver deltager selv bestemmer, om den i den givne situation anser anvendelsen af væbnet magt for nødvendig. Yderligere er den øverstkommanderende underlagt det højeste Atlantpagtorgan: Det nordatlantiske Råd, hvori Danmark er repræsenteret på lige fod med andre Atlantmagter. Udvalgets flertal har endvidere bemærket, at det for nærværende er tanken, at kun de i Tyskland stationerede danske styrker tildeles den øverstkommanderende. Det er en forudsætning, at danske styrker først og fremmest skal bidrage til forsvaret af selve Danmark, og at de derfor enten placeres på dansk område eller således, at de dækker adgangen til Danmark. Udvalgets flertal er af den opfattelse, at danske troppestyrker, der – placeret i Nordtyskland – dækker Danmarks sydgrænse, deltager i landets forsvar i mindst lige så høj grad, som hvis de var placeret i selve Danmark.«

Regeringens forslag vedtoges i folkettingen den 6. februar 1951 og i landstinget den 9. s. m. (Om stemmefordelingen se kapitel IV, side 59).

Regeringens forslag til rigsdagsbeslutning om godkendelse af udnævnelse af en øverstkommanderende for de fælles forsvarsstyrker i Atlantområdet (herunder Grønland og Færøerne) blev anmeldt i folkettingen og landstinget den 18. maj 1951. Ifølge forslaget bemyndigedes regeringen også til at træffe aftale om, hvilke styrker der i krigstilfælde kunne tildeles såvel den øverstkommanderende i Atlantområdet som den øverstkommanderende for den fælles forsvarsstyrke i Europa (bilag 111).

I bemærkningerne til forslaget hed det, at det var regeringens opfattelse, at de operative danske forsvarsstyrker, der ville være til rådighed ved mobilisering, burde

tildeles de øverstkommanderende i tilfælde af krig, men således at de anvendtes til direkte forsvar af dansk territorium og adgangsvejene hertil. Lokalforsvaret og hjemmeværnet tilsigtedes undergivet ren national kommando.

Under forslaget 1. behandling i folketinget understregede forsvarsministeren, at det af hensyn til den fælles forsvarsplanlægning var tanken allerede i fredstid og ikke først ved truende forhold at udpege de styrker, der tænkte tildelt de øverstkommanderende i tilfælde af krig.

Det om forslaget nedsatte folketingsudvalg afgav sin betænkning den 30. maj 1951 (bilag 112). I betænkningen hed det bl. a.:

»Under et samråd med forsvarsministeren om den foreslåede bemyndigelse til regeringen til at træffe aftale om, hvilke styrker der i krigstilfælde kan tildeles de øverstkommanderende, gav ministeren udtryk for, at det ikke ville være praktisk muligt at overlade afgørelsen af dette spørgsmål til rigsdagen, dels fordi de styrker, der tildeles de øverstkommanderende, til stadighed vil ændres, efterhånden som opbygningen af styrkerne finder sted, dels fordi det vil være nødvendigt for regeringen at kunne handle hurtigt i en akut situation. Ministeren var imidlertid indstillet på – i det omfang det overhovedet var praktisk muligt – at forhandle i kontakt med rigsdagen om tildelingen af styrker.«

Et flertal – udvalget med undtagelse af Jørgen Jørgensen (Lejre) og Viggo Starcke – indstillede herefter forslaget til vedtagelse.

Regeringens forslag blev vedtaget den 1. juni 1951 af folketinget med 79 stemmer (Socialdemokratiet, Venstre og Det konservative Folkeparti) mod 29 (Det radikale Venstre, Danmarks Retsforbund og Danmarks kommunistiske Parti). Vedtagelsen i landstinget skete den 8. s. m. med 53 stemmer imod 7.



Kommandoområdet for den øverstkommanderende for de fælles forsvarsstyrker i Europa opdeltes i en nordregion, en centralregion og en sydregion. Nordregionen, der omfattede Danmark, Norge og Slesvig-Holsten, fik som sin første chef (CINC-NORTH) den britiske admiral Sir Patrick Brind, der i forsommeren 1951 oprettede sit hovedkvarter ved Oslo. Centralregionen, der omfattede Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland (bortset fra Slesvig-Holsten), Frankrig, Holland og Luxembourg, var oprindeligt henlagt direkte under SACEUR; i sommeren 1953 oprettedes imidlertid en særlig stilling som CINCENT. Udover de tre regionsområder blev det ved udgangen af 1952 besluttet, at der også under SACEUR skulle oprettes en særlig Middelhavskommando.

Spørgsmålet om at flytte skellet mellem nordregionen og centralregionen fra Slesvig-Holstens sydgrænse til den dansk-tyske statsgrænse, var i de følgende år med mellemrum på tale. Overvejelser herom hos de militære NATO-myndigheder i 1954 havde forbindelse med spørgsmålet om luftstøtte til Danmark fra centralregionen og med spørgsmålet om kommandoen over de styrker, der på længere sigt tænkte placeret til forsvar af indgangen til den jyske halvø. En rolle spillede det også, at hverken Danmark eller Norge forudsattes at blive medlemmer af Europahæren

(EDC – se herom nærmere i kapitel IV). Under et møde i Paris den 20. juni 1954 med den allierede øverstkommanderende, general Gruenther, gav forsvarsminister Rasmus Hansen udtryk for, at den danske regering delte danske militære chefers bekymringer over for tanken om at flytte nordregionens sydgrænse mod nord.

I den betænkning, som den tyske forbundsdays udenrigspolitiske udvalg i februar 1955 afgav over lovforslagene vedrørende Tysklands ratifikation af Pariser-aftalerne, gav udvalget udtryk for ønsket om, at Forbundsrepublikken efter at have tiltrådt Den nordatlantiske Traktat rettede sine bestræbelser imod at opnå, at det samlede forbundsområde blev underlagt en enkelt regions kommando, og at regionsgrænserne ændredes i overensstemmelse hermed. Spørgsmålet blev dog ikke genstand for drøftelse under den efterfølgende ratifikationsdebat i forbundsdagen.

Om udviklingen med hensyn til det militære NATO-kommandosystem og regionsafgrænsningen i relation til dansk område efter Forbundsrepublikken Tysklands optagelse i Den nordatlantiske Traktat henvises til kapitel IX.

NATO – Statusoverenskomsterne

Den 25. marts 1955 fremsatte stats- og udenrigsminister H. C. Hansen i folketinget forslag til lov om gennemførelse af overenskomst af 19. juni 1951 om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol af 28. august 1952 om NATO's militære hovedkvarterer. Om formålet med de pågældende aftaler henviste H. C. Hansen til, hvorledes der som følge af det forøgede samkvem mellem NATO-landene var opstået et behov for at fastsætte retsstillingen for personel, der gjorde tjeneste på et andet NATO-lands territorium. Han understregede samtidig, at det klart fremgik af statusoverenskomsten, at selve spørgsmålet, om der skulle stationeres styrker fra ét Atlantland på et andet Atlantlands territorium, fortsat skulle afgøres ved særaftaler, samt at regeringens stilling til fredstidsstationering var uændret, og at Danmarks ratifikation af aftalerne ingen indflydelse havde på dette spørgsmål.

Lovforslaget vedtoges af folketinget ved 3. behandling den 21. april 1955 med 127 stemmer mod 7 (Danmarks kommunistiske Parti), medens 14 medlemmer (Det radikale Venstre) undlod at stemme.

Allerede den 19. april 1952 havde Danmark i øvrigt ratificeret den i Ottawa den 20. september 1951 undertegnede overenskomst om status for Den nordatlantiske Traktats Organisation, medlemsstaternes repræsentanter samt organisationens internationale stab, efter at der ved lov af 7. marts 1952 om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m. m. var blevet meddelt regeringen bemyndigelse til ved kgl. anordning at sætte overenskomstens bestemmelser i kraft.

Oprettelsen af et fælles luftforsvarssystem i Europa

På Det nordatlantiske Råds møde i december 1955 i Paris vedtoges en indstilling fra militærkomitéen, som tog sigte på at effektivisere NATO's luftforsvar i Europa. Den øverstkommanderende for de fælles forsvarsstyrker fik overdraget ansvaret for, at luftforsvarsmulighederne i de europæiske NATO-lande blev koordineret efter samråd og efter aftale med vedkommende nationale myndigheder.

Det viste sig imidlertid, at en koordinering ikke var tilstrækkelig, og at et integrale

ret system ville være nødvendigt for at følge med den våbentechniske udvikling, hvor øgede flyhastigheder og indførelsen af de nye våbensystemer i væsentlig grad havde reduceret tidsfaktoren og dermed varslingstiden. I slutningen af 1957 foreslog SACEUR derfor en omordning af de nationale luftforsvarssystemer til et fælles luftforsvarssystem under allieret ledelse såvel i krigs- som i fredstid.

Sagen behandledes i Det nordatlantiske Råd omkring årsskiftet 1958-59, hvor der på grund af vanskelighederne med at opnå fransk tilslutning ikke fandt nogen vedtagelse sted. Først i sommeren 1960 blev der fundet et kompromis, der muliggjorde en delvis fransk tilslutning, og oprettelsen af et fælles luftforsvarssystem blev herefter i september s. å. godkendt af rådet. Fra dansk side blev der under henvisning til grundlovens § 20 taget forbehold med hensyn til overdragelse af beføjelser til SACEUR i fredstid, hvilket forbehold medførte efterfølgende forhandlinger mellem de danske forsvarsmyndigheder og SACEUR, hvorved der sikredes fuld dansk deltagelse i det fælles luftforsvarssystem uden tildeling til SACEUR af danske styrker i fredstid.

Politiske konsultationer i NATO

Ifølge Den nordatlantiske Traktats artikel 4 vil deltagerne rådføre sig med hverandre, »når som helst nogen af dem mener, at nogen af deltagernes territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed er truet«. Traktaten angiver imidlertid ikke, i hvilket omfang det er ønskeligt, at der finder drøftelser sted om de forhold og begivenheder, der kan føre frem til en trusselsituation.

Bortset fra det første Atlantrådsmøde har ministrene, hver gang de mødtes, benyttet lejligheden til at drøfte den almindelige internationale politiske situation, og disse drøftelser har fra starten ikke nødvendigvis været begrænset til politiske spørgsmål inden for det nordatlantiske område.

Det er foran på side 76 nævnt, hvorledes det i 1950 oprettede stedfortrædernes råd bl. a. fik til opgave at udveksle synspunkter om politiske forhold af fælles interesse inden for traktatens rækkevidde.

Under drøftelserne af den internationale politiske situation på rådsmødet i Ottawa i september 1951 fremsatte udenrigsminister Ole Bjørn Kraft en udtalelse om koordination af NATO-landenes udenrigspolitik. Udtalelsens hovedsynspunkt var, at intet NATO-land under de herskende forhold kunne føre en isoleret udenrigspolitik, da konsekvenserne uvægerligt også ville ramme de andre pagtmedlemmer. Det fælles ansvar måtte forudsætte fællesskab i udenrigspolitikken (bilag 113).

Et af Ottawa-mødets resultater var nedsættelsen af en komité, der skulle behandle spørgsmålet om en udvikling inden for NATO på de ikke-militære områder. Komitéen fik bl. a. til opgave at undersøge mulighederne for en koordination af og hyppige rådslagninger om udenrigspolitikken med særligt henblik på fredens bevarelse. I komitéens beretning, der godkendtes på Lissabon-mødet i februar 1952, henledtes rådets opmærksomhed på den stadige nødvendighed for effektive rådslagninger på et tidligt tidspunkt om løbende politiske spørgsmål af fælles interesse. Komitéen udtrykte håb om, at man i den fuldeste udstrækning hyppigt ville udveksle oplysninger og synspunkter om hastende og vigtige spørgsmål.

De meningsudvekslinger om storpolitiske spørgsmål, som i disse år udviklede sig såvel under ministermøderne som i Stedfortræderrådet – og senere i kredsen af permanente rådsrepræsentanter – var som regel af informatorisk karakter. Undertiden havde dog drøftelserne form af regeringers uforpligtende høring af de andre NATO-lande; de kunne også få karakter af vedtagelser om en fælles situationsbedømmelse. I en redegørelse i folketinget den 30. oktober 1952 udtalte udenrigsminister Ole Bjørn Kraft om de politiske konsultationer:

»Efter at Det nordatlantiske Råd er blevet gjort til et permanent forum for meningsudvekslinger, har der udviklet sig et langt intimere samarbejde også om udenrigspolitiske spørgsmål af fælles interesse, end der før var tale om. Det er således meget tilfredsstillende for Danmark, at spørgsmålet om Tysklands fremtid er til løbende debat i Det nordatlantiske Råd, og at de tre vestlige stormagter inden udformningen af deres seneste svarnoter til Sovjetunionen drøftede dette spørgsmål med de andre Atlantmagter og tog vidtgående hensyn til de synspunkter, disse har fremsat. Ikke mindst Danmark fik ved denne lejlighed en mulighed for at redegøre for sine synspunkter, som ellers ikke ville have bestået. Der blev taget hensyn til den opfattelse, vor faste repræsentant, minister Steensen-Leth, efter instruks fra regeringen fremsatte. Sådanne udenrigspolitiske rådslagninger indebærer betydelige fordele for de mindre lande, og den medfører en øget garanti for, at den udenrigspolitik, som en hvilken som helst Atlantstat, herunder også stormagterne, fører, kan blive koordineret med de pligter, som fællesskabet indebærer.«

Formen for og rækkevidden af de politiske konsultationer inden for NATO gav anledning til en politisk debat i Danmark i begyndelsen af 1953. Baggrunden herfor var, at der fra fransk side under Det nordatlantiske Råds møde i december 1952 i Paris blev redegjort for krigen i Indokina, og at rådet derpå vedtog en resolution, hvori det udtrykte sin anerkendelse af, at den modstand, der ydedes såvel i Sydøst-Asien som i Korea, var i fuld overensstemmelse med det atlantiske fællesskabs mål og idealer. Resolutionen gav endvidere udtryk for enighed om, at de franske unionsstyrkers felttog i Indokina fortjente fortløbende støtte fra NATO-regeringerne.

Efter at Hans Hedtoft ved årsskiftet offentligt havde beklaget, at udenrigsminister Ole Bjørn Kraft ikke som fungerende formand for rådet havde taget anstand på sagen, blev spørgsmålet genstand for drøftelse på møderne i Det udenrigspolitiske Nævn den 13. og 16. januar 1953. Efter mødet den 16. udsendtes en meddelelse fra nævnet, hvori det bl. a. hed:

»Socialdemokratiets og det radikale venstres repræsentanter har på mødet fastholdt, at de mente sig berettigede til at forvente, at Udenrigsministeren på mødet i NATO i december ikke på Danmarks vegne tog stilling til krigen i Indokina, forinden Ministeren havde erkyndiget sig om, hvorvidt der i Rigsdagen ville være tilslutning til den af Ministeren godkendte udtalelse.

Udenrigsministeren beklager, hvis man har den opfattelse, at han er gået videre, end man derfor havde grund til at vente eller Ministerens parlamentariske beføjelser berettiger ham til. En sådan holdning har ikke været tilsigtet, og Udenrigsministeren har altid været enig i Nævnets opfattelse, at alle udenrigspolitiske spørgsmål af større rækkevidde bør forelægges Nævnet før endelig stillingtagen i internationale forhandlinger. Udenrigsministeren har over for Nævnet fremhævet, at den vedtagne resolu-

tion ikke har udvidet Danmarks forpligtelser eller ændret Danmarks stilling inden for Atlantpagten.

Udenrigsministeren har endvidere meddelt Nævnet, at han på eget initiativ efter mødet i Paris har taget skridt til i NATO at søge gennemført en forretningsorden, der muliggør, at der fremtidig gives fornøden tid til overvejelser af fremsatte forslag.«

Med henblik på yderligere at udvikle Det nordatlantiske Råds politiske konsultationsvirksomhed blev der på ministerrådsmødet den 23. april 1954 vedtaget en resolution, i henhold til hvilken det anbefalede medlemslandene til stadighed at tænke på ønskeligheden af at gøre rådet bekendt med oplysninger om den internationale politiske udvikling, når denne vedrørte andre medlemslande eller NATO som sådan. I resolutionen anbefalede det også, at det permanente råd fra tid til anden overvejede, hvilket specielt emne der kunne være egnet for politisk rådslagning på et efterfølgende møde, hvor så rådsmedlemmerne skulle være rede til at udtrykke deres regerings synspunkter (bilag 114).

Resolutionsudkastet blev forelagt af den canadiske udenrigsminister Lester Pearson, som tilsluttede sig et tidligere af den norske udenrigsminister Halvard Lange fremhævet synspunkt, at selv om problemerne om fred og krig var af global natur, var Den nordatlantiske Traktat geografisk begrænset, hvorfor man af hensyn til den folkelige tilslutning til NATO-politikken ikke måtte fremkalde det indtryk, at man ved politiske rådslagninger udstrakte sine forpligtelser udover den grænse, som de respektive parlamenter havde tiltrådt ved selve traktatens tekst. Halvard Lange havde under henvisning hertil gjort opmærksom på, at man burde sondre mellem udveksling af oplysninger, som kunne finde sted om alle sager, der berørte freden og sikkerheden, og konsultationer, der tog sigte på konkrete anbefalinger fra Atlantrådet, hvilke sidste i stor udstrækning måtte være bundet til Atlantpagtens geografiske område, således som dette var defineret i art. 6.

I sin udenrigspolitiske redegørelse den 26. maj 1954 i folketinget fremhævede udenrigsminister H. C. Hansen, at det canadiske forslag var blevet støttet ikke mindst fra dansk og norsk side. Han pegede på, hvorledes den tekniske udvikling havde medført, at den enkelte stats politiske handlinger let fik konsekvenser for hele samfundet af stater. Det var derfor nu en naturlig konsekvens af NATO-alliancen, at der måtte finde stadige rådslagninger sted imellem landene. H. C. Hansen sluttede denne del af redegørelsen, der er optrykt som bilag 115, med følgende ord:

»Det siger imidlertid sig selv – og det fremgik iøvrigt af rådets drøftelse af det canadiske resolutionsforslag – at de politiske rådslagninger i NATO kun kan være af informerende karakter, når der er tale om problemer, der ikke dækkes af Atlantpagten. Hensigten med resolutionen er derfor ikke at inddrage nye områder under Atlantlandenes forpligtelser, eller – for at sige det direkte – der er ikke tale om nogen udvidelse af landenes forpligtelser.«

På NATO-ministerrådsmødet i Paris den 4.–5. maj 1956 blev det besluttet at nedsætte en komité bestående af 3 af medlemslandenes udenrigsministre med den opgave at foreslå rådet veje og midler til at forbedre og udvide NATO-samarbejdet på de ikke-militære områder og at udbygge sammenholdet mellem NATO-landene.

Som et led i sit arbejde sendte tremandsudvalget*) – også kaldet »De tre vise mænd« – en række spørgsmål til de enkelte regeringer om disses syn på bl. a. de politiske rådslagninger. I besvarelsen fremhævede den danske regering bl. a., at det næppe var muligt på forhånd at nå frem til en skarp skillelinie mellem politiske spørgsmål, der er *egnede* eller *ikke egnede* til at blive gjort til genstand for rådslagninger i Det nordatlantiske Råd, og at spørgsmålet om, hvilke emner der burde drøftes, sikkert i sidste omgang måtte afgøres ud fra politiske hensigtsmæssighedsbetragtninger i det konkrete tilfælde og under principiel iagttagelse af enstemmighedsprincippet i rådet.

Som svar på, *i hvilken udstrækning* medlemslandene var rede til at gøre egnede spørgsmål til genstand for rådslagning, henviste den danske regering til, at når der kunne bortses fra spørgsmålet om at overdrage Det nordatlantiske Råd nogen beføjelse, som hidtil var udøvet af konstitutionelle danske myndigheder, burde det for Danmarks vedkommende først og fremmest påses, at man ikke gennem deltagelse i rådets politiske drøftelser pådrog sig politisk medansvar for andre NATO-landes handlinger, der ikke indgik som led i NATO's funktioner. Den generelle indledning til den danske besvarelse af de af tremandsudvalget stillede politiske spørgsmål er trykt som bilag 116.

De tre vise mænds rapport, der forelå i slutningen af 1956, gik ind for udvidet politisk konsultationsvirksomhed bl. a. gennem oprettelsen af en komité af politiske rådgivere med repræsentanter for hver af de nationale delegationer. Rapporten anbefalede også en styrkelse af mulighederne for fredelig bilæggelse af tvistigheder mellem medlemslandene, oprettelse af en komité af økonomiske rådgivere og en bedre tilrettelæggelse af ministermøderne, hvis ledelse generalsekretæren skulle overtage.

I rapportens afsnit om politiske konsultationer fastsloges det bl. a., at det var vanskeligt, for ikke at sige uklogt, at forsøge på forhånd at opregne alle de emner og situationer, hvor rådslagning var påkrævet eller i enkeltheder at definere forpligtelser og pligter med hensyn til rådslagning. Her var erfaring en bedre rettesnor end dogmer. Rapporten anbefalede følgende principper for den politiske rådslagning:

- »(a) Medlemslandene bør underrette Rådet om enhver udvikling, der i væsentlig grad berører alliancen. Dette bør ikke blot være en formalitet, men en forløber for effektiv politisk rådslagning.
- (b) Såvel de enkelte medlemsregeringer som generalsekretæren bør have ret til med henblik på drøftelse i Rådet at rejse et hvilket som helst spørgsmål, som er af fælles interesse, og som ikke er et rent internt anliggende.
- (c) En medlemsregering bør ikke uden behørig forudgående rådslagning lægge sig fast på en bestemt politisk kurs eller fremsætte vigtige politiske erklæringer om spørgsmål, der i væsentlig grad berører alliancen eller nogen af dens medlemslande, medmindre omstændighederne ganske åbenbart umuliggør en sådan forudgående rådslagning.
- (d) Ved udformningen af deres nationale politik bør medlemslandene, selv i tilfælde, hvor man ikke i Rådet er nået frem til fælles synspunkter eller en samstemmende opfattelse, tage andre regeringers interesser og synspunkter i be-

*) Udvalget bestod af Halvard Lange fra Norge, Lester Pearson fra Canada og Gaetano Martino fra Italien.

tragtning – særlig de regeringers, der mest direkte berøres deraf – således som disse interesser og synspunkter har fundet udtryk under rådslagning i NATO.

- (e) I de tilfælde, hvor man er nået frem til en samstemmende opfattelse, bør denne afspejles i udformningen af den nationale politik. Såfremt denne samstemmende opfattelse af nationale grunde ikke følges, bør vedkommende regering give Rådet en forklaring. Endnu vigtigere er det, at regeringerne, i de tilfælde, hvor Rådets drøftelser har resulteret i en vedtaget, formel henstilling, tillægger denne henstilling afgørende vægt ved nationale skridt eller udformningen af en national politik, der har tilknytning til det i henstillingen omhandlede emne.«

På ministerrådsmødet i Paris i december 1956 blev rapporten taget til efterretning og dens henstillinger godkendt. Rapportens indhold blev samtidig offentliggjort. Der blev på mødet endvidere vedtaget en resolution om fredelig bilæggelse af tvistigheder mellem medlemslandene.

I et indlæg under mødet udtalte stats- og udenrigsminister H. C. Hansen om rapporten:

»Efter min mening har vore tre kolleger ganske rigtigt lagt hovedvægten på spørgsmålet om at udvide det politiske samarbejde i NATO. Det er i dag mere indlysende end nogen sinde, at iværksættelsen af passende konsultativ virksomhed og fastsættelsen af generelle principper for mægling i tvistigheder mellem medlemslandene er af afgørende betydning for vor alliances enighed. Jeg tror ikke, at dette behov kunne udtrykkes mere klart og rammende, end det er gjort i udvalgets rapport. Hvad angår den rolle, som NATO skulle spille på det økonomiske område, foreslår udvalget, at NATO skulle lette udvekslingen af synspunkter og oplysninger med hensyn til økonomiske problemer af fælles interesse. Den danske regering kan helt tilslutte sig denne fremgangsmåde og de andre principielle betragtninger, der er indeholdt i dette kapitel i rapporten.«

Tremandsudvalgets forslag om oprettelse af en politisk og en økonomisk komité blev gennemført i 1957. Om betydningen heraf og i det hele taget af værdien for Danmark af de politiske konsultationer i NATO udtalte stats- og udenrigsminister H. C. Hansen i en redegørelse den 21. januar 1958 i folketinget:

»I løbet af 1957 fandt der en yderligere befæstelse sted af samarbejdet inden for NATO. Der oprettedes bl. a. en politisk og en økonomisk komité, hvoraf den første har haft en ikke uvæsentlig betydning for koordineringen mellem NATO-landene af en række politiske spørgsmål. De politiske drøftelser både i denne komité og i selve rådet er af stor værdi ikke blot for de store lande, men også for et land som Danmark. Vi bliver herigennem orienteret om og har mulighed for at øve en vis indflydelse på de anliggender, der også for os er af den største vigtighed. I årets løb har der været adskillige eksempler på nyttige drøftelser. Jeg kan her blot nævne rådets konsultationer om nedrustningsspørgsmålet og om situationen i Det mellemste Østen.«

På ministerrådsmødet i december 1959 gjorde den amerikanske udenrigsminister Herter sig til talsmand for en undersøgelse af, om der burde fastlægges nye retningslinier for NATO's arbejde i de kommende 10 år. Tanken vandt tilslutning, og under den efterfølgende undersøgelse gik NATO's generalsekretær Spaak ind for en ud-

bygning af konsultationsvirksomheden, hvorved NATO-landene i højere grad, end det hidtil havde været tilfældet, ville komme til at føre en fælles udenrigspolitik bl. a. i Øst-Vest-problemerne.

På ministerrådsmødet i december 1960 i Paris gav udenrigsminister J. O. Krag under drøftelserne om den politiske langtidsplanlægning udtryk for, at NATO efter hans skøn ville have gjort betydelige fremskridt, når medlemslandene som noget naturligt fremlagde alle politiske spørgsmål i rådet for at høre de øvrige landes synspunkter forud for endelig handling. Det var hans opfattelse, at medlemslandene burde koncentrere deres bestræbelser om opfyldelsen af denne form for konsultationsvirksomhed. Der var naturligvis ingen klar skillelinie mellem indhentning af andre landes synspunkter og afstemning af disse synspunkter med henblik på at skabe et grundlag for fælles handling. En fælles politik ville ifølge Krag sandsynligvis fremstå af sig selv, når konsultationerne havde udvist principiel enighed i opfattelserne. I tilfælde, hvor NATO-landene anlagde afvigende synspunkter på fundamentale spørgsmål, ville et for stærkt pres med hensyn til at antage en fælles politik – selv om en sådan formelt blev accepteret – kunne føre til en med andre svagheder behæftet politik. Udenrigsminister Krag fremhævede, at han ikke hermed indtog en negativ, men alene en realistisk holdning (bilag 117). Også den norske og den canadiske udenrigsminister advarede i deres indlæg imod at søge opnået en fasttømret enighed, som ville give sig udslag i en blokpolitik.

Til fremme af de politiske konsultationer oprettedes i 1961 – underordnet Det nordatlantiske Råd – en særlig rådgivende ekspertgruppe (»Atlantic Policy Advisory Group«), hvis opgave det hovedsagelig blev at beskæftige sig med den politiske langtidsplanlægning.

Karakteren og betydningen af de politiske konsultationer sammenfattede i 1965 udenrigsminister Per Hækkerup i sin bog »Danmarks Udenrigspolitik« som følger:

»NATO var oprindeligt i sit sigte i det væsentlige en militæralliance, skabt af øjeblikkets behov. Men den har siden udviklet sig til noget mere. Vi har fået de politiske konsultationer, et felt, hvor ikke mindst de mindre lande har høstet værdifulde erfaringer. Mindst en gang om ugen træder organisationens permanente råd, der er sammensat af ambassadører fra alle 15 NATO-lande, sammen, og på disse møder, der har fortrolig karakter, drøftes udenrigspolitiske spørgsmål af betydning for alliancen. Også en særlig »politisk komité« holder ugentlige møder om politiske spørgsmål af fælles interesse. To gange om året mødes rådet på ministerniveau – i december og maj; efterårsmøderne, der er kombinerede udenrigs- og forsvarsministermøder, holdes i Paris, forårsmøderne går på omgang blandt de øvrige NATO-lande.

Igennem sin deltagelse i disse møder har Danmark mulighed for at gøre sine synspunkter gældende i de allieredes kreds og modtage førstehånds politiske informationer og vurderinger fra disse lande. Vi holdes på denne måde bedre orienteret om udviklingen i verdenspolitikken, end hvis vi stod uden for NATO. Gennem drøftelsernes fortrolige karakter muliggøres en friere og mere åben diskussion end i de internationale organisationer, hvor alle drøftelser foregår for åbent tæppe (f. eks. FN).«