

Indholdsfortegnelse

Indledning og problemformulering	3
Afgrænsning	4
Kilder, litteratur, metode og teori	5
Opbygning	10
Østersøens strategiske betydning 1945 til 1971	13
Sovjetiske interesser i Østersøregionen	14
Fra kystbevogtning til højsøflåde	15
Sovjetunionen og Østersøen	17
USA og NATO's strategiske interesser i Østersøen	20
Fra "Massive Retaliation" til "Flexible Response"	20
USA og Skandinavien	23
Danmarks strategiske betydning	25
"Neither Confirm Nor Deny" – politikken og amerikanske anløb af danske havne	27
Den nordiske balance	29
Delkonklusion	31
Danmark mellem supermagter 1958-71	33
Dansk alliancepolitik	33
Dansk atompolitik	35
Grønland – en trumf i dansk udenrigspolitik	38
MLF og dansk nedrustningspolitik	41
Kernekraften og dansk udenrigspolitik	45
De danske stræder og folkeretten	48
Delkonklusion	51

Atomdrevne og atombevæbnede fartøjer i danske havne og farvande 1958-1971.....	53
1958 til 1961: De første atomdrevne fartøjer.....	53
1961 til 1965: Spørgsmålet om atombevæbnede skibe aktualiseres.....	62
1966 til 1967: Voksende interesse for anløbsproblematikken.....	65
1968 til 1969: Thule ulykke, VKR-regering og flere anløb.....	69
Delkonklusion.....	77
Afslutning.....	79
Sammenfatning.....	79
Konklusion.....	81
Perspektivering.....	84
English Summary.....	89
Oversigt over anvendte kilder og litteratur.....	92

Indledning og problemformulering

*”Danmarks udenrigspolitiske muligheder er begrænsede, men de bør ikke undervurderes. Specielt bør vi ikke undervurdere mulighederne for at skade os selv og vore egne interesser.”*¹ Med disse ord afsluttede udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen den 14. april 1988 sin redegørelse om den daværende udenrigspolitiske situation. Den efterfølgende folketingsdebat blev kulminationen på den såkaldte ”fodnote”-politik, som resulterede i det dramatiske ”atomvalg” den 10. maj samme år. Socialdemokratiet havde i 1982 indledt denne politiske linie ved på et halvt år at skifte mening fra som regeringsbærende parti at støtte NATO’s dobbeltbeslutning til at være imod. I april 1988 var det spørgsmålet om atombevæbnede fartøjers adgang til danske havne og farvande, som motiverede den 23. ”fodnote”. Siden da har den daværende opposition hævdet, at de ikke krævede et kursskifte i den danske politik, men blot en videreførelse af den atompolitik, som var blevet ført siden 1950’erne, om end i skærpet form. Det er sidstnævnte påstand, som sættes under lup i dette speciale, hvis omdrejningspunkt netop er de atomdrevne og atombevæbnede fartøjers adgang til danske havne og farvande i perioden 1958 til 1971.

Anløbsproblematikken er et eksempel på det dilemma, som kendetegnede Danmarks medlemskab af NATO under hele Den Kolde Krig.² Danmark havde efter indtrædelsen i Atlantpagten valgt at påtage sig en række forbehold. Herunder var de mest spektakulære afvisningen af amerikanske og NATO-baser i fredstid i Danmark, samt den danske afvisning af at atombevæbne forsvaret og af placering af atomvåben på det danske område i fredstid. De særlige forbehold skabte en ambivalens i den danske holdning til alliancemedlemskabet imellem alliancesolidaritet og det danske ønske om selvbestemmelse på en række centrale sikkerhedspolitiske områder. På den måde blev den forbeholdne linie overfor alliancesamarbejdet en hjørnesteen, men samtidigt også et problembarn i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem Den Kolde Krig. Anløbsproblematikken er et meget konkret eksempel herpå.

Efter Den Kolde Krigs ophør har den danske regering arbejdet på at bedre adgangen til ministeriernes arkivalier til beskrivelsen af den danske koldkrigshistorie, hvilket også har skabt grobund for denne undersøgelse. Motivationen for at undersøge anløbsproblematikken i denne tidlige periode er, at den danske regerings håndtering af atompolitikken på anløbsområdet var i støbeskeen i netop disse år. I kraft heraf kom de sager, som er undersøgt i dette speciale, til at skabe præcedens for den senere danske anløbspolitik. Herudover foreligger der i skrivende stund ikke en samlet re-

¹ Se Folketingstidende 14/4 1988 spalte 9758.

² De i specialet anvendte forkortelser er forklaret i forkortelsesoversigten, som er vedlagt som bilag nr. 14.

degørelse for anløbsproblematikken og dens konsekvenser for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i den undersøgte periode.

I dette speciale undersøges både de anløbsanmodninger, som af forskellige årsager blev knyttet til Danmarks afvisning af kernevåben på dansk jord, samt de anløbsanmodninger, som implicerede atomdrevne fartøjer. Selvom den sidstnævnte gruppe af anløb ikke kolliderede direkte med de danske sikkerhedspolitiske forbehold, blev de risici, som er tilstede ved anvendelsen af kernekraft, knyttet til den danske atompolitik i den offentlige debat. Foranlediget heraf blev sagsbehandlingen af anløbsanmodningerne for atomdrevne fartøjer også knyttet til sagsbehandlingen af sager om muligt atombevæbnede fartøjer. Helt eksplicit kan dette observeres dels ved, at begge grupper fartøjer i dagspressen gik under fællesbetegnelsen *atomske*, og dels ved at sager henhørende under de to grupper af fartøjer, er blevet arkiveret sammen i Udenrigsministeriets arkiv.³

Målet for specialet er således at give en redegørelse for og analyse af den danske sagsbehandling af allierede anmodninger om atomdrevne og muligt atombevæbnede skibes anløb af danske havne i perioden 1958 til 1971 med særlig henblik på hændelsen af den danske atompolitik. På baggrund af undersøgelsen gives der endvidere en opfølgende vurdering af den danske regerings udenrigspolitiske råderum i perioden set i lyset af håndteringen af anløbsspørgsmålet. Herunder hører Danmarks forhold til NATO og USA, forholdet til Sovjetunionen, samt de i den forbindelse indenrigspolitiske problemstillinger.

Afgrænsning

Det danske udenrigsministerium modtog i 1958 for første gang en anmodning om anløb af et atomdrevet skib. Denne begivenhed markerer begyndelsestidspunktet for undersøgelsens periodiske afgrænsning. Den periodiske afgrænsnings sluttidspunkt, 1971, er valgt fordi året markerer den borgerlige VKR-regerings afgang. Således giver undersøgelsen mulighed for overvejelser om forskelle og ligheder i håndteringen af anløbsspørgsmålet under henholdsvis de S-ledede regeringer og VKR-regeringen. Valget af den periodiske afgrænsnings sluttidspunkt muliggør endvidere, at konsekvenserne af flystyrtet ved Thule i 1968 inddrages i analysen.

Det danske forbehold mod atomammunition og atomkraft i Danmark omfattede mange aspekter af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I denne afhandling er det udelukkende anløbsaspektet som undersøges. Det danske særstandpunkt mod atombevæbning (og atomdrevne skibe) betegnes i denne undersøgelse som den danske atompolitik. Atompolitik forstås i bredeste forstand,

³ Se 55.Dan.10. pk.1.a (1959-71): Atomarmede samt atomdrevne skibes adgang til danske farvande.

hvilket vil sige som en delmængde af både sikkerhedspolitikken, sundhedspolitikken, miljøpolitikken, forskningspolitikken og ikke mindst som en del af udenrigspolitikken.

Den amerikanske flåde var den første flåde, som blev atombevæbnet, hvilket skete i december 1951. Nassau-mødet i 1962 markerede starten på den britiske flådes integrering i NATO's atomare afskrækkelse. Dette skete med søsætningen af en gruppe ubåde bevæbnet med amerikansk producerede polaris-raketter, hvoraf de første blev operationsdygtige fra 1967. I 1963 takkede Frankrig nej til et lignende polaris-program og valgte efterfølgende i 1966 at udtræde af NATO's integrerede forsvarssamarbejde med det mål for øje at skabe sin egen atomslagstyrke, den såkaldte *Force de Frappe*. Dette forsinkede atombevæbningen af den franske flåde så meget, at franske anløb ikke har interesse for denne undersøgelse. Som konsekvens heraf er specialets undersøgelsesområde afgrænset til primært at omfatte amerikanske fartøjer med undtagelse af enkelte britiske anløb i periodens sidste del, som også har interesse for problemformuleringen.

Kilder, litteratur, metode og teori

I Grundlovens §19 stadfæstes det, at "*Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.*" Selvom det med grundlovsrevisionen i 1953 blev grundlovsfæstet, at det var regeringens pligt at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn "*forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde*" blev dag-til-dag-politikken ført af Udenrigsministeriets embedsmænd.⁴ Som konsekvens heraf var det naturligt at indlede undersøgelsen af anløbsproblematikken i Udenrigsministeriets arkiver, som findes på Rigsarkivet. En stor del af udenrigsministeriets arkivalier stammer fra Udenrigsministeriets gruppeordnede sager. Som det fremgår af betegnelsen, er det gruppeordnede arkiv emneopdelt, og hvert arkivnummer har en sagstitel, hvilket gør registranterne meget brugervenlige for udenforstående. Andet af det anvendte kildemateriale stammer fra Udenrigsministeriets lukkede NATO-arkiv. Det lukkede arkiv dækker perioden 1945 til 1988 og omfatter NATO-relaterede sager, der er registreret i en særskilt afleveringsfortegnelse i Rigsarkivet. Alle arkivalier fra Udenrigsministeriets arkiv er i noterne betegnet med forkortelsen UM.

Sammenlignet med Udenrigsministeriets arkiv er Forsvarsministeriets arkivsystem mindre tilgængeligt for udenforstående, da der ikke eksisterer en kommenteret registrant. Registranten er opbygget af decimaler fordelt over de enkelte kontorer. I denne sammenhæng er j. nr. 153.1 i Forsvarsministeriets 1. kontors arkiv blevet undersøgt. Det var 1. kontor, som modtog og behandlede de indkomne anløbsanmodninger. Således har det været muligt at følge Forsvarsministeriets invol-

⁴ Begge citater stammer fra 1953 Grundloven § 19.

vering i sagsbehandlingen af de konkrete anløbsanmodningerne. Arkivet indeholdt primært anløbsanmodninger, forespørgsler til UM og Søværnskommandoen, svarskrivelser og lign.

Det er bemærkelsesværdigt, at atompolitikken ikke er omtalt i det tilvejebragte materiale fra Forsvarsministeriet. Dette kan tolkes enten som et udtryk for, at dette meget politiske spørgsmål ikke er blevet taget op på procedureniveau i Forsvarsministeriet eller som konsekvens af, at disse aspekter hører under andre dele af Forsvarsministeriets arkiv, som endnu ikke er tilgængelige. Da atomspørgsmålet er centralt for denne undersøgelse, er kildematerialet fra forsvarsministeriet som følge heraf i overvejende grad blevet brugt som supplement til undersøgelsen af Udenrigsministeriets sagsbehandling. Kildematerialet fra Forsvarsministeriet er i noterne betegnet med forkortelsen FMN.⁵

Som ovenfor beskrevet består det undersøgte danske primære kildemateriale af ministerielle arkivalier. Herunder notater, ambassadekorrespondance, mødereferater i forbindelse med sagsbehandlingen i ministerierne, etc., alt sammen skrevet til tjenestebrug, og som derfor ikke er nedfældet med offentliggørelse for øje. Disse mødereferater og notitser var embedsmændenes interne arbejdsredskaber, hvorfor det formodes, at de i høj grad repræsenterer de overvejelser, de respektive ministerielle embedsmænd har gjort sig under selve sagsbehandlingen. Materialet må derfor betragtes som meget troværdige kilder til de overvejelser og prioriteringer, som regeringen gjorde sig i de undersøgte sagsforløb.

Tilgængelighedsfristerne for *Mødereferaterne fra Det Udenrigspolitiske Nævn* har umuliggjort en undersøgelse af den lukkede udenrigs- og sikkerhedspolitiske debat mellem de ledende danske politikere i det meste af den behandlede periode. For at kompensere herfor er Folketingets forhandlinger blevet undersøgt for derved at dække den offentlige debat på dette område, som den blev ført fra Folketingets talerstol.

Til belysning af problemstillingen er amerikanske arkiver også blevet afsøgt for relevant kildemateriale. I det amerikanske udenrigsministeriums arkiv, beroende i the United States National Archives (NARA), er både Central Decimal Files og Subject Numeric Files blevet undersøgt. Gruppen af arkivalier fra Udenrigsministeriet (Department of State) er alle lokaliseret under Record Group 59 (RG 59).⁶ Arkivgruppen indeholder en bred vifte af arkivalier, herunder interne notater fra Depart-

⁵ Under sagsbehandlingen af de i denne forbindelse indgivne aktindsigtsansøgninger blev et FMN-notat fra april 1967 omhandlende atompolitikken ekstraordinært udleveret af FMN. Selvom dette ikke blev endeligt frigivet er det inddraget i undersøgelsen, da dets indhold kan verificeres vha. udenrigsministerielt materiale. Notatet er vedlagt som bilag nr. 13.

⁶ RG 59 er for perioden 1910 - 1963 opstillet i *The Central Decimal Files* (CDF). Dette system er opdelt i syv periodiske grupper. I denne sammenhæng har to af disse grupper interesse. Det drejer sig om perioderne 1955-1959 og 1960-

ment of State, mødereferater, skrivelser til og fra ambassaderne samt korrespondance med andre ressortministerier af relevans for de konkrete sager.

Andre amerikanske arkivgrupper er blevet undersøgt. Vigtigst i den forbindelse er de såkaldte office- eller LOT-files, som er et emneopdelt arkiv under Department of State, og som derfor også forefindes i RG 59. Disse akter er ikke registreret i central files systemet. Typisk er der tale om akter, som er knyttet til selvstændige enheder eller bestemte emner. Flådens arkiv over logbøger (RG 24) er ligeledes blevet undersøgt sporadisk i perioderne omkring anløbene. Endeligt er flådens billedarkiv (RG 428-GX) undersøgt for billedmateriale.

Selvom Department of State har haft travlt med at deklassificere materiale, som er ældre end 25 år, er der utilgængelige områder. Dette skyldes blandt andet, at noget materiale, efter at det er blevet deklassificeret, er blevet trukket tilbage af andre ministerier, som fandt, at materialet alligevel var af særlig følsom karakter. Dette forklarer de huller, som forekommer i kildeoversigten over det amerikanske kildemateriale. Det har til en vis grad været muligt at afdække mørke områder i den danske sagsgang med arkivalier fundet blandt *the central files* i Department of State's arkiv, og vice versa.

Det amerikanske kildemateriale er på linie med det danske ministerielle materiale ikke skabt med henblik på offentliggørelse, og må derfor tillægges stor kildemæssig værdi. Det amerikanske materiale er i noterne markeret vha. arkivets Record Group (RG) nummer.

Samtidige avisartikler er også anvendt som kilder. Disse har i høj grad fungeret som parameter for den offentlige interesse for anløbsproblematikken. Ligeledes er Avisårbogen brugt som supplement til denne del af undersøgelsen. Avisårbogen giver et godt indtryk af, hvad der var øverst på den officielle politiske dagsorden, men er ikke fuldt dækkende for pressens dækning, og er selvfølgelig anvendt med dette forbehold in mente. Som konsekvens heraf er de landsdækkende aviser læst i perioderne omkring anløbene, mens avisårbogen så har dækket resten. Der er anvendt aviser med meget varieret politisk observans. Variationen i avisernes dækning af anløbsproblematikken er i sig selv ikke et tema i analysen, men det er ikke desto mindre væsentligt at have de politiske tilhørsfor-

1963. Systemet består af kombinationer af decimaler, hvis sammensætning dækker over en sagstitel. Et eksempel er sagsnummer 711.5859/dato, i hvilket 7 står for politiske relationer, 11 for USA, 58 for Danmark og 59 for flåde. Systemet er meget præcist, men svært gennemskueligt. Fra februar 1963 gik Department of State over til det såkaldte *Numeric File System*. Dette system består af fire periodisk opdelt grupper. Heraf er de tre af interesse for denne undersøgelse, nemlig de tre grupper, som dækker over årene 1963 til 1969. *The Numeric Files* er opdelt i 8 hovedemnegrupper. Disse har alle en emnebetegnelse, DEF, POL, etc. Herudover præciseres emnebetegnelserne med decimaler og landeforkortelser, såsom DEN, UK etc. Således dækker DEF 12 DEN eksempelvis over Defense, Armaments, Denmark. *The Numeric Files System*, også betegnet *The Central Foreign Policy Files (CFPF)*, er lettere tilgængeligt, men mindre præcist end det decimale arkivsystem, hvorfor dette system krævede en bredere afsøgning også af mere perifere sagsgrupper.

hold in mente ved inddragelse af artikelmaterialet. En række venstrefløjsaviser herunder Land og Folk og Information var således eksponenter for kritikken af regeringens politik på området, mens de borgerlige aviser f.eks. Berlingske Tidende skildrede de allierede flådeanløb mindre kritisk.

Samtidig litteratur skrevet af politikere og politiske observatører samt embedsmænd har ligeledes fungeret som kilder til den stående udenrigspolitiske debat i den behandlede periode. I den forbindelse skiller Per Hækkerups bog ”Dansk Udenrigspolitik” sig ud som et centralt værk, da den repræsenterer en central aktørs officielle holdning til dansk udenrigspolitikens råderum i perioden.

Beskrivelsen af forholdet mellem Danmark og USA er præget af to omfattende danske værker skrevet i årene efter Den Kolde Krigs ophør. Det drejer sig om Poul Villaumes afhandling ”Allieret med forbehold” fra 1995 og DUPI’s rapport ”Grønland under Den Kolde Krig” fra 1997.

Villaume undersøger, primært på basis af udenlandsk kildemateriale, den første periode af det danske alliancemedlemskab. Han konkluderer i sin bog, at Danmark, trods betydelig enighed med den overordnede NATO-politik, var *allieret med forbehold*. Villaume når, via en analyse af det dansk-amerikanske diplomati, frem til, at den danske alliancepolitik ikke alene er udtryk for bekvemmelighed og genstridig indenrigspolitisk opinion, men også skyldes ledende politikeres skepsis imod dele af den politik, NATO og USA stod for. Villaume forklarer endvidere, hvorledes Danmark kunne have sine forbehold, uden at dette gav Sovjetunionen anledning til at tro, at Danmark stod svagere i alliancen. Villaumes afhandling læner sig i sin beskrivelse af supermagterne op ad den revisionistiske skole, men afviger dog ved ikke i væsentligt omfang at inddrage det økonomiske aspekt, som ellers kendetegner denne tilgangsvinkel. Som Villaume også selv beklager lider afhandlingen af, at han under sit arbejde ikke har haft adgang til Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets arkiver.⁷ Villaume berører kun meget perifert anløbsproblematikken og i den forbindelse udelukkende sagen om den atomdrevne ubåd, USS Skate, fra 1958. Dette skyldes sandsynligvis, at spørgsmålet om atombevæbnede skibes anløb først aktualiseres i 1961, hvor Villaume rent periodisk afgrænser sin undersøgelse.⁸

I forbindelse med udarbejdelsen af DUPI’s Grønlands-rapport valgte regeringen at lette adgangen til de danske ministeriers arkiver og gav derved adgang til et stort hidtil udforsket materiale. Rapporten bekræftede i høj grad Villaumes tese om naturen af den danske alliancepolitik, men nuancerede også billedet af denne, da rapporten kunne påvise en række helt konkrete begrænsninger for den danske suverænitet inden for alliancesamarbejdet.⁹ Tilsammen repræsenterer de to værker

⁷ Villaume ”Allieret med Forbehold” (1995), s.38-43.

⁸ Villaume redegør i en bisætning meget kort for afvisningen af USS Skate. Se Villaume (1995), s.570.

⁹ Eksempelvis var H.C. Hansen papiret endnu ikke offentliggjort, da Villaume færdiggjorde sin undersøgelse.

en bredt accepteret opfattelse af de dansk-amerikanske relationer i efterkrigsårene. DUPI tager i de perspektiverende kapitler i Grønlandsrapporten også meget kort anløbsproblematikken op. Der lægges i den sammenhæng meget vægt på de begivenheder, som fandt sted mellem anløbet af USS Randolph og et fortroligt møde mellem J.O. Krag og den amerikanske ambassadør i 1967.¹⁰

Som ovenfor nævnt fik amerikanske flådeanløb i slutningen af 1980'erne større presseomtale end tidligere. Dette skyldtes i høj grad fodnotepolitikken og den generelle polarisering af sikkerhedspolitikken i disse år, hvor kernevåbenspørgsmål kom øverst på den indenrigspolitiske dagsorden. De såkaldte Neptune Papers af blandt andre William Arkin, Hans M. Kristensen og Joshua Handler blev centrale indlæg i denne debat. Gennem grundige undersøgelser af amerikanske fartøjers logbøger lykkedes det at kortlægge en stor del af atomkapløbet på havene.¹¹ Disse arbejder fik stor betydning i samtiden, da de i høj grad kom til at danne grundlag for den NATO-skeptiske fløjs argumenter i debatten. Efter Den Kolde Krigs afslutning har forskerne bag undersøgelseerne på baggrund af amerikanske kilder fortsat deres arbejde, hvilket også denne undersøgelse har profiteret af.¹²

Den ophedede debat om den danske atompolitik i 1980'erne motiverede udarbejdelsen af flere danske fremstillinger om den danske atompolitik og anløbsspørgsmålet. Fremstillingerne "Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik" fra 1986 og "Kernevåbenfri Stræder?" fra 1988, som begge er udgivet af Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU), har begge meget specifikt behandlet anløbsproblematikken. Ligeledes tager Erik Boel spørgsmålet op i bogen "Socialdemokratiets Atomvåbenpolitik 1945-88" fra 1988. Boel lægger særlig vægt på MLF-debatten samt den ved udgivelsen meget aktuelle anløbsdebat i april 1988. Boels analyse er primært baseret på de socialdemokratiske partiarkiver, hvilket giver bogen et meget snævert nationalt (og socialdemokratisk) perspektiv. Belysningen af den danske holdning til kernekraft under Den Kolde Krig er repræsenteret af to dominerende værker. Det drejer sig om Flemming Petersens "Atomalder uden Kernekraft" og "Til Samfundets Tarv" om Risøs historie, som blev skrevet i anledning af forsøgscentrets 40 års jubilæum. Den anvendte sekundærlitteratur er i høj grad anvendt til beskrivelsen af de omkringliggende faktorer og berører i ringe grad undersøgelsen af den konkrete sagsbehandling.

Denne undersøgelses metode er en empirisk historisk analyse baseret på relevante primærkilder. Som beskrevet består det anvendte kildemateriale af både danske og amerikanske sagsakter fra de

¹⁰ Se DUPI (1997), s.441-445 om MLF, og s. 445-450 om anløbsproblematikken.

¹¹ Specielt Neptune Paper no. 6, Kristensen, Hans M.; Arkin, William & Handler, Joshua: "U.S. Naval Nuclear Weapons in Sweden" fra september 1990 har i denne sammenhæng vist sig anvendelig.

¹² Eksempelvis kunne Norris, Arkin og Burr i artiklen "Where They Were" udførligt redegøre for placeringen af flere amerikanske atomvåbendeponeringer hos alliancepartnere. Se The Bulletin of the Atomic Scientists Nov/Dec. 1999, no. 6, vol. 55, pp 26-35.

respektive regeringer, Folketingstidende samt samtidige aviser. Kildebehandlingen er underbygget af relevant sekundærlitteratur, herunder både publicerede afhandlinger og artikler samt en række ikke-publicerede arbejder, som alle direkte har berørt aspekter i anløbsproblematikken.

Som tidligere beskrevet er de omkringliggende faktorer for sagsbehandlingen af anløbsanmodningerne beskrevet på baggrund af sekundærlitteratur. Dette er mest udtalt i beskrivelsen af de sovjetiske og amerikanske strategiske interesser i det nordlige område, som udelukkende beror på sekundær litteratur. Selvom beskrivelsen af de overordnede linier i dansk udenrigspolitik i perioden også primært beror på sekundært materiale, er der også inddraget primære kilder, når sådanne har været tilgængelige. Det har vist sig givende at undersøge det kildegrundlag, på hvilket den tidligere forskning er funderet, da dette har lettet det efterfølgende arkivarbejde.

Grundet den omfattende mængde af tilgængeligt materiale har det været muligt at afdække ikke hidtil belyste aspekter af anløbsproblematikken. En stor del af det primære kildemateriale er ikke benyttet i den hidtidige forskning, hvilket begrænser omfanget af nødvendige historiografiske diskussioner om denne specifikke problemstilling. Det har dog gennem sekundær litteratur været muligt at belyse relaterede problemstillinger, som blandt andet har dannet rammen om selve analysen.

Den metodiske tilgang til problemstillingen er bestemt af, at dette speciale bygger på en teoretisk antagelse om, at Danmarks udenrigspolitiske manøvrerum i spørgsmålet om atombevæbnede og atomdrevne fartøjers adgang til danske farvande og havne var bestemt af tre primære faktorer: Den indenrigspolitiske opinion, det specielle forhold til Sovjetunionen, som i høj grad var bestemt af Danmarks geografiske position som frontliniestat, og endeligt de alliancemæssige forpligtelser Danmark havde i forhold til USA og NATO. Det var i spændingsfeltet mellem disse tre elementer, at den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik i dette særlige spørgsmål fandt sin form.

Opbygning

Selve specialeafhandlingen er opbygget i fem overordnede kapitler. Efter dette indledende kapitel består specialet af fire overordnede kapitler, hvoraf det sidste er opsummerende og konkluderende. I de tre hovedkapitler behandles flådeproblematikken på forskellige niveauer, globalt, regionalt og endeligt på sagsniveau.

For at afdække omstændighederne omkring sagsbehandlingen af anløbs- og passageanmodningerne er det nødvendigt at klarlægge de eksterne forhold, som influerede det danske udenrigspolitiske råderum i perioden. Målet med Kapitel 2 er at skitsere den eksterne ramme, inden for hvilken det danske udenrigspolitiske råderum tegnede sig. Undersøgelsen tager udgangspunkt i supermagternes overordnede strategiske doktriner og deres betydning for definitionen af Østersøens

strategiske betydning. I kraft af den tematiske afgrænsning lægges der særlig vægt på flådernes betydning for supermagternes strategiske overvejelser. I kapitlet redegøres også for den amerikanske Neither Confirm Nor Deny-politik (NCND), som fra 1958 blev et kernebegreb for den amerikanske flådes atomdiplomati. Kapitlet afsluttes med en drøftelse af begrebet *Den Nordiske Balance*, som i perioden blev benyttet som en karakteristik af det overordnede sikkerhedspolitiske mønster i Norden.

De overordnede træk i periodens danske udenrigspolitik beskrives i kapitel 3. Der trækkes linier fra kapitel 2, hvorved betydningen af supermagternes strategier for udformningen af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik belyses. Herudover inddrages den indenrigspolitiske dimension i belysningen af baggrunden for de danske udenrigspolitiske prioriteringer. Målet med kapitel 3 er at forklare de overordnede mål og midler i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. En række konkrete problemstillinger, som har haft særlig betydning for anløbsproblematikken, belyses særskilt. I den forbindelse gennemgås Grønlands særlige stilling i dansk udenrigspolitik, herunder hvorledes spørgsmålet om atomvåben på Grønland kan have påvirket håndhævelsen af atompolitikken i resten af Danmark.¹³ Der redegøres ligeledes for den ophedede debat om oprettelsen af en multilateral NATO atomstyrke (MLF). MLF-debatten fik stor betydning for anløbsproblematikken, da den fra begyndelsen af 1960'erne skærpede den offentlige interesse for spørgsmålet i Danmark. I perioden aktualiseredes også spørgsmålet om atomdrevne skibes anløb. Som konsekvens heraf redegøres der kort for den danske regerings generelle holdning til kernekraft. Endelig diskuteres de folkeretlige aspekter i problemstillingen om fremmede fartøjers anløb og passage af danske havne og stræder. Derved belyses den danske regerings manøvrerum inden for de i denne forbindelse relevante folkeretlige konventioner, som Danmark havde valgt at tiltræde.

Afhandlingens kerneafsnit er kapitel 4, hvor sagsbehandlingen af en række konkrete anløbsanmodninger, som på den ene eller den anden måde berørte Danmarks atompolitik, undersøges. Kapitel 4 vil dels på baggrund af rammen, som er etableret via de tidligere kapitler, og dels på baggrund af analysen af de konkrete sager, give et billede af den danske udenrigspolitik, som den blev ført på sagsniveau fra 1958 til 1971. Det centrale i undersøgelsen af anløbssagerne er, hvilket spillerum den danske sagsbehandling gav amerikanerne, og hvorledes danskernes håndtering af sagerne kom til at påvirke det dansk-amerikanske forhold. Som en følge heraf ligger det uden for denne afhandling at undersøge, hvorvidt der reelt var atomvåben om bord på de enkelte fartøjer eller ej.

Udviklingen i den danske sagsbehandling har motiveret en opdeling af kapitel 4 i fire underafsnit, som hver især repræsenterer enkelte udviklingstrin i sagsbehandlingen. I den første perio-

¹³ Rent geografisk dækker betegnelsen Danmark over Jylland og øerne. Således er anløb af havne i Grønland og på Færøerne ikke undersøgt.

de 1958-1961 indløb de første anløbs- og passageanmodninger for atomdrevne fartøjer. I perioden 1961-1965 aktualiseres spørgsmålet om atombevæbning ombord på fartøjerne. Endvidere øgedes fokus på anløbsproblematikken i denne periode pga. MLF-debatten. Årene 1966-1967 er præget af øget spænding mellem amerikanske interesser og de danske forbehold på området ofte motiveret af voksende interesse fra pressen. Endelig er den sidste del af perioden, årene fra 1968-1971, præget af det tragiske flystyrt ved Thule og den borgerlige regerings tiltrædelse.

I kapitel 5 samles der op på analysens enkeltelementer og konkluderes på baggrund af denne, hvorefter der perspektiveres til debatten om atombevæbnede skibe i danske havne, som den tog sig ud tyve år senere. Det tilsigtes dermed, gennem denne korte belysning af 1980'ernes problemstillinger, at skabe en bedre forståelse for anløbsproblematikken, som den tog sig ud i 1960'erne. Slutteligt opsummeres hele specialet i det engelske resumé.

Østersøens strategiske betydning 1945 til 1971

For at forstå rammerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, er det nødvendigt at fastlægge Danmarks strategiske betydning for de to supermagter i perioden. Et centralt element i den forbindelse er den geografiske parameter, dvs. landets beliggenhed. Således bør Danmarks betydning betragtes i direkte sammenhæng med Østersøens betydning for de to supermagters overordnede sikkerhedskoncepter.

De fire nordiske lande, dvs. Danmark, Norge, Sverige og Finland, har meget forskellig geografisk opbygning, hvilket under Den Kolde Krig gav landene forskellig sikkerhedsgeografisk betydning i forhold til supermagterne.¹⁴

Dansk sikkerhedsgeografi var i høj grad betinget af landets strædeposition.¹⁵ Endvidere havde Jylland betydning for forsvaret af Slesvig-Holsten samt som flybase for allierede styrker i tilfælde af konflikt. Det flade terræn, den beskedne udstrækning og den høje befolkningstæthed gav forsvaret af Danmark en særlig karakter.

Rent geografisk kendetegnes Norge ved sin betydelige størrelse i forhold til sit lave befolkningstal. Landet grænser op mod de store basekomplekser på Kola-halvøen, hvilket under Den Kolde Krig gjorde landet strategisk vigtigt for den vestlige blok. Kola-halvøens betydning som en af Sovjetunionens to vigtigste flådebaser blev etableret fra 1950'erne. Barentshavet var af stor strategisk betydning, da det var den sovjetiske Nord-flådes passagevej til Atlanterhavet, som var NATO's vitale forsyningslinie mellem USA og Europa.¹⁶ Det sydnorske område havde derimod ringe betydning for supermagterne, men udgjorde kernen i den norske statsdannelse på grund af befolkningskoncentrationen i området.

På trods af den svenske geografis relativt ringe strategiske betydning, var det alligevel uacceptabelt for begge supermagter, om modparten fik kontrol over svensk territorium. Dette skyldtes primært, at det sydsvenske område havde betydning for adgangen til Østersøen, og at det nordsvenske område kunne i tilfælde af konflikt få betydning som gennemgangsområde.

Som grænseland til Sovjetunionen var Finlands geografiske betydning stor. Det ville underminere sovjetisk sikkerhed, om Finland kunne anvendes som opmarchområde for fjendtlige tropper. Ligeledes ville det være uacceptabelt for de vestlige magter, hvis det nordlige Finland blev brugt som gennemmarchområde mod Nordnorge. Landets geografi og historie gjorde, at Finland var

¹⁴ Begrebet geopolitik er en betegnelse for de aspekter af supermagternes politik og strategier, der har betydning for den globale magtbalance. Som en naturlig følge heraf er studiet af geopolitik en holistisk disciplin, hvor målet er at forklare, hvorledes staters politiske mål og aktioner i forskellige geografiske områder påvirker hinanden.

¹⁵ Ved strategisk passageområde forstås et område, der anvendes til passage, med det formål at nå et andet geografisk område - det egentlige mål eller operationsområde.

¹⁶ Området ved Kola er farbart hele året pga. Golfstrømmen, som holder havnene isfri (se kort, bilag nr. 2). Ifølge Skogrand, Njølstad og Tamnes (1998), s.20 rådede Sovjet i 1957 over ca. 450 ubåde, hvoraf de 350 var i Nord-flåden.

udenrigspolitik følsom over for de politiske tendenser i Kreml, hvilket blev institutionaliseret ved den finsk-sovjetiske venskabs-, samarbejds-, og bistandspagt af 1948.

Under Den Kolde Krig var det baltiske område og området omkring Leningrad (Leningradskaja oblast) sammenlignet med resten af Sovjetunionen stærkt industrialiseret, hvilket øgede områdets strategiske betydning i fredstid.¹⁷ Geografisk set er de baltiske lande flade og let fremkommelige. Landenes historie har vist, at området er oplagt som flankerområde for landangreb mod de russiske kerneområder.¹⁸ Det har dog været mere sandsynligt, at området i tilfælde af krig ville fungere som overflyvningsområde for angribende bombefly med eskorter. begge scenarier gav området stor defensiv betydning, hvorfor defensive installationer fik relativ høj prioritet, set i forhold til områdets offensive potentiale.¹⁹

Grundet de defensive interesser i regionen har Rusland og Sovjetunionen gennem store dele af sin historie søgt at kontrollere Østersøen, for derved at skabe et *Mare Clausum*, et lukket hav. Målet var at undgå fremmed indtrængning og indflydelse i dette for Sovjetunionen svage område. Som modtræk hertil har de konkurrerende stormagter gennem tiderne - herunder både briter, tyskere og amerikanere - opretholdt flådetilstedeværelse for derved at sikre Østersøens status som et *Mare Liberum* – et åbent hav. De danske stræder, som er nøglen til Østersøen, har haft en helt central betydning i denne interessekonflikt.²⁰

Sovjetiske interesser i Østersøregionen

De sovjetiske strategiske interesser i regionen skal ses i direkte forlængelse af de ændringer, som skete i det sovjetiske forsvar gennem den behandlede periode. Stalins militære doktriner, som havde præget de tidlige efterkrigsår, var i høj grad vokset ud af 2. Verdenskrig, hvor truslen mod den sovjetiske stats eksistens havde været de tyske hærstyrkers fremmarch over den sovjetiske landmasse. I den ånd blev russisk forsvar i efterkrigsårene defineret som forsvaret af russisk territorium. Med den øgede supermagtskonkurrence ændredes dette, da der fra centralt hold opstod krav om, at det sovjetiske forsvar skulle fungere som en global magt. Dette gav plads til nytænkning i det enorme sovjetiske militærapparat.

¹⁷ Miljan, Toivo: “*East vs. West: Political and military strategy and the Baltic Littoral*” (1981), s. 224.

¹⁸ Et flankerområde (siden i forsvaret) er den del af hovedfronten, hvorfra et angreb kan gennemføres uden om tyngden af forsvaret.

¹⁹ Miljan, Toivo (1981), s. 222.

²⁰ Debatten om Østersøen som et lukket hav/et fredens hav blev under Den Kolde Krig aktuel, da den sovjetiske folkeretsekspert S.V. Molodtsov udgav artiklen ”Östersjösundens folkerättsliga ställning” (oversat til svensk) i det sovjetiske tidsskrift Stat og Ret i nr. 5 fra 1950. Artiklen affødte skarpe reaktioner i vest. Således fulgte og kommenterede Udenrigsministeriet den russiske debat, hvilket fremgår af UM’s gruppeordnede arkiv 55.B.3, pk.1a, ”Sovjetisk krav om lukning af Østersøen” (1950-31/12 72). Her findes i øvrigt en afskrift af Molodtsov’s artikel på svensk.

Fra kystbevogtning til højsøflåde

Traditionelt set var Rusland og Sovjetunionen en kontinentalmagt. Dette skyldes primært, at den russiske landmasse, gennem de sidste to hundrede år, gentagne gange har været krigsskueplads for store og omkostningsfulde krige. Ruslands geopolitiske tyngde beroede i høj grad på landmassens størrelse og placering i hjertet af det centraleuropæiske kontinent. Som en følge heraf blev havene indtil 1950'erne i russisk optik betragtet i en defensiv kontekst, hvilket i praksis vil sige, at flådens betydning defineredes i forlængelse af kystforsvaret. Først fra 1960'erne fik flåden en reel offensiv betydning.²¹

Stalins død i 1953 og Khrustjovs efterfølgende tiltrædelse som Sovjetunionens leder ændrede imidlertid landets udenrigspolitiske profil. Forholdet til Vesten var præget af store udsving under Khrustjovs regeringsperiode, og der var ikke langt fra imødekommenhed til øget spænding og optrapning af Den Kolde Krig. På trods af Cuba- og Berlin-kriserne blev Khrustjovs regeringsperiode kendetegnet af lanceringen af en mere fleksibel og aktiv udenrigspolitik, specielt i forhold til tredje verdenslandene. Sovjetunionen begyndte at udnytte lejlighedsvis muligheder i de politiske konjunkturer i den tredje verden for derved at opnå geopolitisk gevinst. Således blev den vestlige afkolonisering fulgt op af sovjetiske tilbud til de tidligere kolonier om økonomisk og militær støtte. På den måde blev flere af de nye stater på fredelig vis optaget i sovjetisk indflydelsessfære. Sovjetunionen opnåede eksempelvis gennem billigt våbensalg stor indflydelse i både Egypten og Syrien.²²

Denne nye udenrigspolitiske profil kom også til at præge udformningen af det sovjetiske forsvar. I 1956 tiltrådte Sergei G. Gorshkov som Sovjetunionens nye flådechef.²³ Gorshkov, der havde profileret sig stærkt under Anden Verdenskrig og efterfølgende gjort lynkarriere i den sovjetiske flåde, blev en central skikkelse i reformationen af den sovjetiske flåde. Han argumenterede for, at flåden skulle have større betydning for Sovjetunionens strategiske afskrækkelse. Gorshkov måtte kæmpe en lang kamp mod de traditioner i det sovjetiske forsvar, som ønskede, at den strategiske afskrækkelse skulle hvile på de konventionelle landstyrker og interkontinentale ballistiske missiler (ICBM). Reelt fik den sovjetiske flåde først reel betydning for den strategiske afskrækkelse med indførelsen af Delta og Yankee ubådene i slutningen af 1960'erne. Derved blev ubådsflåden et alternativ til den landbaserede afskrækkelse. Samtidig blev overfladeflåden brugt til at forøge landets geopolitiske prestige. Denne udvikling afspejles af en kraftig forøgelse i antallet af sovjetiske anløb af fremmede staters havne. Således blev der mellem 1953 og 1966 kun gennemført 37 diplomatiske an-

²¹ Gemzell "Warszawapakten, DDR och Danmark Kampen för en maritim operationsplan" (1996), s.44.

²² Samarbejdet med Egypten indledtes allerede efter Suez-krigen i 1956, og intensiveredes efter krisen i 1967.

²³ Se John G. Hibbits s.142-146 i "Red Star Rising at Sea" af Sergei G. Gorshkov (1974).

løb af sovjetiske fartøjer på verdensplan, mens der i perioden 1967 til 1976 sammenligningsvist blev gennemført 170 besøg i 50 forskellige lande.²⁴ Flåden skulle fungere som et billede på Sovjetunionens storhed, og blev på den måde et vigtigt redskab i den geopolitiske konkurrence med USA. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at besøgene fra 1953 til 1966 primært gik til vesteuropæiske lande, mens en overvejende del af besøgene i perioden 1967 til 1976 gik til udviklingslande.²⁵ Denne udvikling illustrerer, hvorledes flådens nye opgaver passede ind i Sovjetunionens kapløb om de nye stater. Det er klart, at i denne udvikling var Gorshkov kun toppen af beslutningsprocessen i flåden. Ikke desto mindre synes kombinationen af Khrustjovs udenrigspolitiske profil og Gorshkovs ideer at være af stor betydning for den strukturelle ændring af flådens betydning i den sovjetiske strategi.²⁶

Det centrale i denne sammenhæng er, at det primære fokus i den senere del af perioden lå på Nord-flåden i Murmansk og på Middelhavsflåden, hvilket sammenligningsmæssigt mindskede Østersøflådens strategiske betydning. Hvor Østersøhavene i årene efter krigen havde været kernen i den sovjetiske flåde, forrykkedes fokus nu mod nord.²⁷ I artiklen "Warszawapakten, DDR och Danmark Kampen för en maritim operationsplan" redegør Carl-Axel Gemzell for den interne konflikt i det sovjetiske forsvar, og for hvorledes reformerne kom til at påvirke Østersøens strategiske betydning. Ifølge Gemzell betød Sovjetunionens øgede flådekoncentration på Kola-halvøen, at DDR's og Polens betydning for en eventuel Warszawapagt-invasion af Danmark øgedes.²⁸

I begyndelsen af 1960'erne var den sovjetiske flåde den amerikanske mærkbart underlegen. Billedet ændredes, da Sovjetunionen i midten af 1960'erne valgte at satse på ubåde bevæbnet med kernevåben. Resultatet af de sovjetiske anstrengelser blev en talmæssigt stærk atomdrevne ubådsflåde, som dog stadig havde kvalitative mangler i forhold til den amerikanske. Som tidligere nævnt var det med indførelsen af de atomdrevne og atombevæbnede ubåde, og i særdeleshed Yankee-klassen, at en andenslagsevne sikredes. Dette kunne i sig selv afskrække en eventuel modstander fra at angribe, og hermed var ambitionerne med den sovjetiske flåde ændret. Hvor Sovjetunionens strategiske ubådsstyrke indtil da havde bestået af konverterede ubåde af Zulu-klassen og die-

²⁴ Petersen, Charles C. „Showing the Flag“, s.89 i Bradford and McConnell, "Soviet Naval Diplomacy" (1979).

²⁵ Petersen, Charles C. (1979), s.90-91. Et eksempel på et prestigebesøg i et vestligt land var da en sovjetisk krydser og to destroyere 8. til 12. maj 1964 anløb Københavns Havn. Besøgets program samt FMN's evaluering af besøget findes i FMN 1. kontor 153.1-9 pk. A319, 1963-67. Besøgsrapporten er dateret 25/6 1964, og underskrevet af K.A. Holm, P.D. Christensen og S.T. Petersen. Programmet for besøget er dateret april 1964 og udarbejdet af Søværnskommandoen.

²⁶ I sin undersøgelse af Warszawapagtens flådestrategier, gjort på basis af østtysk arkivmateriale, tillægger Carl-Axel Gemzell Gorshkov central betydning for udviklingen af den sovjetiske flåde. se Gemzell (1996), s. 44-47.

²⁷ Se Tamnes „The United States and..." (1991), s. 55ff, om det sovjetiske skifte fra at have det flådestrategiske fokus i Østersøen til derimod at fokusere på Nordhavets offensive potentiale. Tamnes fremhæver vigtigheden af, at Sovjetunionen havde om nogen under Anden Verdenskrig havde mærket Nordhavets betydning som forsyningslinie.

²⁸ Se Gemzell (1996), s47ff, 63ff (invasionsplaner inkl. a-våben) og 68ff (invasionsplaner uden a-våben).

seldrevne Golf-ubåde med relativ kort neddykningstid og kun med mulighed for affyring af op til 3 *Sea Launched Ballistic Missiles* (SLBM), var den nye styrke skræmmende.²⁹

Den undersøgte periode er præget af den ovenfor skitserede udvikling. Konsekvensen af de sovjetiske reformer, og ikke mindst den nedenfor behandlede amerikanske perception af disse, var, at Østersøens betydning for de globale strategier ændredes mærkbart gennem den behandlede periode.

Sovjetunionen og Østersøen

Forudsætningerne for de sovjetiske interesser i Østersøen var efter Anden Verdenskrig ændret fundamentalt. Hvor Sovjetunionen før krigen kun havde adgang til Østersøen via området omkring Leningrad, havde Moskva i 1945 direkte kontrol over 500 sømil kyst og indirekte kontrol over 350 sømil i Warszawapagt-staternes kyststrækning. Endvidere var der til den sovjetiske interessesfære knyttet 600 sømil neutral finsk kyststrækning.³⁰ Dermed havde Sovjetunionen reelt kontrol over hele den nordlige flanke på den centraleuropæiske front. På trods af denne dominans var den sovjetiske flådes opgaver, fra Anden Verdenskrig og frem til 1960'erne, primært knyttet til kystforsvar af de strategisk vigtige landområder. I kraft af Østersøregionens store betydning som flanke for en eventuel centraleuropæisk krig blev kystbevogtningen her vægtet særligt tungt. På grund af kystforsvaret var Østersøflåden fra Anden Verdenskrig og frem til slutningen af 1950'erne den vigtigste og største af de fire sovjetiske flåder.³¹

Som før nævnt var den grundlæggende idé i 1960'ernes reformation af flåden, at den skulle spille en aktiv rolle også uden for de sovjetiske farvande. Den frie adgang til oceanerne gjorde i denne forbindelse at havnene i Nordhavet mere attraktive end havnene i den lukkede Østersø.³²

Selv om Østersøens strategiske betydning ændredes fra og med 1960erne, var Østersøregionen stadig af stor betydning for den sovjetiske flåde. For det første var der mange flådebaser i området. Den vigtigste var Kaliningrad, som havde stor strategisk betydning både som flådebase og som overvågnings- og efterretningspunkt mod vest.³³ Endvidere anlagde Sovjetunionen under besættelsen af de tre baltiske lande flådebaser i alle tre lande. De vigtigste lå i Paldiski, Tallinn, Riga, Liepaja og Klaipeda.

²⁹ Watson "Red Navy at Sea" (1982), s. 24.

³⁰ Rau (1970), s.27. Se bilag nr. 1.

³¹ Se Gemzell (1996), s. 63.

³² Watson (1982) s.27, se også Örvik (1963), s.27, samt Clemmesen (1985) "Sovjetunionen og Stræderne".

³³ Strategi er planlægning og ledelse af operationer på det overordnede nationale eller internationale plan. Taktik er derimod en tilrettelæggelse af fremgangsmåden og udnyttelsen af krigsmidlerne på lokalt niveau. Strategi bruges her også i en mere politisk kontekst.

De baltiske staters betydning var også betinget af, at landene lå i luftlinien mod de centrale områder omkring Leningrad. Som konsekvens heraf blev der placeret en vigtig gruppe varslingsstationer i Baltikum, hvorefter området fungerede som en integreret del af det sovjetiske varslingsystem. For at modstå fremmed indtrængen i området var kontrollen over de danske bæltter og Sundet af stor betydning. I artiklen "Sovjetunionen og stræderne" fra 1985 fremlagde daværende major Clemmesen sin militære vurdering af Sovjetunionens strategiske interesser i Østersøen og konkluderede, at disse selv under en sovjetisk offensiv ville være defensive. Rent taktisk var det vigtigt for de sovjetiske styrker at sikre regionens flankeposition i forbindelse med en eventuel sovjetisk offensiv i Centraleuropa. "*Den primære interesse i vort område er sandsynligvis at hindre operationer, der kan genere en offensiv på den nordtyske slette.*"³⁴ På denne baggrund fastslog Clemmesen, at Sovjetunionen havde en oplagt interesse i at begrænse adgangen til Østersøen, som stødte umiddelbart op til følsomme dele af sovjetisk territorium og den centrale front i Tyskland.

Warszawapagten primære flåde bevæbning i området var amfibiefartøjer, minerydningsfartøjer samt dieseldrevne ubåde.³⁵ I tilfælde af konflikt, og den der af følgende invasion af Danmark, skulle luftvåbnet eliminere det danske antiluftforsvar (herunder Honest John og Nikehercules batterierne) og de danske varslingsstationer for at give plads for luftlandsatte styrker. Efterfølgende skulle amfibieflåden invadere og etablere kontrol over det danske område, og samtidigt skulle minerydningsfartøjer gøre bæltterne og Sundet farbare for de sovjetiske flådefartøjer. Endelig skulle de taktiske ubåde holde fremmede fartøjer ude.³⁶ Invasionens strategiske sigte var defensivt men blev implementeret med offensive taktiske midler. Warszawapagten ville via invasionen sikre sig kontrol over regionen, for så at kunne koncentrere sig om den centrale front i Tyskland og Nordflådens offensiv mod Nord-Atlanten.³⁷

Siden Peter den Stores tid havde Østersøområdet været et vigtigt værftsområde for Rusland, og var det derfor også for Sovjetunionen. Blandt de vigtigste værfter var Admiralitetsværftet i Leningrad, som i årene 1956-59 bl.a. byggede den atomdrevne isbryder Lenin. Selvom ikke-sovjetiske værfter formelt ikke var en del af den sovjetiske værftskapacitet, var integrationen med DDR og Polen alligevel så stor, at værfterne i disse lande bør regnes med. Både Polens og DDR's

³⁴ Clemmesen: "Sovjetunionen og Stræderne" i Krig og Fred (1985), s.20.

³⁵ Se Rau (1970), s.28. Ifølge Rau repræsenterede den sovjetiske amfibieflåde i Østersøen i 1960'erne den største kvantitative koncentration af amfibiefartøjer blandt de fire sovjetiske flåder i denne periode.

³⁶ Se Gemzell (1996) s. 63ff og 68ff. Gemzell bygger sine vurderinger af Warszawapagten angrebsstrategier på østtyske øvelsesplaner.

³⁷ I artiklen, "Russia and the Baltic Sea 1920-1970" fra 1970 konstaterede Kpt. Erwin Rau fra U.S. Naval War College, at styrkeforholdet mellem NATO og Warszawapagten i Østersøområdet da var 1:5, og tilføjede 4:1 hvis den svenske flåde tælles med på vestlig side. Tilsvarende forhold blev offentliggjort i B.T. 27/5 1969 i "Østersøen: Det Røde Hav".

værfter var selvsagt lokaliseret i Østersøregionen.³⁸ Målt i tonnage blev halvdelen af alle skibe til den sovjetiske flåde bygget i Østersøområdet. Af disse var halvdelen egentlige kampenheder.³⁹ I 1989 skønnedes Sovjetunionen at råde over i alt 83 forskellige typer af skibe og ubåde, som enten var i stand til at affyre atomvåben, blev drevet af atomkraft eller kunne transportere missiler, der kunne forsynes med atomspræghoveder. 35 af disse typer, herunder 23 skibstyper og 12 ubådstyper, var bygget i Østersøen på otte forskellige værfter i Finland, Sovjet eller DDR.⁴⁰

Værfterne i Østersøområdet fungerede også som reparationsværfter. En stor del af Nordflådens reparationer blev foretaget på disse værfter, som kan antages at ville have fået betydning under en længerevarende krise. Østersøen bevarede under hele Den Kolde Krig sin betydning som værftsområde.⁴¹ I kraft af koncentrationen af baser og værftspotentialet i regionen, må områdets betydning i en længerevarende konflikt formodes at øges over tid.

De store ændringer af de sovjetiske strategier i 1960'erne ændrede naturligt nok også Danmarks forhold til sin store nabo. Danskerne havde fået øjnene op for de strategiske ændringer, som skete i Sovjetunionen gennem 1960'erne, hvilket også havde ændret danskernes trusselsperception. Hvor slutningen af 1950'erne og starten af 1960'erne havde været præget af sovjetiske anklager rettet mod Danmark, dels som følge af opstillingen af raketbatterierne i 1957 dels pga. oprettelsen af Enhedskommandoen, var 1960'erne efter Cuba-krisen i højere grad præget af samarbejde og dialog. Gennem 1960'erne kom det dansk-sovjetiske forhold således ind i en mere imødekommende fase tydeligst markeret ved Krags og Khrustjovs besøg i henholdsvis Moskva og Danmark.

Bornholms strategiske placering kombineret med øens særlige status efter Anden Verdenskrig betød, at øen under Den Kolde Krig var et spændingspunkt i de dansk-sovjetiske relationer. I forbindelse med den sovjetiske rømning af øen i 1946 havde den danske regering tilkendegivet, ”at Danmark uden nogen som helst deltagelse af fremmede tropper straks er i stand til med egne styrker at besætte øen Bornholm og dér fuldt ud oprette sin egen administration.”⁴² Sovjetunionen forsøgte efterfølgende at få fastslået, at denne note medførte en varig forpligtelse til aldrig at lade fremmede tropper være på Bornholm, hvilket gav anledning til en del diskussion. Den danske regering bestred dette forhold, men fulgte det dog i praksis. Eksempelvis viste Danmark tilbageholden-

³⁸ SNU ”Flådestrategier og Nordisk Sikkerhedspolitik ”(1986) bd. 2, s.256

³⁹ SNU (1986) bd. 2, s. 256. Se også Rau (1970) s.28-29. Rau knytter ligeledes værfterne, og de gode forbindelser til dem, til logistikken, som skulle sikre flåden forsyninger fra land.

⁴⁰ Hans M. Kristensen, Information 20/6 1989 ”Sovjet fylder ”Fredens Hav” med civile og militære atomskibe”.

⁴¹ Se SNU (1986) bd. 2, s. 256-258, samt Rau (1970) s. 28.

⁴² Se UM-notat af 8/11 1967 af F. Kiær/Niels Boel. ”Bornholms militærpolitiske stilling set i relation til Sovjetunionen. En oversigt over det udenrigspolitiske hændelsesforløb omkring Bornholm fra 1945-1967”. Kommentaren var blevet formuleret af den danske gesandt i Moskva i 1946. I UM 105.Dan.5.

hed i forbindelse med NATO's flådeøvelser, hvor dansk deltagelse var betinget af, at øvelsesområdet ikke overskred den 16. længdegrad, ligesom alliancefartøjer ikke kunne anløbe bornholmske havne under disse fællesøvelser.⁴³

De selvpålagte begrænsninger skabte balance mellem de danske interesser på øen og de sovjetiske krav omkring Bornholmsspørgsmålet. På trods af de selvpålagte begrænsninger fastholdt øen en vigtig betydning for NATO primært i kraft af varslingsstationen i Almindingen.

USA og NATO's strategiske interesser i Østersøen

Den overordnede strategi for amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik var under hele Den Kolde Krig at inddæmme (to contain) Sovjetunionens politiske og militære indflydelse, heraf betegnelsen containment-politikken. Denne strategi var således også udgangspunktet for USA's interesser i Østersøregionen.⁴⁴

Fra "Massive Retaliation" til "Flexible Response"

Under præsident Dwight D. Eisenhower og dennes udenrigsminister John Foster Dulles hed den strategiske doktrin *Massive Retaliation* (massiv gengældelse). Rygraden i den massive gengældelse, som blev lanceret af Dulles i januar 1954, var Strategic Air Command's (SAC) atombevæbnede bombefly. SAC garanterede en hurtig massiv gengældelse gennem det såkaldte Airborne Alert-program. Strategien lå i direkte forlængelse af Eisenhowers generelle sikkerhedspolitik, som var blevet offentliggjort under betegnelsen *New Look*. *New Look* var opbygget omkring den kernevåbenbaserede afskrækkelse, hvilket politisk legitimerede en massiv reduktion af de konventionelle styrker.⁴⁵ Den massive gengældelse kom hurtigt under skarp kritik fra flere sider. Eksempelvis havde Dr. Henry A. Kissinger allerede i 1957 i bogen "*Nuclear Weapons and the Foreign Policy*" konkluderet, at den massive gengældelse havde svækket USA's udenrigspolitiske handlekraft ved at reducere USA's manøvrerum til et valg mellem atomkrig eller passivitet. Da truslen om atomkrig ikke var troværdig underminerede dette ifølge Kissinger den amerikanske afskrækkelseseffekt.

John F. Kennedy (JFK) tiltrådte som amerikansk præsident d. 20. januar 1961. Med sig bragte JFK en ny forsvarsminister (Secretary of Defence) Robert S. McNamara, hvis tiltrædelse markerede en fundamental ændring af den amerikanske forsvarsdoktrin. Tankegangen i denne nye doktrin blev betegnet *Flexible Response*.⁴⁶

⁴³ De selvpålagte danske begrænsningerne for Bornholm er beskrevet i UM-notat af 8/11 1967 af F. Kiær/Niels Boel i UM 105.Dan.5.

⁴⁴ Se DUPI (1997) bd. 1, s. 43.

⁴⁵ Se DUPI (1997) bd. 1, s. 173ff.

⁴⁶ Se Njølstad "In Search of Superiority" (1994), s.26ff samt Ball (1986) s.62ff.

Herudover skete der på dette tidspunkt en forrykkelse af den strategiske magtbalance. Ikke så dramatisk, som Kennedy havde udtrykt det under sin præsidentvalgkampagne, men Sovjetunionens teknologiske landvindinger viste, at USA risikerede at miste den overlegenhed, som indtil da havde præget det globale billede. Den voksende frygt for den sovjetiske oprustnings muligheder gav Kennedy-administrationen politisk mulighed for at øge de amerikanske forsvarsbudgetter kraftigt.⁴⁷

De nye forsvarspolitiske vinde resulterede i en intern magtkamp værnene imellem. Det store spørgsmål var, hvilket værn der skulle garantere den atomare afskrækkelse. Allerede under Eisenhower-administrationen havde amerikanerne indset nødvendigheden af alternativer til SAC's dominans. Den sovjetiske opsendelse af Sputnik i oktober 1957 havde gjort det klart, at de sårbare flybaser i USA ikke længere var uden for sovjetisk rækkevidde, hvorfor amerikanerne søgte en mere fleksibel og mobil forsvarsmodel.⁴⁸ Eisenhower havde derfor oprettet en fælleskommando for værnene, kaldet Joint Strategic Target Planning Staff, der skulle udarbejde en ny strategisk plan. I december 1960 forelå resultatet, den første Single Integrated Operational Plan (SIOP).⁴⁹ Fra Eisenhower til Reagan var SIOP'en i sine reviderede former USA's plan for en eventuel atomkrig. Den første SIOP trådte først i kraft i 1962, deraf navnet SIOP-62. Det vigtigste i udviklingen af SIOP-62 var, at den muliggjorde en kobling mellem fastsættelsen af de konkrete mål for nukleare angreb og den nationale strategiske doktrin. Den strategiske doktrin var stadigvæk baseret på massiv gengældelse, hvorfor SIOP kun arbejdede med én plan, i hvilken hele det amerikanske arsenal skulle bruges i tilfælde af fremmed aggression. På dette tidspunkt var der endnu heller ikke tænkt en reservestyrke ind i planen, hvilket også lå i tråd med den massive gengældelses princip.⁵⁰

Med Kennedys magtovertagelse blev udviklingen af SIOP'en fortsat. Samtidig kom der øget fokus på konventionelle styrker samt på ICBM'ere og SLBM'ere. Den nye struktur fandt sin endelige form i den reviderede SIOP, der blev godkendt af McNamara i januar 1962, men som først blev implementeret året efter, og derfor fik betegnelsen SIOP-63. SIOP-63 gav blandt andet en bredere gruppe af mål, herunder den såkaldte "non-cities option". Derved styrkedes fleksibiliteten i strategien, hvilket gav modstandere mulighed for at overveje konsekvenserne af et angreb en ekstra gang inden den totale atomkrig.⁵¹

⁴⁷ Se Njølstad (1994) s. 26-31.

⁴⁸ Se Njølstad (1994) s. 20.

⁴⁹ Baggrunden for SIOP er beskrevet i Ball: "The Development of the SIOP, 1960-1983", s. 57-84 i Ball, Desmond and Richelson, Jeffrey: "Strategic Nuclear Targeting" (1986).

⁵⁰ Se Ball (1986), s. 58-62.

⁵¹ Udviklingen af SIOP 63 beskrives i Njølstad (1994), s. 27-31.

Amerikanerne så gerne, at det fleksible svar blev inkorporeret i NATO's generelle strategi, hvilket dog ikke mødte udelt begejstring i alliancen. NATO's ministerråd accepterede først strategien i 1967 i en tilpasset form. Blandt de europæiske NATO-lande var der en opfattelse af, at den nye strategi ville svække de europæiske landes sikkerhed. Det centrale i McNamara's udgave af det fleksible svar var, at et kernevåbenangreb skulle besvares med kernevåben, mens et konventionelt angreb uanset størrelse skulle besvares med konventionelle styrker især europæiske styrker. Dette blev i nogle af de europæiske lande tolket som et udtryk for, at amerikanerne ikke var villige til at ofre sig, hvilket svækkede alliancesolidariteten.

Efter Frankrigs beslutning om at trække sig ud af NATO's militære samarbejde i 1966, kunne NATO-medlemmerne i 1967 endelig enes om en ny version af det fleksible svar. I den nye model skulle NATO i stedet for at svare massivt med kernevåben imødegå en eventuel aggression med midler, der var afpasset efter angrebets karakter og intensitet. Forstået således at hvis konventionelle midler ikke var tilstrækkelige, skulle NATO i stedet anvende taktiske kernevåben, og hvis dette ikke stoppede aggressionen, skulle de strategiske kernevåben tages i brug.⁵²

Den amerikanske implementering af Flexible Response resulterede i en intensivering af atombevæbningen af flåden. Selve atombevæbningen var i den tidligste fase primært knyttet til de største fartøjer (hangarskibene), da atomammunitionen og disses fremdriftsmidler krævede relativ meget plads. Mindre fartøjer var reelt bedst rustede ved en massiv konventionel bevæbning, da de fleste traditionelle flådeopgaver alligevel kunne håndteres med konventionel bevæbning. Ombord på eksempelvis hangarskibene var der både plads til kernevåben og konventionelle våben, hvorfor det ene ikke udelukkede det andet. I løbet af 1960'erne blev anti-ubåds- (ASW) og antiluftbevæbningen, også på mindre fartøjer konstruktivt suppleret med a-våben, der krævede en mindre træfsikkerhed grundet den større dræberradius, men hvis anvendelse også repræsenterede en fare for brugerfartøjet.⁵³ Med indførelsen af Polarisraketterne blev de atomdrevne ubåde en vigtig brik i den strategiske afskrækkelse på linie med SAC's bombefly og de landbaserede mellem- og langdistance-raketter.⁵⁴

Atomkraft blev indført som fremdriftsmiddel i den amerikanske flåde fra midten af 1950'erne. De første atomdrevne fartøjer var ubåde.⁵⁵ Disse kunne drage umiddelbar fordel af atomkraften, da den øgede neddykningstiden og hastigheden mærkbart. De fordele, som atomdrift

⁵² Stromseth beskriver i bogen "The Origins of Flexible Response" (1988) debatten mellem USA og Europa - medlemmerne om implementeringen af den nye strategi. Selve kompromisset er beskrevet i Stromseth (1988) s. 175ff.

⁵³ Om ASROC- og Terrierbevæbningen ombord på destroyere, se Kristensen, Arkin og Handler (1990), s. 37ff.

⁵⁴ USS George Washington, verdens første Polaris-bevæbnede atomdrevne ubåd (SSBN), gennemførte 20. juni den første prøveaffyring af Polaris-våbensystemet. Det var 2 affyringer af A1 Polaris SLBM'ere ud for Cape Carnaveral.

⁵⁵ Verdens første atomdrevne fartøj – den atomdrevne ubåd USS Nautilus – blev søsat i januar 1955.

indebar for de oceangående ubåde, viste sig i ringe grad gældende for overfladeskibe. Det var primært hangarskibene, som kunne drage fordel af atomdrift, da deres størrelse besværliggjorde konventionel fremdrift.⁵⁶ Atomdrevne fartøjers anløb var omgivet af en række særlige sikkerhedshensyn, hvorfor spørgsmålet i flere lande, eksempelvis i Danmark, blev et offentligt debatpunkt.

USA og Skandinavien

Skandinaviens strategiske betydning for USA var allerede i 1948 blevet slået fast af Det Nationale Sikkerhedsråd. Her betragtedes Skandinavien som en vigtig brik både for Sovjetunionen og derfor også for USA. Dette skyldtes, at de skandinaviske lande lå i luftruten mellem Nordamerika og det strategiske hjerte i Sovjetunionen, samt i luftruten mellem London og Moskva. Endvidere var kontrol med Skandinavien i amerikansk optik ensbetydende med kontrol over udløbene fra Østersøen og Barentshavet.⁵⁷

I 1961 ændredes NATO's strategiske målsætninger for forsvaret af området. Dette skete med oprettelsen af den dansk-tyske enhedskommando, som knyttede Skandinavien til forsvaret af Nordtyskland. Derved blev området defineret som flanker på den centraleuropæiske front. Samtidigt blev forsvaret af Nordnorge koblet på enhedskommandoens ansvarsområde, qua Danmarks betydning for forsvaret af Sydnorge. I januar 1962 udtalte chefen for Nordkommandoen, General sir Harold Pyman, således til den norske presse, *"For å trygge Nord-Norge må man ha et fast grep på utgangene fra Østersjøen. Og for å kunne holde utløpene fra Østersjøen, må man ha i sin hånd de danske øer og Jylland. Og nøkkelen til Jylland er Schleswig-Holstein."*⁵⁸ På denne måde blev forsvaret af hele den nordlige region i strategisk sammenheng betragtet som en særskilt enhed, hvor det under den massive gengældelse havde ligget under den generelle afskrækkelse.

I de første år efter Anden Verdenskrig havde den amerikanske flåde fortsat udviklingen af strategier, i hvilke det centrale element var hangarskibsgrupperne. Dette skulle sikre flådens uafhængighed af land, som derved bevarede operationel fleksibilitet i fremskudte områder. Et af disse områder var Nord-Atlanten, hvor opgaven primært var at sikre forsyningslinierne mellem Europa og Nordamerika ved hjælp af anti-ubådskrigsførelse (ASW).⁵⁹

For at sikre transportvejene til Europa var flådeforsvaret af det nordatlantiske område af stor betydning. Dette medførte et omfattende kapløb om flådedominans i området. Med Murmansk

⁵⁶ Se Den Store Danske Encyklopædi bd. 2, s.137 "atomdrevet skib"

⁵⁷ Tamnes "Nordomredene i Amerikansk Strategi etter Andre Verdenskrig"(1985), s.10-11

⁵⁸ Aftenposten (Oslo) 12/1 1962.

⁵⁹ Tamnes (1985), s. 12-14.

voksende betydning øgedes også det vestlige behov for at kunne ramme de nye basekomplekser på Kola-halvøen i tilfælde af konflikt. Herved øgedes den strategiske betydning af hangarskibenes fremskudte stilling.⁶⁰ På denne måde blev hangarskibenes atombevæbning under Eisenhower en naturlig del af den overordnede strategiske afskrækkelse.⁶¹

Som tidligere nævnt ændredes flådens rolle da den fleksible gengældelse introduceredes som forsvarsdoktrin. I den nye strategi skulle flådens transportkapacitet øges, og amerikanerne begyndte at satse på forhåndslagring i fremskudte operationsområder. Derfor blev mange hangarskibe frigjort fra deres strategiske rolle og overgik til de mere traditionelle flådeopgaver i Nord-Atlanten. Dette betød dog ikke en afvæbning af hangarskibene, men blot en omdefinering af deres opgaver. Flådens strategiske afskrækkelse skulle nu primært varetages af de Polaris-bevæbnede atomdrevne ubåde.⁶² Konsekvensen blev, at flådens omfang øgedes kraftigt under McNamaras første år til 950 skibe, hvilket dog aftog igen fra midten af 1960'erne.⁶³ Nedtrapningen af investeringerne i flåden kan forklares af det voksende amerikanske engagement i Vietnam.

Med implementeringen af det fleksible svar øgedes også opmærksomheden på flankeområders, som ikke længere var sikrede af afskrækkelsen fra det massive svar. Dette fik McNamara til under NATO's forsvarsministermøde i Paris den 31. maj 1965 at udtale, at den sovjetiske trussel havde ændret karakter. Han var nu mere bekymret for truslen mod flankerne end for et massivt sovjetisk angreb, hvilket understøttede prioriteringerne i det fleksible svar.⁶⁴ Alt andet lige stillede denne trusselsperception øget krav til forstærkningselementet på NATO's flanker.

NATO-alliansens strategiske interesse i den danske landmasse var som tidligere nævnt knyttet til Østersøens betydning for Sovjetunionen. Som følge heraf var Danmarks primære opgave, i tilfælde af krig, at sikre lukningen af Østersøen ved minelægning og kontrol over luftrummet. Fokus på strædernes betydning øgedes i slutningen af 1950'erne, hvilket fandt sit fysiske udtryk i alliansens forslag om en fælles dansk-tysk flådekommando. Med Jyllands øgede betydning for forsvaret af Nordtyskland var Danmarks indtrædelse i Enhedskommandoen i 1961 en naturlig udvikling. Jyllands voksende betydning mindskede dog ikke alliansens interesse i kontrol over udsejlingen fra Østersøen.⁶⁵ I tilfælde af konflikt var den danske flådes opgave stadig at spærre den russiske Øster-

⁶⁰ Ifølge Tamnes (1985), s. 23 øges koncentrationen af ubåde ved Kola allerede i midten af 1950'erne.

⁶¹ I 1953 fik den amerikanske flåde bemyndigelse til at atombevæbne sine hangarskibe, og i februar 1954 blev hangarskibsbaserede bombefly skrevet ind i planerne om strategisk krigsførelse. Tamnes (1985), s. 24.

⁶² Rohwer (1975) s. 60ff.

⁶³ Tamnes (1985) s. 36.

⁶⁴ Tamnes (1985) s.33.

⁶⁵ Se Villaume (1991) s. 120-143.

søflåde inde med miner samt at fastholde kontrollen med det danske fastland, indtil NATO-forstærkninger kunne støtte den danske indsats.⁶⁶

Forstærkningselementet gjorde amerikansk flådetilstedeværelse i Østersøregionen vigtig for alliancen. De mange flådeanløb og passager i Danmark bør betragtes som alliancens dementi af Østersøen som et sovjetisk *Mare Clausum*. Således var amerikansk flådetilstedeværelse en fysisk understregning af alliancens sikkerhedsgaranti i området og var reelt udtryk for alliancesolidaritet overfor alliancepartnerne i området. Dette skete både ved amerikansk deltagelse i øvelser, der understregede NATO's forstærkningsdimension, og i kraft af den blotte tilstedeværelse af kernevåben i regionen. Set ud fra den betragtning havde NATO og herunder også Danmark strategisk interesse i tilstedeværelsen af atombevæbnede skibe i regionen.

Danmarks strategiske betydning

Som påpeget i det ovenstående er den danske landmasses strategiske betydning sammenfaldende med stormagternes interesse i adgangen til Østersøen. I forbindelse med spørgsmålet om placeringen af Nike-Hercules og Honest John raketter beskrev Sovjetunionens ministerpræsident, Nikolaj Aleksandrovitj Bulganin, i et brev af 28. marts 1957 til stats- og udenrigsminister H.C. Hansen Danmarks strategiske betydning således:

*”Det er tilstrækkeligt at betragte Europakortet for at se, at Danmark er selvskrevet til at spille en særlig rolle, der adskiller det fra andre små lande på vort kontinent. Danmark er vogter af internationale stræder, af hvilke den normale søforbindelse med omverdenen for alle Østersø-landes vedkommende afhænger og ligeledes i en vis udstrækning befolkningernes sikkerhed i disse lande. Denne omstændighed pålægger den danske stats ledere et ikke ringe ansvar over for andre folk, idet den udenrigspolitiske kurs, som Danmark følger, uvilkårligt berører Østersø-landenes nationale interesser. Det skal i øvrigt siges, at lederne af den nordatlantiske blok ikke lægger skjul på, at Danmarks territorium interesserer dem hovedsageligt som en position, der i NATO's militærledelses besiddelse ville betyde, at denne beherskede Østersøens ind- og udgang.”*⁶⁷

Brevet til H.C. Hansen havde til formål at få Danmark til at opgive sin *jus armorum* og derved fravige alliancelinien. Ved at modtage raketterne men ikke atomammunitionen fandt den danske regering en løsning, som både kunne tilgodese hensynet til alliancen og forholdet til Sovjet. Det interes-

⁶⁶ Clemmesen ”Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin 1945 til 1969” (1987), s. 72-74.

⁶⁷ Se brevet fra Bulganin af 28/3 1957 (oversat) i 105.Dan.6 pk. 1, hvor statsminister H.C. Hansens svar af 26/4 1957 ligeledes foreligger i sin helhed.

sante i denne forbindelse er, hvilken strategisk betydning Bulganin tillagde Danmark. Det er helt tydeligt, at Sovjetunionen i slutningen af 1950'erne stadig betragtede Østersøen og de danske stræder som essentielle for de russiske maritime interesser. Som det også er beskrevet i det ovenstående, påbegyndtes netop i disse år en storstilet reform af den russiske flåde, der beroede på en stor satsning på området omkring Murmansk. I det følgende søges det skitseret, hvilke konsekvenser denne udvikling fik for dansk sikkerheds- og udenrigspolitik.

I årene efter indtrædelsen i NATO arbejdede den danske regering på at finde en forsvarsdoktrin, som kunne sætte rammerne for det danske forsvar inden for NATO. I forlængelse af Vesttysklands optagelse i NATO i 1955 blev det i 1956 foreslået, at Danmark og Vesttyskland skulle indgå i et flådesamarbejde for forsvaret af Østersøen. Det var dette forslag, som senere udviklede sig til oprettelsen af enhedskommandoen (BALTAP). Forslaget om enhedskommandoen var et følsomt emne i Danmark både på grund af danskernes generelt skeptiske holdning til Tyskland, og fordi specielt venstrefløjen frygtede, at den dansk-vesttyske militærintegration var et forsøg på at atombevæbne Danmark ad bagdøren. Den vesttyske forbundsdag accepterede i marts 1958 princippet om atombevæbning under amerikansk kontrol. Det var dog tydeligt fra starten, at enhedskommandoen ikke resulterede i en officiel afvigelse fra Danmarks atompolitik i fredstid, hvorfor et flertal i Folketinget kunne støtte op om forslaget. Etableringen af Enhedskommandoen vakte ikke udelt begejstring i den danske befolkning. Mange følte sig provokeret af, at den tidligere besættelsesmagt nu igen skulle garantere landets sikkerhed.⁶⁸

Da Folketinget d. 7. december 1961 gav sin accept af Enhedskommandoen for den sydlige del af NATO's Nord-region, fandt forsvaret af Danmark sin endelige form.⁶⁹ Indtrædelsen i Enhedskommandoen betød, at Danmarks strategiske betydning blev fastdefineret dels som forbindelsesledet mellem NATO's centrale region og Nord-regionen, og dels som en central del af forsvaret af Sydnorge. Integrationen af forsvaret af Norge og forsvaret af Slesvig fik den praktiske konsekvens, at de norske styrker kunne koncentrere sig om forsvaret af Nordnorge. Rent strategisk øgede NATO på denne måde presset på de nye sovjetiske baser på Kola halvøen.⁷⁰ Det betød, at de to

⁶⁸ Regeringens beslutning om oprettelsen af en Enhedskommando for den sydlige del af NATO's nord-region blev 7/12-1961 vedtaget med 149 stemmer for, 13 imod og 1 medlem tilkendegav, at han hverken stemte for eller imod, se sp. 1593 (forslaget), se sp. 1619 (afstemningsresultatet). Det traditionelt set allianceskeptiske regeringsparti Det Radikale Venstre stod bag forslaget. Villaume konkluderer, at dette kunne lade sig gøre pga. af en gensidig afgivelse af ansvar mellem Socialdemokratiet og de radikale samt at indtrædelsen ikke ændrede atompolitikken. Se Villaume (1991), s.188ff. Se foto fra demonstration mod BALTAP i anledning af vesttysk flådebesøg i maj 1962 i Boel (1988), s. 123.

⁶⁹ Se Clemmesen (1987), s. 66ff.

⁷⁰ Dyvig-Rapporten, SNU 1985, s. 90.

skandinaviske alliancepartnere trods deres geografiske nærhed og fælles status som småstater havde meget forskellige bevæggrunde for deres ageren i Atlanterhavspagten.⁷¹

Gennem hele perioden forblev allierede forstærkninger hjørnestenen i både det danske og det norske territorialforsvar i tilfælde af krig. Dette skyldtes primært den uligevægt, som Sovjetunionens supermagtsstatus repræsenterede over for de nordiske lande. Fra Danmark i 1953 valgte ikke at modtage fast udstationeret allieret personel i fredstid og i 1957 valgte ikke at modtage atombevæbning i fredstid, beroede den strategiske afskrækkelse mod et angreb på Danmark på allierede forstærkninger. I tilfælde af krig skulle de danske styrker holde stand, til de allierede forstærkninger nåede frem.⁷² Det var derfor centralt for den danske regering, at de forskellige forbehold, også de som var knyttet til flådeanløb, ikke besværliggjorde forstærkningselementet, og derved svækkede det nationale forsvar.

”Neither Confirm Nor Deny” – politikken og amerikanske anløb af danske havne

Den 2. januar 1958 mødtes elleve højtstående repræsentanter fra Department of State, efterretningstjenesten, Department of Defence og Den Amerikanske Atomenergikommission i The Operations Coordinating Board i Department of State. De udarbejdede de første retningslinier for den amerikanske Neither Confirm Nor Deny-politik (NCND). I det godkendte mødereferat hed det: *”It is the policy of the United States Government concerning any public statements on [foreign government queries about nuclear weapons in their country] neither to confirm nor deny the presence of the nuclear component of nuclear capable weapons in any other country, and that this policy would be followed in the event that U.S. officials are queried with respect to any statement made by an official of a foreign country or by any other source.”*⁷³

Efter dette møde påbegyndte det amerikanske forsvarsministerium implementeringen af den amerikanske NCND-politik. Som konsekvens heraf hed det i et internt notat fra *Assistant Secretary of Defence for International Security Affairs* dateret 13. januar 1958: *”In the event that an official of any other country, desiring to make statements about the presence or absence in their country of the nuclear component of nuclear-capable weapons, queries U.S. officials about so doing, U.S. officials should respond that it is the strong desire of the U.S. that such statements be avoided.*

⁷¹ Tamnes: ”Samspillet mellom Norge og Danmark i NATO i 1950-årene” (1991), s. 60ff. ”Samspillet hadde likevel sine klare begrensninger....”

⁷² Haagerup (1975) ”Denmark and Danish Defence in NATO”. Se også Clemmesen (1987), s. 72-74.

⁷³ RG 59, LOT-Files, Records related to State Dep. Participation in the operations coordinating Board and the National Security Council 1947-63, LOT-file 62D430, Entry 1586, box 2, Hemmeligt stemplet approved minute of meeting 2/1 1958. Referatet er dateret 8/1 1958, og underskrevet af E.B. Staats.

The inquiring official should be informed that it is the policy of the United States Government concerning any public statements on this subject neither to confirm nor deny the presence of the nuclear component of nuclear-capable weapons in any other country, and that this policy would be followed in the event that U.S. officials are queried with respect to any statement made by an official of a foreign country or by any other source."⁷⁴

Ud fra ovenstående retningslinier skulle de amerikanske talsmænd i tilfælde af forespørgsler sikre hemmeligholdelsen af placeringen af den amerikanske andensslagsstyrke. Den amerikanske politik om hverken at af- eller bekræfte tilstedeværelsen af atomvåben blev hurtigt knyttet til atombevæbningen af den amerikanske flåde, som var blevet påbegyndt i midten af 1950'erne. NCND-procedurerne gjorde det således vanskeligt for fremmede magter at vurdere omfanget af flådens atombevæbning samt dens nøjagtige placering. Vigtigt i denne sammenhæng er, at NCND-politikken reelt betød, at alle amerikanske skibe for udenforstående kunne være atombevæbnede. Dette gav et problem for alliancepartnere, der som i Danmarks tilfælde ikke accepterede tilstedeværelsen af atomvåben på deres territorium.

NCND-politikken var også i konflikt med de forskellige planer om oprettelsen af atomfrie zoner. I november 1963 forklarede McNamara over for udenrigsminister Dean Rusk i et svar på et memorandum om USA's holdning til atomvåbenfrie zoner motiveret af de afrikanske staters implementering af Addis Abeba-resolutionen, at "*Obviously we could not ignore such a move and the US might find itself in the serious position of being denied nuclear weapons transit rights and being required to certify that our naval vessels do not have nuclear weapons aboard as a prerequisite for diplomatic clearance to visit ports of the area.... This aspect of the problem points up the need to develop at least tacit understanding with certain key African countries not to raise the nuclear question insofar as transit rights and ship visits are concerned*"⁷⁵

Forholdet til danskerne var i høj grad præget af NCND-politikken. Med denne procedure var det vanskeligt for den danske regering at håndhæve den danske atompolitik, med mindre alle amerikanske anløb blev afvist med henvisning til usikkerheden omkring bevæbningen. I stedet blev det gældende praksis, at danskerne i forbindelse med flådebesøg via forsvarsministeriet gjorde opmærksom på dansk atompolitik, hvortil amerikanerne svarede, at de var bekendte med danskernes særlige standpunkt, men at de hverken kunne be- eller afkræfte tilstedeværelsen af kernevåben om bord på fartøjer.

⁷⁴ Kristensen: "The Neither Confirm Nor Deny Policy" upubl. manus (2000), s. 6.

⁷⁵ Kristensen (2000) s.7, refererer til brev fra forsvarsminister McNamara til udenrigsminister Dean Rusk, dateret 30. november 1963, p.2, Record Group 200, Entry: McNamara Papers, reading file Nov. 1963, NARA.

Meget tyder dog på, at NCND-politikken udelukkende var vendt mod offentligheden. Således fremgår det, af et internt FMN-notat skrevet i forbindelse med sagsbehandlingen af fem amerikanske fartøjers anløb i april 1967, at den amerikanske flådeattaché over for den ansvarlige danske fuldmægtig havde oplyst, at *"de pågældende skibe ikke medførte sprængladninger"*. Den pågældende fuldmægtige konkluderede endvidere, at *"De skibe, der er nævnt i vedlagte amerikanske anmodning, er af sådanne størrelser, at der er ringe sandsynlighed for, at A-våben befinder sig om bord, men det vil nok ikke være muligt at få en officiel amerikansk bekræftelse af denne antagelse."*⁷⁶

Det var uhensigtsmæssigt at håndhæve NCND-politikken overfor militære samarbejdspartnere i bilateralt samarbejde. Dette bekræftedes i 1995 af Stephen Strain, ansat ved den amerikanske ambassade i København. Han udtalte i forbindelse med offentliggørelsen af H.C. Hansen papiret om NCND-politikken i 1950'erne, at: *"Den Politik gælder ikke for informationer der udveksles mellem regeringer."*⁷⁷ I sidste ende var det derfor den danske regering, som sad med dilemmaet mellem åbenhed og sikkerhed. Selv i tilfælde, hvor amerikanerne tilkendegav over for regeringen, at skibene ikke medbragte kernevåben, kunne regeringen ikke offentliggøre disse oplysninger af hensyn til NCND-politikken.

I kraft af at NCND-politikken var gældende i alle amerikanske udenrigspolitiske relationer som berørte kernevåben, var det umuligt for USA at udvise fleksibilitet i forhold til håndhævelsen af denne. En eftergivenhed i forhold til eksempelvis det danske ønske om øget åbenhed ville få konsekvenser for amerikanske interesser over hele jorden. Som konsekvens heraf betragtede amerikanerne udfordringer af NCND-politikken med megen alvor.⁷⁸

Den nordiske balance

Den stabilitet, som prægede Østersøregionen under Den Kolde Krig, blev af samtidige politiske iagttagere og aktører betegnet som Den Nordiske Balance. Begrebet fremkom i den danske sikkerhedspolitiske debat fra 1962 og fik størst betydning under Per Hækkerups periode som udenrigsminister. I sin bog *"Dansk Udenrigspolitik"* fra 1965 definerer Hækkerup Den Nordiske Balance som et system, opbygget af den svensk-finske neutralitet på den ene side og det dansk-norske alliance-

⁷⁶ Internt FMN-notat "Vedrørende amerikanske flådebesøg i 1967", overdraget af FMN i forbindelse med undertegnedes anmodninger om deklassificering af materiale fra FMN. Datoer, journalnumre og navne er ekstraheret, men FMN oplyste ved overdragelsen, at notitsen var dateret april 1967. I UM-notat af 31/3 1969 af N. Boel, henvises til samtalen mellem chefen for FMN's 1. kontor og den amerikanske forsvarsattaché i forsommeren 1967. Under dette møde havde den amerikanske forsvarsattaché ifølge Boel forsikret FMN om, at USA kendte (og overholdte) de danske forbehold, hvilket svarer overens med det overdragede FMN-notat, hvilket alt andet lige underbygger FMN-notatets troværdighed. Boels Notat af 31/3 1969 forefindes i UM 55.USA.12.a, pk.6a.

⁷⁷ Se "USA klar til at svare på atom-spørgsmål" i JP 18/7 1995.

⁷⁸ Se afsnittet om USS Randolphs anløb af Københavns Havn i 1966 i kapitel 4.

medlemskab uden kernevåbenbevæbning på den anden.⁷⁹ Denne forklaringsmodel udelukkede ifølge Hækkerup, at Østersøen kunne få permanent status som atomvåbenfri zone, da dette ville forrykke den etablerede magtbalance. Etableringen af zonen ville dermed reelt svække de overordnede nedrustningsmuligheder.⁸⁰

Normalt betragtes afviklingen af den såkaldte ”notekonflikt” i efteråret 1961, som det mest håndgribelige bevis på balancens betydning for den nordiske lavspændingssituation. Om morgenen den 30. oktober overgav den sovjetiske udenrigsminister et ti-siders dokument til Finlands ambassadør i Moskva, Eero A. Wuori. Dokumentet refererede til den finsk-sovjetiske venskabs-, samarbejds-, og bistandspagt af 1948 og forklarede, at Sovjetunionen ønskede en revurdering af denne aftale, som skulle sikre landene mod en eventuel aggression fra Vesttyskland og dets allierede. Henvendelsen var fremprovokeret af de dansk-tyske forhandlinger om etableringen af fælleskommandoen BALTAP.⁸¹

Den sovjetiske henvendelse blev blandt de nordiske regeringer betragtet, som en trussel mod Finlands i forvejen svage neutrale status. Norge valgte derfor at gøre det klart over for Sovjet, at Norges ikke-stationerings-politik var betinget af fortsat finsk neutralitet. En ændring af Finlands status, ville tvinge Norge til at genoverveje sin base- og atompolitik.⁸² Sovjetunionen valgte at trække i land og ikke genforhandle fredsaftalen med Finland. Det ligger uden for denne undersøgelses rammer at komme nærmere ind på, hvorfor Sovjetunionen ændrede holdning. Det centrale er, at episoden i samtiden blev betragtet som et bevis på gyldigheden af teorien om Den Nordiske Balance, og blev brugt som argument i den løbende udenrigspolitiske debat i de nordiske lande.⁸³ Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt Den Nordiske Balance reelt indvirkede på beslutninger taget af de to supermagter. Til gengæld synes det tydeligt, at teorien har haft stor betydning for de nordiske politikeres råderum.

Teorien indeholder en næsten neorealitisk mekanik, som afspejles i den automatik, hvorved politikerne ifølge teorien formodes at reagere. Helt i den ånd udtalte udenrigsminister Per Hækkerup i 1964 til Berlingske Tidende: ”Atomvåben i Danmark og Norge vil formentlig tvinge Sverige til at anskaffe sig nogle, og dermed står Finland i en situation, hvor Sovjetunionen måske

⁷⁹ Hækkerup (1965), s. 100. I Norge blev teorien eksponeret af blandt andre Arne Olav Brundtland, hvis artikel ”The Nordic Balance” fra 1966 udførligt beskriver systemets mekaniske logik.

⁸⁰ Hækkerup (1965), s. 72.

⁸¹ Baltic Approaches, øverstbefalende for BALTAP kaldes COMBALTAP.

⁸² Notekrisen er beskrevet detaljeret i Hanhimäki (1997), s. 105 ff. Krisen og afviklingen af denne er ligeledes beskrevet kort i Örvik (1963), s. 43ff.

⁸³ Se Brundtland, (1966), Hækkerup (1965), s. 100ff og Örvik (1963) s. 43ff.

ønsker at få sine placeret der. Det vil give en meget spændt situation i det område af verden, som med rette kan betegnes som det fredeligste hjørne”⁸⁴

Da teorien forudsatte, at Danmark og Norge frit kunne beslutte sig for at ændre deres base- og atompolitik, og at NATO og USA var rede til at stille styrker til rådighed, hvis balancen krævede det, undergravede den ikke alliancesolidariteten. Ikke desto mindre betød koblingen mellem den førte politik og Den Nordiske Balance, at under de foreliggende omstændigheder var kernevåbenforbeholdet definitivt fastlagt. Det synes derfor naturligt, også at anvende begrebet i beskrivelsen af anløbs- og passagepolitikken af danske havne og farvande i perioden.

Som ovenfor forklaret fik teorien om Den Nordiske Balance herunder de danske forbeholds fleksibilitet også stor betydning for Danmarks holdning til erklæringer om atomvåbenfri områder. Da den danske regering i 1965 overvejede at lave en offentlig *Rebus Sic Stantibus* – klausul til sin holdning til ikke-spredningsspørgsmålet, var det vigtigt for danskerne, at de andre nordiske lande gjorde ligeså, og at det ikke blev misforstået som garanti mod fremtidig atom-bevæbning. Erklæringen skulle af omverdenen udelukkende betragtes som en bekræftelse af den allerede eksisterende politik. Derved lykkedes det at fastholde fleksibiliteten i den danske politik.⁸⁵

Teorien om Den Nordiske Balance blev et vigtigt argument for de nordiske landes udenrigs- og sikkerhedspolitiske linie. I denne teori havde De nordiske politikere et argument, som både kunne bruges internt og eksternt.⁸⁶

Delkonklusion

Ændringerne i den sovjetiske flåde gennem 1960'erne mindskede Østersøflådens strategiske betydning. Derfor var de sovjetiske strategier for regionen primært defensive, men de taktiske planer for selve forsvaret var meget offensive. Samtidigt beroede den strategiske afskrækkelse i stigende grad på Nord-flådens atomdrevne og atombevæbnede ubåde. Det primære sovjetiske mål var at skabe ro og kontrol i Østersøområdet. De danske stræders flådestrategiske betydning var i sovjetisk optik derfor hovedsaglig knyttet til forsvaret af de baltiske kyststrækninger.

Sovjetunionen havde som følge heraf interesse i den generelle lavspændingssituation i området, men opretholdt ikke desto mindre et stærkt forsvar præget af meget offensive taktiske våben i området. På grund af den relativt lave sovjetiske offensive interesse i området, har USA betragtet

⁸⁴ Se ”Vort udenrigspolitiske mål, Europas Forenede Stater” i Berlingske Tidende 16/6 1964, s. 7.

⁸⁵ UM-notits ”Tanken om et dansk initiativ i sprednings- og prøvestopspørgsmålet” dateret 6/11-1965 i journal nr. 119.K.4.c/8 i UM's lukkede arkiv.

⁸⁶ Under et amerikansk delegationsbesøg 12-13/5 1965 til bl.a. det danske udenrigsministerium, blev der under møderne (bl.a. af Niels Boel UM) refereret til Den Nordiske Balance som en vigtig brik til forståelsen af dansk udenrigspolitik. Minuts fra møderne i Airgram fra US Amba Kbh. til Dep. of State af 20/5 1965, underskrevet af E.R. Cook. I RG 59, CFPF Numeric Files 1964-66, DEF 1 DEN.

tilstedeværelse i regionen som formålstjenende men ikke essentielt, hvilket afspejles af, at USA accepterede de nordiske landes forbehold mod oprustning i regionen under de daværende omstændigheder. Denne specielle lavspændingssituation, blev i samtiden betegnet Den Nordiske Balance.

Ændringen af de amerikanske forsvarsdoktriner fra *Massive Retaliation* til *Flexible Response* betød generel oprustning også i flåden. Endvidere betød det, at den strategiske afskrækkelse blev båret af flere værn og ikke længere i så høj grad afhang af SAC's atombevæbnede bombefly. Denne spredning har intensiveret presset mod de danske forbehold mod atombevæbnede skibe i danske farvande og havne. Endvidere betød implementeringen af den amerikanske Neither Confirm Nor Deny-politik en formalisering af hemmeligholdelsen af placeringen af kernevåben i den amerikanske flåde.

Som ovenfor nævnt var de amerikanske strategiske interesser ikke essentielle i Østersøregionen sammenlignet med eks. Nord-Atlanten, hvilket sandsynligvis har været medvirkende årsag til fastholdelsen af balancen i regionen. Ikke desto mindre har NATO's flådetilstedeværelse været en vigtig garant for forstærkningselementet i regionen og har derigennem været af stor betydning for de nordiske NATO-medlemmers sikkerhedsgaranti. Dette ambivalente forhold til NATO's sikkerhedsgarantier mellem ikke-provokationspolitikken og opretholdelsen af forstærkningsgarantien kom i høj grad til at præge den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik igennem hele perioden.

Danmark mellem supermagter 1958-71

*Despite the generally happy state of affairs the U.S. should not take Denmark for granted. The Danes are proud, stubborn people with unusual sensitivities and pride in their "sophistication", which is sometimes more apparent than real."*⁸⁷

Bag ambassadør Katharine E. Whites vurdering af danskernes luner ligger ikke blot en tro på Danmarks plads i den vestlige blok, men også en forståelse for den allianceskepsis, som den danske regering måtte slås med. I det nedenstående redegøres for de faktorer, som var bestemmende for den danske udenrigspolitikens mål og midler. Dette Kapitel udgør en del af forståelsesrammen for den efterfølgende analyse af den danske atompolitik på anløbsområdet.

Igennem den behandlede periode var Socialdemokratiet det gennemgående regeringsparti i dansk politik. Partiet skabte som oftest sit politiske flertal via samarbejdet med Det Radikale Venstre. Der blev via dette samarbejde skabt en særlig kontinuitet i regeringskonstellationerne fra slutningen af 1950'erne til slutningen af 1960'erne. Vigtigt i denne sammenhæng er det, at der syntes at være ro om forsvars- og udenrigspolitikken, specielt efter afslutningen på de store sikkerhedspolitiske slagsmål, herunder det store forsvarsforlig i 1960 og indtrædelsen i Enhedskommandoen i 1961.⁸⁸

Dansk alliancepolitik

I de første år efter befrielsen søgte Danmark et sikkerhedspolitisk standpunkt, som passede til landets neutralistiske tradition uden dog at isolere landet. I 1949 blev idéen om det Nordiske Forsvarsforbund (NNF) opgivet, og danskerne trådte sammen med Norge ind i Atlanterhavspagten. Det er ikke dette speciales hensigt at undersøge forholdene omkring henholdsvis Danmarks og Norges optagelse i NATO. To forskelle i landenes motiver synes dog i denne forbindelse interessante. Norges position var mere udsat under Den Kolde Krig end Danmark, primært fordi landet grænsede op til Sovjetunionen. Endvidere havde det officielle Norge i kraft af sit eksil i London under Anden Verdenskrig været placeret nærmere alliancetankerne end den danske samarbejdsregering. Blandt andet derfor fik Norge stærkere relationer til Atlanterhavspagt-landene end Danmark. Den danske statsminister Hans Hedtoft forhørte sig hos sin svenske kollega om muligheden for oprettelsen af et dansk-svensk forbund. Da reaktionen herpå var negativ, så danskerne ingen anden mulighed end at

⁸⁷ Hemmeligt stemplet Airgram no. A-625, s. 7, fra US Amba Kbh. til Dep. of State af 1/4 1965, underskrevet af White. IRG 59, CFPF Numeric Files 1964-66, POL 2-3 DEN.

⁸⁸ Se bilag nr. 9.

følge nordmændene.⁸⁹ Som følge heraf fremstod Danmarks medlemskab i sit udgangspunkt som anden-prioritet. Dette understreges af, at der allerede ved indtrædelsen kunne spores en alliance-skeptisk fløj både i Folketinget og i befolkningen.⁹⁰ Amerikanerne var meget bevidste om de alliance-skeptiske strømninger i den offentlige opinion og søgte at modarbejde disse bl.a. ved flere gange i 1960'erne at tage imod besøg af danske politikere, for at understrege det gode allianceforhold mellem de to lande. Et eksempel var, da Kampmann i 1961 besøgte Kennedy umiddelbart efter dennes indsættelse som præsident. I den forbindelse kunne danskerne bryste sig med følgende overskrift "*Kennedy Praises Danes NATO Role*" i New York Times.⁹¹ Helt i samme ånd understregede den amerikanske ambassade i den årlige U.S. Policy Assessment, både i 1966 og 1967, vigtigheden af besøgene, og konstaterede: "*Top Danish leaders continue to have, and should have, access to top U.S. officials.*"⁹² Således var de hyppige danske besøg i Washington et centralt element i opretholdelsen af det gode dansk-amerikanske forhold. Dette forhold kølnedes dog af den voksende danske kritik af det amerikanske engagement i Vietnam, som øgedes gennem sidste halvdel af 1960'erne og starten af 1970'erne. Det var bl.a. denne kritik, som i 1972 skabte så stor irritation i Washington, at Department of State frabad sig et besøg af den danske udenrigsminister med begrundelsen; "*tiden var ikke moden*".⁹³

Dansk alliancepolitik var båret af en gennemgående konsensus mellem de tre store partier V, K og S, som alle havde stået bag indtrædelsen i Atlantpagten. Med det store forsvarsforlig i 1960 accepterede de borgerlige partier den forbeholdne atom- og basepolitik, ligesom Socialdemokratiet på tilsvarende vis støttede de voksende forsvarsbudgetter som alliancesamarbejdet også krævede.⁹⁴ Det Radikale Venstre havde i 1949 været imod optagelsen i Atlanterhavspagten. På trods af den forsvarsskeptiske tradition var partiet gennem 1950'erne i højere og højere grad blevet integreret i sikkerhedspolitikken. Med de danske forbehold kunne de radikale acceptere balancen mellem alliancesolidaritet og hævdelser af dansk suverænitet. Som konsekvens heraf stemte partiet i 1960 også

⁸⁹ Se Olesen, "Broderfolk men ikke våbenbrødre", DJH 69-70, s. 151-178. Rolf Tamnes trækker også Norges erfaringer fra Anden Verdenskrig frem som vigtige forudsætninger for Norges tætte relationer til specielt UK og US i efterkrigs-årene, se Tamnes "The United States and..." (1991), s. 14. og s. 36ff.

⁹⁰ Den parlamentariske opposition til indtrædelsen bestod af DKP, Det Radikale Venstre, fire af Retsforbundets seks folketingsmedlemmer og et af Venstres. Der var også modstand blandt støttepartierne; eksempelvis var der inden for fagbevægelsen, Århus-socialdemokraterne og DSU indtil 1970'erne modstand mod NATO. Se Rasmussen (1997), s.18ff.

⁹¹ Se New York Times, 15/2 1961, s. 3.

⁹² Ambassaden brugte formuleringen i både U.S. Policy Assessment af 15/4 1966, s. 10, i RG 59, CFPF 1964-1966, POL 2-3 DEN og U.S. Policy Assessment af 2/6 1967. I RG 59, CFPF 1967-1969, POL 1 DEN US.

⁹³ Se Talking Points "De amerikansk-danske samtaler den 25. og 26. marts 1972" af 26/3 1972, i UM ad.5.D.32.a.

⁹⁴ Se Krag og Andersen (1971), s. 128-130. Krag forklarer retrospektivt, at indtil 1960 havde K og V været stærkt imod atomforbeholdene, men at "*både Venstre og Konservative vidste, at deres atomvåbenkærlighed var så upopulær i befolkningen, at de gjorde klogest i at opgive den.*" Citat s. 129.

for det store forsvarsforlig.⁹⁵ Gennem 1960'erne fik partiet voksende indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken, hvilket skyldtes, at Socialdemokraternes regeringsdannelser byggede på radikal velvilje, hvor Socialdemokratiet derfor også fandt flertal for sin udenrigspolitik.

Med forsvarsforliget i 1960 og den efterfølgende etablering af Enhedskommandoen blev Danmarks alliancepolitik fastlagt. Enhedskommandoen var et kontroversielt emne, der i sidste ende handlede om dansk suverænitet i sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det er i denne sammenhæng vigtigt at notere sig, at den danske indtrædelse i Enhedskommandoen officielt ikke kolliderede med regeringens atomforbehold, hvilket udenrigsministeren bekræftede fra Folketingets talerstol under debatten om indtrædelsen i december 1961.⁹⁶ På trods heraf blev danske soldater dog under Enhedskommandoen trænet i brugen af taktiske kernevåben i tilfælde af krig.⁹⁷ På grund af disse forhold og enigheden om det store forsvarsforlig var der fra starten af 1960'erne sikret konsensus om den generelle linie i den danske alliancepolitik. Den øgede radikale involvering i den danske alliancepolitik sikrede, at overgangen til den borgerlige regering heller ikke medførte radikale ændringer i den generelle politiske linie overfor NATO.⁹⁸ Den politiske linie forblev den samme gennem perioden herunder også det danske særstandpunkt om atomvåben. Baunsgaard erklærede således umiddelbart efter sin tiltrædelse, at han ville fastholde Krag's atompolitik.⁹⁹

Dansk atompolitik

Tilstedeværelsen af masseødelæggelsesvåben ændrede grundlaget for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik fundamentalt. Fra at det primære mål for forsvarspolitikken var at beskytte land-massen mod indtrængning og sikre statens suverænitet, blev det nu også et sikkerhedsanliggende - at sikre folkets faktiske eksistens. Denne udvikling var medvirkende årsag til udviklingen af et udvidet sikkerhedsbegreb.¹⁰⁰ Et centralt element i sikkerhedspolitikken blev Danmarks principielle afstandtagen til kernevåben. Som følge heraf arbejdede Danmark under hele Den Kolde Krig principielt for

⁹⁵ Se Krag og Andersen (1971), s.129. Vigtigt for de radikale var, at forliget medførte enighed om forbeholdene samt en reduktion af tjenestetiden. Samtidigt blev de årlige udgifter sat op med 68 mill. kr.

⁹⁶ Folketingstidende 7/12 1961, spalte 1491-1492.

⁹⁷ I artiklen "Den massive gengældelses lille ekko" fra 1991 påpeger Michael Clemmesen det bemærkelsesværdige modsætningsforhold mellem regeringens officielle politik og Enhedskommandoens træning af danske soldater i krigsførelse ført med taktiske kernevåben. Se eksempelvis side 138-139

⁹⁸ Efter valget den 23/1 vurderede Dep. of State i et research memorandum, at skiftet til VKR antageligt ikke ville medføre nogen ændring i den udenrigspolitiske profil, heller ikke i atompolitikken. VKR regeringen fastholdt også den danske kritik af USA's bombninger i Vietnam. Intelligence note - 115, fra Thomas L. Hughes til Secretary of State, af 8/2 1968. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, POL 15 DEN. Folketingets sammensætning samt de skiftende regeringsdannelser er skitseret i bilag nr. 9.

⁹⁹ Se Intelligence note - 115, af Thomas L. Hughes til Secretary of State, af 8/2 1968. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, POL 15 DEN.

¹⁰⁰ I artiklen "Sikkerhedspolitik 1949-1999" beskriver Bertel Heurlin det udvidede sikkerhedsbegreb som konstant gennem perioden 1949 til 1989, se s.14-16.

en afvikling af kernevåbnene, men var samtidig beskyttet af atomparaplyen. Et andet element af dette bredere sikkerhedskoncept var den særlige danske ikke-provokationspolitik vis-à-vis Sovjetunionen.¹⁰¹ Per Hækkerups bog om dansk udenrigspolitik fra 1965 er et samtidigt eksempel på, hvorledes det nye udvidede sikkerhedsbegreb blev introduceret for den danske befolkning.¹⁰²

Regeringens afstandtagen til atomvåben (og senere også atomkraft) i Danmark vandt bred tilslutning i befolkningen og blev hovedtemaet i de tidlige græsrodsbevægelser, der kom til at præge 1960'ernes politiske landskab.¹⁰³ Under det meste af Krag's tid som regeringsleder øgedes den folkelige modstand mod a-våben støt. Et mønster som dog ændrede sig i slutningen af 1960'erne, da der kom øget folkelig fokus på Vietnam-krigen i stedet.¹⁰⁴ Sammenlagt repræsenterer begge bevægelser en folkelig skepsis vendt mod den amerikanske dominans i den vestlige alliancedannelse.

Den skeptiske holdning i befolkningen kom også til at præge partiernes profiler i perioden. Qua MLF-debatten blev den danske atompolitik eksempelvis et vigtigt tema under valget i september 1964. I den anledning markerede Socialdemokratiet sig ved på deres valgplakat at proklamere "Et klart NEJ til atomvåben" prydet med et billede af en paddehatte-sky.¹⁰⁵

Folkebevægelsernes betydning for den aktuelle udenrigspolitik bør ikke overvurderes. Ikke desto mindre har bevægelserne i perioder bidraget ved at politisere og skabe øget opmærksomhed omkring eksempelvis den danske atompolitik. Allianceskepsisen i den folkelige opinion i Danmark fangede også amerikanernes opmærksomhed. Foranlediget heraf udtrykte den amerikanske militærattaché Rice over for departementchef Koch i 1970 bekymring over "*anti-amerikanismen i radio, TV og en del af pressen.*"¹⁰⁶

Regeringens atompolitik harmonerede ikke med forswarets ønske om at maksimere det danske forsvars afskrækkelseseffekt. Det kom bl.a. til udtryk, da regeringen tog stilling til spørgsmålet om Nike-Hercules og Honest John batterierne, hvor forsaret ønskede at atombevæbnede batterierne, mens regeringen takkede nej til atomammunition. I denne situation blev hensynet til den

¹⁰¹ Det er på sin plads her at understrege den kvalitative forskel mellem det her anvendte udvidede sikkerhedsbegreb, og dét der blev formuleret for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i kølvandet på afslutningen af Den Kolde Krig, som indbefattede et langt bredere spektrum af områder, herunder miljø, demokratisering etc.

¹⁰² Per Hækkerup fokuserede eksempelvis på FN's fredsskabende operationer og Danmarks muligheder for at fungere som brobygger mellem øst og vest som centrale elementer i dansk udenrigspolitik. Se Hækkerup (1965), s.47ff.

¹⁰³ Dette fandt bl.a. sit udtryk i etableringen af Kampagnen Mod Atomvåben, som blev stiftet den 10/6 1960 af foreningen Aldrig Mere Krig. I sin bog "Atomvåbnenes rolle i dansk politik", der netop koncentrerer sig om Kampagnen Mod Atomvåbens rolle for udformningen af dansk atompolitik, forklarer Klaus Jørgensen kampagnen som et led i en international bevægelse. Bevægelsen blev ifølge Jørgensen båret frem af en voksende modstand mod Den Kolde Krig og kulminerede i starten af 1960'erne, da Den Kolde Krig ligeledes kulminerede. Se Jørgensen (1973), s.66ff

¹⁰⁴ Se Rasmussen (1997), s.46-62

¹⁰⁵ Valgplakaten er gengivet i Olsen (1984), s.17. Atomtemaet havde på tilsvarende vis været centralt under valget i 1957, hvilket var udsprunget af diskussionen om opstillingen af Nike-Hercules og Honest John systemerne.

¹⁰⁶ Fortroligt stemplet notits af H.H. Koch, dateret 21/2 1970, modtaget af UM 24/2 1970 og ad acta stemplet af W. Friis-Møller i UM 55.Dan.10. pk.1.

generelle afskrækkelse tilgodeset derved, at NATO etablerede kernevåbendepoter i Vesttyskland, som gjorde det muligt inden for en acceptabel tidshorisont at bevæbne de danske jord-til-luft-batterier med atomammunition i tilfælde af konflikt.¹⁰⁷ Med disse tiltag kunne batteriernes afskrækkelseeffekt sikres, uden at beslutningen kolliderede med de danske forbehold mod atomvåben i fredstid.

Regeringens holdning i spørgsmålet om raketbatterierne vandt stor folkelig opbakning. I en Gallupundersøgelse fra 23. april 1959 om spørgsmålet mente 12% af de adspurgte, at Danmark skulle have modtaget atombevæbningen til raketbatterierne, 43% var imod, mens 6% mente, Danmark slet ikke burde have haft raketbatterierne. Endelig svarede 39%, at de ikke havde taget stilling til spørgsmålet.¹⁰⁸ Amerikanerne erkendte hurtigt, at de danske atomforbehold havde for stor parlamentarisk opbakning til, at de lod sig ændre. Af samme grund konkluderede Department of State i skrivelsen *Guidelines for Policy and Operations – Denmark* fra 1962, at *"In the matter of Denmark's nuclear weapons policy the achievement of any change in the next few years is highly unlikely, given the clear intent of both the ruling Social Democratic Party and the Folketing (Parliament) to maintain the status quo and not accept nuclear weapons."*¹⁰⁹ Det fastholdtes dog samtidigt, at målet stadig var *"Danish acceptance of nuclear weapons, to the degree this is in accord with NATO strategy."*¹¹⁰ I forlængelse heraf blev de danske forbehold omtalt i de årlige evalueringer fra den amerikanske ambassade i København til Department of State gennem 1960'erne. Eksempelvis konstaterede den amerikanske ambassadør White, i 1965, at *"There are no realistic prospects of any change in the "no nuclear weapons" policy and any U.S. pressures toward this end may result in more harm than good. Efforts should be continued, however, to increase Danish military participation in nuclear strategy, training, and related areas."*¹¹¹

Den danske beslutning om med Honest John og Nike-Hercules at modtage et våbensystem, der i krigstid ville kunne bevæbnes med atomare sprænghoveder, gjorde den danske landmasse til en potentiel del af den strategiske afskrækkelse, og forøgede Danmarks strategiske betydning for alliancen. Som en følge heraf ændredes Warszawapagtens invasionsplaner mod Danmark også, og

¹⁰⁷ Se. Clemmesen "Den massive gengældelses lille ekko" (1991) s. 134-139, samt s. 143f.

¹⁰⁸ Boel (1988), s.79.

¹⁰⁹ Hemmeligt stemplede retningslinier fra State Dep. "Guidelines for Policy and Operatins – Denmark, s.4-5, dateret nov. 1962 i RG 59, LOT-files, records of Policy Planning Staff 1962, LOT-file 69D121, box 215.

¹¹⁰ Hemmeligt stemplede retningslinier fra State Dep. "Guidelines for Policy and Operatins – Denmark, s.12, dateret nov. 1962 i RG 59, LOT-files, records of Policy Planning Staff 1962, LOT-file 69D121, box 215.

¹¹¹ Hemmeligt stemplet Airgram no. A-625, dateret 1/4 1965 fra US Amba Kbh. to Dep. of State, underskrevet af White, s.8, i RG 59, CFPF Numeric Files 1964-66, POL 2-3 DEN. Se også JP 4/6 1999: "Sådan skulle vi lære at elske bomben", om den amerikanske indsats for at skabe politisk vilje for atombevæbning af danske styrker.

de kom til at indbefatte et atomart angreb mod netop disse stillinger.¹¹² I kraft af landets udsatte position havde den danske regering ellers siden indtrædelsen i NATO arbejdet for ikke at provokere Warszawapagten unødigt for derved at undgå at blive centrum for Warszawapagten planer for en atomkrig. Overordnet set var dette lykkedes. Via balancegang mellem ikke-provokationspolitikken og alliancesolidaritet var der skabt en høj grad af stabilitet i Danmarks forhold til de to supermagter.

Det var tilfredshed med denne stabile situation, som i oktober 1962 fik udenrigsminister Hækkerup til, under en pressekonference i Haag foranlediget af Cuba-krisen, at udtale til det hollandske telegrambureau, at hvis Cuba havde taget *"det samme fornuftige standpunkt som Danmark,"* ville cubanerne kunne have undgået de vanskeligheder, landet befandt sig i på daværende tidspunkt. Dermed definerede Hækkerup ikke-provokationspolitikken som en integreret del af sikkerhedspolitikken, med henvisning til Danmarks status som frontliniestat.¹¹³

Den amerikanske atomslagstyrke rummede under hele Den Kolde Krig langt størstedelen af den vestlige verdens kernefysiske potentiale og virkede som en atomparaply over hele Den vestlige Verden. På trods af de danske forbehold blev det amerikanske kernevåbenforsvar ved Danmarks indtrædelse i NATO indirekte rygraden i dansk sikkerhedspolitik. Som følge heraf blev landets interesser varetaget ved, på den ene side at tilgodese kravene fra alliancen, mens den danske regering på den anden side forsøgte at føre den ovenfor beskrevne ikke-provokations- og afspændingspolitik.

Der var i Danmark bred konsensus om afvisningen af atomvåben fra starten af 1960'erne. Foranlediget af Cuba-krisen havde den konservative Poul Møller i oktober 1962 i Folketinget således erklæret, at Det Konservative Folkeparti ikke mente, at Danmark burde ændre *"det standpunkt, regeringen har taget med hensyn til atomvåben."*¹¹⁴ Den folkelige opbakning til atomforbeholdene havde smittet af på Folketingets politikere, og de danske forbehold mod atomammunition på dansk jord forblev den officielle danske politik perioden ud.

Grønland – en trumf i dansk udenrigspolitik

En grundig undersøgelse af forholdene omkring Grønlands stilling under Den Kolde Krig ligger uden for denne afhandlings område. Ikke desto mindre er det vigtigt at forstå det specielle dansk-

¹¹² Se Gemzell (1998) "Warszawapaktens militära planering mot Danmark", s. 11. Gemzell redegør her for, hvorledes Warszawapakten i 1963 gennemførte en invasionsøvelse, hvis mål var Sjælland. I den forbindelse skulle angrebets indledes med et kernevåbenangreb mod invasionsforsvaret; herunder raketvåbnene Nike Hercules og Honest John.

¹¹³ Airgram no. A-326 fra US Amba, The Hague til Department of State, dateret 31/10 1962. I RG 59, CDF 1960-1963 j. nr. 759.56311/10-3162. Den kontroversielle udtalelse blev kommenteret i de danske aviser 31/10 1962. Se eksempelvis Berlingske Tidende 1/11 1962 "Cuba, Danmark og en kedelig udtalelse". Hækkerup måtte redressere udtalelsen i Folketinget 31/10 1962. Se Folketingstidende 31/10 1962 sp. 828. På trods heraf vidner udtalelsen om Hækkerups genuine tro på den danske balancepolitik, som garant for dansk sikkerhed.

¹¹⁴ Folketingstidende 31/10 1962, spalte 815.

amerikanske forhold i Grønlandsspørgsmålet for derved bedre at forstå det generelle dansk-amerikanske forhold.

Grønlandsproblematikken havde under hele Den Kolde Krig en særlig status i dansk sikkerheds- og udenrigspolitik. For det første var Grønland den del af Danmark, som havde størst strategisk betydning for amerikanerne. Dels er øen en geografisk del af det amerikanske kontinent, dels fungerede den under Anden Verdenskrig som trædesten for korttrækkende bombefly. I forbindelse med Airborne Alert-programmet blev Grønland udgangspunkt for optankningsfly, og endelig blev øen fra starten af 1960'erne en central brik i det amerikanske varslingsystem. For det andet betød Forsvarsordningen for Grønland af 27. april 1951, at forsvaret af øen skilte sig ud fra forsvaret af resten af landet ved, at det kunne varetages af udstationerede amerikanske styrker. Forsvarsordningen af 1951 udskiftede en traktat om amerikanske baserettigheder på Grønland, som Henrik Kauffmann, i egenskab af 'uafhængig gesandt', havde underskrevet med amerikanerne under krigen.¹¹⁵ 1951-overenskomsten (inkl. et hemmeligt bilag og to fortrolige protokollater) er i denne sammenhæng interessant, da den gav amerikanerne ret til at 'oplagre forsyninger' uden samtidigt at afvise kernevåben, hvilket efterlod amerikanerne med en favorabel fortolkningsmulighed.¹¹⁶

Ifølge DUPI's Grønlands-rapport fik amerikanerne i 1957 endelig forelagt en dansk kommentar til denne fortolkningsmulighed. Rapportens omdrejningspunkt var det såkaldte *H.C. Hansen papir*,¹¹⁷ der var blevet overleveret til den amerikanske ambassadør i København, Val Peterson, i november 1957. I skrivelsen, som var et svar på en mundtlig forespørgsel, refererede H.C. Hansen til et spørgsmål fra Peterson om mulig deponering af "*supplies of ammunition of a special kind...*" og kommenterede til dette: "*You did not submit any concrete plan as to such possible storing, nor did you ask questions as to the attitude of the Danish government to this item. I do not think that your remarks give rise to any comments from my side.*"¹¹⁸

Skrivelsen, som var yderst hemmelig og kun kendt af en lille inderkreds i Udenrigsministeriet heriblandt senere også Krag,¹¹⁹ var reelt blot en specificering, eller en tolkning af 1951-overenskomsten.¹²⁰ Det fik tidligere direktør for Udenrigsministeriet Eigil Jørgensen til i 1996, over for Jyllandsposten, at udtale: "*Det var ikke et brev, vel ikke engang en note. Det var bare nogle ord.*

¹¹⁵ Se Lidegaard (1999) s. 212ff, og DUPI (1997) bd. 1, s.50.

¹¹⁶ Se DUPI (1997) bd. 1, s. 540.

¹¹⁷ Den skriftlige erklæring var en uformel, personlig og højst hemmelig skrivelse og ikke et brev.

¹¹⁸ H.C. Hansen-papiret er genoptrykt i DUPI (1997) bd. 2, bilag nr. 54, s. 301.

¹¹⁹ Rapporten konkluderede på baggrund af et dagbogsnotat fra 1959, at Krag fik kendskab til H.C. Hansen papirets eksistens, da han tiltrådte som Udenrigsminister i 1958. Se DUPI (1997) bd. 1, s. 279. Selve dagbogsnotat forefindes i DUPI (1997) bd. 2, s. 304.

¹²⁰ Ifølge DUPI (1997) forelå der i 1957 endnu ikke en dansk tolkning af hvor vide rammer 1951-overenskomsten gav amerikanerne. Se DUPI (1997) bd. 1, s.297.

Se dog på, hvad der skete i 1951. Det er interessant.”¹²¹ Ikke desto mindre peger meget på, at USA betragtede H.C. Hansen-papiret, som et de facto dansk grønt lys for deponering af atomvåben på Grønland, hvorfor det trods dets uofficielle præg må vægtes tungt.¹²²

Grønlands-rapporten påviste endvidere, at de amerikanske styrker på Grønland rent faktisk var udrustet med kernevåben perioden fra 1958 til 1965, hvilket var en direkte krænkelse af den officielle danske atompolitik.¹²³ Ifølge rapporten er der intet, som tyder på, at de amerikanske styrker på øen var bevæbnet med kernevåben efter 1965. Thule-basen var dog ifølge rapporten stadig overflyvningsområde og derfor også nødlandingsplads for SAC's atombevæbnede B52'ere, hvilket også stred mod de danske forbehold. Det var et af disse fly, der i januar 1968 styrtede ned ved Thule.¹²⁴

Efter det tragiske flystyrt var en revurdering af Grønlandsaftalen af 1951 påkrævet. Den danske regering måtte sikre sig, at forholdene på Grønland var i overensstemmelse med den danske atompolitik. Den 31. maj 1968 blev en tillægsaftale til Grønlandsaftalen af 1951 indgået. Tillægsaftalen lukkede officielt muligheden for amerikansk oplagring på og overflyvning af Grønland med kernevåben i fredstid.¹²⁵ Flystyrtet i 1968 ved Thule blev et kærkomment argument for afviklingen af de amerikanske *Airborne Alert*-flyvninger. Den amerikanske regering havde længe arbejdet på en afvikling af disse flyvninger. Omkostningerne og risikoen syntes for stor sammenlignet med den vundne afskrækkelseeffekt. Endvidere havde den teknologiske udvikling gjort de interkontinentale ballistiske missiler til et bedre alternativ.¹²⁶ Ændringen af den amerikanske strategiske doktrin fra *Massive Retaliation* til *Flexible Response* tillagde ikke B52'eren samme betydning som tidligere. Fremtiden for den store bomber var som taktisk bomber, hvilket blev set så sent som under Golfkrigen i 1991.

Der er ingen grund til at antage, at amerikanerne betragtede H.C. Hansen-papiret som dækkende for andre dele af Danmark end Grønland. Ikke desto mindre fik de amerikanske interesser på Grønland konsekvenser for andre del af det dansk-amerikanske forhold. Grønland var, som ovenfor beskrevet, danskernes vigtigste bidrag til alliancen. Dette afspejledes eksempelvis i Department of States *Guidelines for Policy and operations* fra 1962. Her understregedes det, at "A

¹²¹ Se JP, 25/2-1996, "Man gav en død mand skylden".

¹²² Se skrivelse fra Deputy under Secretary Robert Murphy, Department of State til Assistant Secretary of Defense Mansfield D. Sprague af 26/11 1957 om Petersons henvendelse. RG 59 (NARA), Lot 57D 688. Special Assistant for Atomic Energy. Country and Subject Files Relating to Atomic Energy Matters 1950-62, folder: Denmark, box 2. Skrivelsen er også tilgængelig i DUPI (1997), bd. 2, s.310.

¹²³ Se DUPI (1997) bd. 1, s.361.

¹²⁴ Se DUPI (1997) bd. 1, s.360-362.

¹²⁵ DUPI (1997) bd. 1, s.510 ff. Den danske regering tilkendegav under forhandlingerne mundtligt, at Danmark havde godkendt NATO's strategiske koncept, som indebar anvendelsen af kernevåben i visse situationer. Dette gjaldt selvfølgelig også Grønland. Se DUPI (1997) bd. 1, s. 506f.

¹²⁶ Se Olesen (1999) "Ultima Thule", s. 3-6.

particularly vital U.S. military consideration with Denmark is the continuation of our base rights in Greenland where we have airbases and early warning installations."¹²⁷ Selve den danske landmasse var til sammenligning af sekundær betydning for amerikanerne. De store amerikanske interesser i Grønland gav Danmark et forhandlingskort, som kunne bruges i andre alliance-spørgsmål.¹²⁸ Den fleksible danske politik i forhold til Grønland betød, at det ikke var hensigtsmæssigt for amerikanerne unødigt at skabe konflikt i andre alliancespørgsmål, herunder også anløbsproblematikken.

I sin artikel "Power of the Weak" forklarer Erling Bjøl, hvorledes den stærke bipolaritet, der herskede i 1960'erne, udvidede småstaternes reelle manøvrerum.¹²⁹ Grønlands stilling illustrerer udmærket Bjøls pointe. For USA var Grønland et kort i et globalt spil, mens de danske politikeres fokus var i højere grad rettet mod den nationale og regionale kontekst. De danske politikere var meget optagede af Grønlands betydning i forhold til ikke-provokationspolitikken vis-à-vis Sovjetunionen samt hvorledes Grønlandsproblematikken indvirkede på opinionens holdning til NATO. Forskellen mellem USA's globale fokus og Danmarks nationale/regionale fokus betød, at Danmark på det regionale plan relativt frit kunne føre sin udenrigspolitik, så længe det ikke forrykkede den globale magtbalance.¹³⁰

MLF og dansk nedrustningspolitik

De første spæde idéer om en fælles ledet og fælles bemandede søgående raketstyrke i NATO-regi blev fremført af den amerikanske udenrigsminister Christian Herter i december 1960.¹³¹ Ideen blev taget op igen, da Kennedy og den britiske premierminister Harold Macmillan i december 1962 mødtes til drøftelserne i Nassau på Bahamas. Kommunikéet, som kom ud af mødet, indeholdt bl.a. et principbeslutning om, at USA og England i samråd med de andre NATO-allierede ville arbejde for oprettelsen af en multilateral atomslagstyrke (MLF).¹³²

Den danske regering var i starten afventende over for ideen. Den manglende stillingtagen afspejlede en generel splittelse blandt de højtstående socialdemokratiske politikere i regeringen. Problemet var, at der reelt var tale om et politisk projekt, hvis mål var, dels at knytte Frankrig tættere til SHAPE, dels at indfri vesttyskernes ønske om større indflydelse på deres eget forsvar. Det var

¹²⁷ State Dep. "Guidelines for Policy and Operations Denmark" p.4, dated November 1962. I RG 59, LOT-files, records of the policy planning staff 1962, LOT-file 69D121, box 215.

¹²⁸ Villaume forklarer i afhandlingen "Allieret med Forbehold", hvorledes USA eksempelvis acceptere Danmarks (sammenligningsmæssigt) kvantitativt beskedne alliancebidrag, grundet Grønlands betydning for alliancen. Se Villaume (1995), s. 850ff.

¹²⁹ Bjøl, Erling: "The Power of the Weak", s.162ff

¹³⁰ Se Olesen: "Ultima Thule" (1999), s. 33.

¹³¹ SACEUR general Norstad havde allerede i november 1960 foreslået oprettelsen af en fælles europæisk pulje af atomvåben, se Dansk Sikkerhedspolitik 1948-66 (UM 1968), s. 119.

¹³² Se Dansk Sikkerhedspolitik 1948-66, s. 121.

fra starten meget uklart, om en sådan NATO slagstyrke reelt ville forøge eller minimere risikoen for øget oprustning. Spørgsmålet var om de flere hænder på aftrækkeren ville virke som en stabiliserende faktor eller det stik modsatte. Det var denne usikkerhed som splittede den danske regering på spørgsmålet.¹³³

Forvirringen resulterede i varierende danske udmeldinger. I juni 1962 udtalte den daværende danske faste repræsentant ved NATO, Erik Schram-Nielsen, sig positivt om de første udkast overfor USA's repræsentant ved NATO. Schram-Nielsens primære argument var, at Danmark ikke havde interesse i en selvstændig europæisk model (eks. den franske *force de frappe*), som udfordrede USA's rolle som ryggraden i Vestens atomare afskrækkelse. Endvidere fandt Schram-Nielsen, at fremtidig dansk deltagelse var mere oplagt i et flådeprogram end et landbaseret program.¹³⁴

Efter Kennedy og Macmillans møde i Nassau i december 1962 blev den danske regering mere forsigtig. Selvom regeringen på dette tidspunkt stadig afviste at tage endelig stilling til MLF førend et konkret forslag forelå. Under NATO-ministerrådsmødet i Ottawa i maj 1963 forklarede Hækkerup, at den danske regering var interesseret i at studere de oplysninger som forelå om styrken, men at Danmark endnu ikke havde taget stilling til oprettelsen af en MLF-styrke.¹³⁵

Den vage danske stillingstagen affødte en del presseopmærksomhed, hvilket fik statsministeren til den 29. maj 1963 fra Folketingets talerstol at slå fast, at Danmark ville opretholde sit standpunkt om ikke at modtage atomammunition, og at dette standpunkt også gjaldt danske havne og farvande.¹³⁶

Diskussionen om MLF intensiveredes fra sommeren 1963 mellem de interesserede NATO-stater, og der oprettedes en studiegruppe uden for organisationens rammer, i hvilken Danmark valgte ikke at deltage.¹³⁷ Den danske regering afviste på dette tidspunkt stadigt at tage endeligt stilling til NATO-slagstyrken, førend et konkret forslag forelå.

Dette forhold ændredes dog i løbet af sommeren 1964, hvor den danske regering begyndte at tage direkte afstand til MLF-projektet.¹³⁸ Qua udtalelser fra udenrigsministeren og statsministeren blev det gjort klart, at Danmark ikke ønskede at deltage i oprettelsen af en atombevæbnet NATO-styrke. Samtidig gjorde regeringen det også klart, at Danmark ikke ville modarbejde oprettelsen af en MLF-styrke blandt de andre medlemslande i NATO. Som konsekvens heraf erklærede Hække-

¹³³ Villaume (1995) beskriver den generelle splittelse mellem socialdemokraterne om spørgsmålet i årene 1960 til 1961 s. 590-595.

¹³⁴ Memorandum of Conversation, af amerikansk repræsentant ved NATO-delegationen Elbridge Durbrow, dateret 27/6 1962. I LOT-file, DEF 12 Nuclear Denmark, aktindsigt givet via FOIA. Teksten er vedlagt som bilag nr. 11.

¹³⁵ Dansk Sikkerhedspolitik 1948-66 (UM 1968), s. 121.

¹³⁶ Folketingstidende 29/5 1963, spalte 6050.

¹³⁷ Se Dansk Sikkerhedspolitik 1948-66 (UM 1968), s. 122, se også Hækkerup (1965) s. 103.

¹³⁸ DUPI (1997) bd. 1, s. 443.

rup i 3. juni 1964 over for Folketinget på vegne af regeringen, at *"Vi er derfor ikke parthavere i de debatter, der er foregået mellem visse af NATO's medlemslande om opstilling af en sådan fælles NATO-atomstyrke."*¹³⁹ Statsministeren bekræftede dette standpunkt over for den amerikanske presse under sit besøg i USA i juni 1964. Han forklarede da, at en eventuel oprettelse af MLF ville blive uden dansk deltagelse, men at Danmark ikke havde nogen interesse i at bruge sin meget teoretiske veto-mulighed mod forslaget.¹⁴⁰ Statsministeren tog under sit besøg spørgsmålet op for at få afklaret, hvorledes amerikanerne forholdt sig til den klare danske afvisning. Da Krag efterfølgende under ministermødet den 15. juni redegjorde for besøgets forløb, konstaterede han, at USA ikke havde *"...særlige bemærkninger til, at Danmark ikke ønskede at være med i den multilaterale atomstyrke..."*¹⁴¹ Bemærkelsesværdigt er det, at disse mere kontante afvisninger fra dansk side rent kronologisk sker umiddelbart før Khrustjovs besøg i Danmark i slutningen af juni 1964.

Sovjetunionen havde fra starten udvist stor mistro til projektet. Oplægget blev betragtet som et amerikansk forsøg på at atombevæbne Vesttyskland ad bagdøren. Sovjetunionen havde som følge heraf givet udtryk for, at forslaget ville svække planerne om en ikke-spredningsaftale.¹⁴² Som en konsekvens heraf kom Danmarks forhold til Sovjetunionen også under pres af MLF-problematikken. I sin artikel "Historien om et dansk afslag" drager Niels J. Haagerup den slutning, at det danske afslag sker netop før Khrustjovs besøg netop for at undgå, at give amerikanerne det indtryk, at danskerne handlede under pres i sin afstandstagen til projektet.¹⁴³ Denne tese understøttes af et internt UM-notat fra september 1965, i hvilket hele MLF-spørgsmålet blev opsummeret. Her konstateredes det, at regeringens ikke-spredningssynspunkt og afstandtagen til deltagelse var blevet positivt modtaget i Sovjetunionen. Det blev i den forbindelse understreget, at Danmark som følge heraf ikke havde nogen interesse i at fremsætte flere fælleskommunikéer med Sovjetunionen, der kunne tolkes som en binding af Danmarks handlefrihed i nukleare spørgsmål.¹⁴⁴ Igen balancerede regeringen mellem det forbeholdne og det alliancesolidariske standpunkt.

I november 1965 mødtes Hækkerup med den amerikanske viceudenrigsminister (Undersecretary of State) George Ball. I den forbindelse valgte Hækkerup at tage emnet op igen. Dette på trods af, at

¹³⁹ Folketingstidende 3/6 1964, spalte 6051.

¹⁴⁰ Se Haagerup "Historien om et dansk afslag" i Information 18-19/7 1964 i Information. Ifølge Haagerup afviste statsministeren dansk deltagelse i MLF overfor den amerikanske presse 11/6 1964.

¹⁴¹ Boel (1988), s. 130.

¹⁴² Sovjetunionens holdning til både MLF og ANF blev opsummeret i fortroligt UM notits af 23/9 1965 i UM 105.I.40.e. Se også DUPI (1997), bd. 1, s. 441.

¹⁴³ Se Information 18-19/7 1964, s. 4; N. J. Haagerup "Historien om et dansk afslag".

¹⁴⁴ Med fælleskommunikéer refereres til dem, som blev underskrevet af Krag og Krustjov i 1964. Selvom kommunikéet ikke direkte rummede noget om MLF, havde danskerne indvilget i, at de danske forbehold mod atomvåben på dansk jord bekræftedes i disse. Internt fortroligt UM notits af 23/9 1965 i UM 105.I.40.e.

luften reelt var gået af projektet. Ball forklarede, at MLF-tanken endnu ikke var opgivet helt. Den skulle indgå i kommende drøftelser i NATO sammen med de andre nukleare samarbejdsforslag. Ball fastholdt tilhængernes primære argument om, at denne type nukleare samarbejder ville modvirke, at Vesttyskland fik sit eget nationale atomprogram.¹⁴⁵ Det var muligvis denne udtalelse, som motiverede Hækkerup til, under sit efterfølgende møde med McNamara, at udtale, at ”*Fra dansk side var man modstander af MLF, selvom man forstod Tysklands ønske om større medindflydelse.*”¹⁴⁶ Den danske regerings tøven overfor atombevæbningen af Vesttyskland skyldtes primært, at opinionen i Danmark endnu ikke var indstillet på at støtte en massiv oprustning af den gamle besættelsesmagt.¹⁴⁷

Det er interessant, hvorfor Danmark valgte at tage spørgsmålet op på dette sene tidspunkt, hvor projektet ikke havde nogen oplagt fremtid. Det synes vigtigt for Danmark, at spørgsmål som disse ikke delte NATO i to.¹⁴⁸ Frankrig havde længe øget afstanden i forhold til NATO, hvilket bekymrede Danmark. Dette kan meget vel skyldes, at danskerne frygtede, at en intern splittelse i NATO, eksempelvis på MLF-spørgsmålet, kunne svække Danmarks chancer for sammen med England at blive optaget i EF.¹⁴⁹ Dette kan også forklare, hvorfor Hækkerup i 1965 under sit møde med Ball brugte relativt meget tid på at diskutere Frankrigs generelle afstandstagen til NATO.¹⁵⁰

Amerikanerne havde forståelse for, at MLF var et følsomt emne i Danmark. Dette viste sig helt eksplicit, da den amerikanske ambassade i København med henvisning til den danske skepsis til projektet i december 1964 frarådede, at der blev bedt om anløbstilladelse for MLF-forsøgsskibet USS Rickett. Ambassaden vurderede, at et anløb kunne foranledige anklager om atombevæbning ombord og derved i højere grad skade end gavne sagen.¹⁵¹

¹⁴⁵ Referat af møde mellem Hækkerup og Ball 15/11 1965 kl. 11.30 i UM's lukkede arkiv, ad.5.D.32.a.

¹⁴⁶ Referat af møde mellem Hækkerup og McNamara 15/11 1965, kl. 16-17 i UM's lukkede arkiv, ad.5.D.32.a.

¹⁴⁷ Se DUPI (1997) bd. 1, s. 442. DUPI tolker Poul Hansens kronik ”Om atombevæbning” i Dagens nyheder som et forsøg på at slå bro til de socialdemokrater, som frygtede, at MLF ville resultere i en selvstændig atombevæbning af Vesttyskland. Se også Krag og Andersen (1971), s. 126.

¹⁴⁸ Hækkerup (1965), s. 105.

¹⁴⁹ Som tidligere nævnt havde amerikanerne allerede i 1962 taget spørgsmålet om en multilateral styrke op i en underhåndshenvendelse til Schram Nielsen, da han var dansk repræsentant ved NATO. Schram Nielsen knyttede i den forbindelse MLF direkte til spørgsmålet om Englands optagelse i Fællesmarkedet, hvorfor han udtrykte Danmarks interesse i ikke at tage forhastede beslutninger. Memorandum of Conversation, af Elbridge Durbrow, dateret 27/6 1962. I LOT-file DEF 12 Nuclear Denmark, aktindsigt givet via FOIA. Se bilag nr. 11

¹⁵⁰ Referat af møde mellem Hækkerup og Ball 15/11 1965 kl. 11.30 i UM ad.5.D.32.a. Hækkerup blev i referatet citeret for at sige, at det var farligt at isolere Frankrig ikke blot i det forsvarsmæssige samarbejde, men også i det økonomiske og politiske samarbejde i Vesteuropa. Hækkerups bekymring kan meget vel bunde i, at en isolation af Frankrig ville øge afstanden mellem Frankrig og England, og derved svække Englands mulighed for optagelse i EF.

¹⁵¹ Fortrolig note fra US Amba i Kbh. til Dep. of State, underskrevet af White, dateret 8/12 1964. I RG 59 Numeric files 1964-66 DEF (MLF) 7 DEN.

Da NATO foreslog oprettelsen af MLF, var det officielle argument, at styrken skulle give de ikke-nukleare stater i NATO mere indflydelse på nukleare spørgsmål herunder i særdeleshed Vesttyskland. Da MLF havde mødt tilpas megen modstand, blev det i stedet foreslået at oprette en komité, som skulle øge ikke-nukleare staters indflydelse. Den endelige udformning blev The Nuclear Planning Group (NPG), i hvilken Danmark indtrådte i 1968.¹⁵²

MLF-sagen er et godt eksempel på, hvorledes Danmark manøvrerede mellem alliancesolidaritet og ikke-provokationspolitik i atomspørgsmål. Regeringens vurdering har beroet på, at dansk tiltrædelse af MLF ville have sat den danske anløbspolitik og dermed også ikke-provokationspolitikken under pres. På længere sigt måtte dansk engagement alt andet lige øge alliancens krav om reel dansk inddragelse. Den danske regering var fra starten skeptisk over for bruddet med det amerikanske atommonopol i den vestlige blok og var af historiske grunde specielt opmærksom på atombevæbningen af Vesttyskland. Dette var amerikanerne opmærksomme på, og den amerikanske ambassade konkluderede således i 1966, at "*Within the NATO context, Denmark will continue to oppose "nuclear-sharing" in any concrete form with Germany, having recently reaffirmed its confidence in the present nuclear guarantee under U.S. control*".¹⁵³

Kernekraften og dansk udenrigspolitik

I det bipolære verdensbillede udviskedes grænserne mellem civile og militære anliggender. De to supermagters indbyrdes konkurrence betød, at Den Kolde Krigs retorik og tankegang blev trukket ned over de fleste internationale relationer. Som følge heraf blev den vestlige blok knyttet sammen i en økonomisk, militær og politisk struktur under amerikansk ledelse. Denne anskuelse betegnes normalt teoretisk som *the Pax Americana*.¹⁵⁴ Et eksempel på, hvorledes dette system fungerede, var Marshall-planens gennemførelse. Med Marshall-planen øgedes det handelsmæssige samarbejde mellem USA og dets vesteuropæiske allierede. På denne måde styrkedes de vestlige lande samtidigt med, at relationerne de allierede imellem også styrkedes. Dette skete uden, at sikkerhedspolitik i eksplicit forstand kom på dagsordenen; ikke desto mindre var den langsigtede målsætning med projektet sikkerhedspolitisk.¹⁵⁵ Ved at støtte et stærkt, men ikke uafhængigt, Vesteuropa kunne USA opnå flere mål, hvoraf det vigtigste var en inddæmning af Sovjetunionen.

¹⁵² DUPI (1997), bd. 1, s. 445.

¹⁵³ Hemmeligt stemplet Airgram no. A-836, s. 4, fra US Amba Kbh. til Dep. of State, underskrevet af Chargé d'Affaires F. G. Siscoe, dateret 15/4 1966, i RG 59 CFPF Numeric Files 1964-66 POL 2-3 DEN.

¹⁵⁴ Villaume definerer den amerikansk dominerede vestlige blok, som et uformelt imperium - Pax Americana, hvor USA var *primus inter pares* grundet sin dominans som den første og største atommagt. Se kapitel 2 i "Allieret med forbehold" (1995), s.55-87, herunder i særlig grad 64ff.

¹⁵⁵ I artiklen "Denmark end the Marshall plan" (1989) konkluderer Leon Dalgas Jensen primært på baggrund af økonomiministerielt materiale, at Danmark gik ind i Marshall programmet i den tro, at det ikke var i konflikt med den danske

I USA var den civile anvendelse af atomkraft blevet forsinket af, at amerikanerne ensidigt havde fokuseret på produktion af kernevåben. Fra 1953 udvikledes en lang række mere civile programmer. Eksempelvis blev verdens første civile fuldt operative atomenergi kraftværk bygget ved Shippingport i Pennsylvania i 1957, og verdens første civile atomdrevne fartøj fredsskibet N/S Savannah blev søsat i juli 1959.

Med gennemførelsen af den første sovjetiske atomprøvesprængning i 1949, blev USA's atommonopol brudt. Med det in mente holdt Eisenhower i december 1953 sin "Atoms for Peace"-tale ved FNs Generalforsamling. I talen opfordrede Eisenhower til øget åbenhed omkring den fredelige udnyttelse af kernekraft. Talen indeholdt et konkret forslag om oprettelsen af en kontrolinstans under FN kaldet IAEA. Lande, der havde uran og andet spaltbart materiale, skulle kanalisere en del af dette materiale videre til IAEA, som så skulle fordele det blandt de lande, der påtænkte at udvikle egne kernekraftprogrammer for fredelig udnyttelse af kernekraften; alt under forudsætning af, at modtagerlandene indvilgede i at underkaste sig IAEA's kontrol. Målet med det amerikanske udspil var på denne måde at sikre sig kontrol med spredningen af atomvåben.¹⁵⁶ Programmet, som var rettet mod USA's allierede, havde to målsætninger. For det første skulle indførelsen af den fredelige anvendelse af atomkraft fastholde alliancepartnerne i det uformelle imperium. Samtidig var "Atoms for Peace" et geopolitisk middel i den generelle kold-krigs-konkurrence med Sovjetunionen.

Med "Atoms for Peace"-programmet blev en række praktiske problemer løst for udviklingen af nationale atomenergi programmer. En direkte konsekvens heraf var, at muligheden for udviklingen af et dansk atomenergi program også blev bedret.¹⁵⁷ Der tegnede sig en realistisk mulighed for at opnå amerikansk bistand i form af ekspertise samt forsyninger af uran til det danske atomenergi projekt. Som en følge af de bedrede muligheder vedtog Folketinget i december 1955 loven om oprettelsen af en Atomenergi kommission (AEK).¹⁵⁸ Det blev AEK, som reelt kom til at stå for det danske atomenergi program. Karakteristisk for det danske program blev, at det var et civilt program uden militær indflydelse eller interesser. AEK havde indtil 1976 monopol på den danske atomforskning og fungerede som offentlig meningsdanner og rådgivende institution for regeringen i atomare spørgsmål. De i denne afhandling behandlede sager viser, at udmeldinger fra Risø's forske-

anti-blok politik, som Danmark førte indtil indtrædelsen i NATO. Amerikanerne så at sige inviterede de vestlige lande til at indtræde i stadig tættere samarbejdet ledet og domineret af USA gennem disse programmer.

¹⁵⁶ Petersen, Flemming (1995), s.50ff.

¹⁵⁷ Reelt var det danske program blevet iværksat før talen, men den amerikanske indflydelse på det danske program var så betydelig, at talen med rette kan betragtes som det reelle startskud for det danske atomenergi program.

¹⁵⁸ Se Petersen, Flemming (1995), s. 79ff, se også Avisårbogen 16/12 1955, s. 143. Regeringen nedsatte 31/1 1956 den udvidede Atomenergi kommission med Bohr som formand, se Avisårbogen 1956, s. 12.

re blev vægtet tungt. AEK blev nedlagt i 1976, hvor Atomforsøgstationen Risø blev underlagt Handelsministeriet.¹⁵⁹

I specialet "Atoms for Peace & Pax Americana" konkluderer Nikoline R. Christensen, at amerikanerne i 1950'erne og 1960'erne via "Atoms for Peace"-programmet forsøgte at integrere Danmark i det civile atomsamarbejde for derved at skabe politisk og folkelig accept af det amerikanske atomenergiprogram. Dermed påviser Christensen en kobling mellem det danske atomenergiprogram og det amerikanske uformelle imperium – Pax Americana.¹⁶⁰ Amerikanerne håbede, at integreringen i det fredelige atomsamarbejde kunne forbedre danskernes forhold til atombevæbningsgen af alliancen og derved på længere sigt åbne danske havne for atombevæbnede skibes anløb.¹⁶¹

Efterkrigsårenes danske regeringer var præget af en stærk tro på, at den teknologiske udvikling og industrialiseringen skulle sikre øget velfærd for hele befolkningen. På dette tidspunkt baserede Danmark sin energiforsyning på import, hvorfor kernekraften for danskerne indebar åbenlyse fordele. Dette betød, at der blandt landets ledende politikere herskede en positiv holdning til kernekraft. Den store optimisme for atomkraftens fremtid i Danmark byggede i ringe grad på konkrete resultater. Reelt var atomkraft stadig et meget ungt fænomen, som ikke var afprøvet i praksis.¹⁶²

Niels Bohr var den altdominerende personlighed inden for dansk atomteknologi, og ingen dansk regering turde lave tiltag inden for området uden den gamle Nobelprismodtagers fulde støtte. På grund af sin tilknytning til amerikanske forskningsmiljøer under Anden Verdenskrig, følte Bohr en stærk loyalitet overfor den amerikanske atomhemmelighed. Konsekvensen heraf blev, at der indtil 1953 ikke havde været nogen seriøse drøftelser om etableringen af et dansk atomenergiprojekt.¹⁶³ Dette forhold blev officielt ændret med Eisenhowers tale til FN i 1953.

Grundet den forsinkede igangsættelse af det danske atomprogram var den danske videnskabsmand inden for atomteknologi trods Bohrs enorme kapacitet begrænset. Som konsekvens heraf blev det danske atomenergiprogram i høj grad udviklet vha. udenlandsk know-how og materiel.¹⁶⁴ I 1955 havde AEK på vegne af regeringen påbegyndt forhandlinger med både amerikanerne og briterne om levering af forsøgsreaktorer, uran og tungt vand til etableringen af et dansk atomforsøgscenter. Allerede i juni samme år blev en atomenergisamarbejdsaftale med USA og England under-

¹⁵⁹ Se Petersen, Flemming (1995), s. 71ff, og s.79ff, se også Den Store Danske Encyklopædi bd. 6, s. 571f. AEK's indflydelse fremgår af sagsbehandlingen af anløbsanmodningerne for atomdrevne skibe. Se kap. 4.

¹⁶⁰ Upubliceret specialeafhandling "Atoms for Peace & Pax Americana" af Nikoline R. Christensen fra Historisk Institut Aarhus Universitet foråret 2000.

¹⁶¹ Se Christensen: "Atoms for Peace & Pax Americana" (2000), s. 83ff.

¹⁶² Nielsen (1998), "Til Samfundets Tarv", s. 29-31.

¹⁶³ Nielsen (1998), s. 31-32.

¹⁶⁴ Petersen Flemming (1995), s. 88.

skrevet. I forbindelse med underskrivelsen kunne Berlingske Tidende citere kilder fra AEK for, at Danmark ville have atomdrevne elektricitetsværker inden for 10 år.¹⁶⁵ AEK kunne efter de amerikanske og britiske leverancer i juni 1958 indvie Atomforsøgsstationen Risø med henblik på forskning i fredelig udnyttelse af atomenergi. Indvielsen af Forskningscentret Risø markerede et topunkt for den danske optimisme for atomkraftens muligheder på sit højeste.

På trods af det danske atomprograms lovende start fik Danmark aldrig en elforsyning baseret på kernekraft. Flemming Petersen undersøger i sin bog ”Atomalder uden Kernekraft” årsagerne hertil. Petersen postulerer, at forklaringen hertil skal findes hos elselskaberne. I 1960’erne afviste disse, da Socialdemokratiet var interesseret, at investere i kernekraft. Da de politiske vinde i 1970’erne begyndte at blæse mod kernekraften, støttede Socialdemokratiet, venstrefløjen og de radikale op om den voksende skepsis mod farerne ved kernekraft. Resultatet blev, at der i 1985 kunne findes et flertal i Folketinget for at tage kernekraften ud af den danske energiplanlægning.¹⁶⁶

De danske stræder og folkeretten

De sager om anløbs- og passageanmodninger, der kunne kollidere med de danske atomforbehold, blev forelagt Udenrigsministeriets folkeretlige rådgiver med henblik på en udtalelse. Det var så dennes opgave at afsøge de folkeretlige aftaler med henblik på at håndhæve de danske forbehold. Som en naturlig følge heraf, fordrer undersøgelsen af spørgsmålet om atomdrevne og atombevæbnede skibes flådetilstedeværelse i danske farvande og danske havne en kort gennemgang af de folkeretlige aspekter.

Som forklaret i det ovenstående, var Danmarks officielle politik fra 1957, ikke at acceptere tilstedeværelse af atomammunition på dansk område. Dette gjaldt både landmassen, det territoriale farvand og det territoriale luftrum. Da adgangsordningen krævede tilladelse til fremmede krigsskibes passage eller ophold på dansk område, kunne en tilladelse gøres betinget af, at krigsskibet ikke medførte atomvåben.¹⁶⁷ Det sprængende punkt var således, om den danske regering kunne sikre sig, at der ikke var atomvåben ombord på de anløbne fartøjer. Dette aspekt kompliceredes af den tidligere beskrevne amerikanske *Neither Confirm Nor Deny*-politik.

Samtidig søgte regeringen også at undgå tilstedeværelsen af atomdrevne fartøjer i dansk farvand og danske havne. Dette skyldtes de risici, tilstedeværelsen af fremmede reaktorer repræsenterede. Det er i spændingsfeltet mellem denne del af den danske atompolitik og det folkeretlige

¹⁶⁵ Se Berlingske Tidende 10/6 1955 (forsiden), ”Danmark starter forsøgsfabrik for atomkraft til fredelige formål”.

¹⁶⁶ Petersen, Flemming (1995), s. 215ff.

¹⁶⁷ Med adgangsordningen refereres til Kgl. anordning nr. 356 af 25/7 1951 i Lovtidende A. 1951.-nr.40, s.959-963. Se også UM notits af 9/2 1968, ”Foreløbig vurdering af bestemmelser om fremmede krigsskibes adgang til dansk territorialfarvand i relation til Danmarks atompolitik.” Af Niels Boel i UM 55.Dan.10. (x)

princip om fri passage af internationale stræder, den folkeretlige rådgiver afsøgte de folkeretlige aftaler, som Danmark havde tiltrådt.

Folkeretten, som regulerer forholdet mellem suveræne stater, er aftaleret. Det vil i praksis sige, at den enkelte stats tilslutning kræves, før vedkommende stat er retligt forpligtet.¹⁶⁸ I denne type spørgsmål er det hensigtsmæssigt at skelne mellem de, som omhandler adgangen til havne og andet indre territorielt farvand og de spørgsmål, som omhandler passage gennem ydre territorielt farvand. I forbindelse med en folkeretlig analyse af spørgsmål om anløb af havne og passage af de indre territoriale farvande er det vigtigt at skelne mellem tre grupper af atomdrevne fartøjer; handelsskibe, civile statsskibe og krigsskibe. I de tilfælde, hvor de behandlede sager omhandlede anløb og passager af handelsskibe, var princippet, at enhver kontraherende stat var forpligtet til at behandle fartøjer hjemmehørende i en anden kontraherende stat på lige vilkår med egne fartøjer. Dette betød, at så længe Danmark ikke havde en fast politik, som forbød danske handelsskibe at være atomdrevne, kunne regeringen ikke formene fremmede atomdrevne skibe adgang på dette grundlag. Situationen forholdt sig anderledes i tilfælde, der involverede civile statsskibe. Her var Danmark efter almindelige folkeretlige principper ikke forpligtet til at give adgang til danske havne. Det springende punkt var definitionen af 'at udøve en offentlig myndighed'. Max Sørensen konkluderede i 1959 i forbindelse med problematikken om den atomdrevne isbryder Lenins passage at den frie passage-ret også gjaldt isbrydere, havundersøgelsesskibe og lign. Spørgsmål om krigsskibe var mere ligetil. Der var intet til hinder for, at fremmede krigsskibe nægtedes adgang med henvisning til, at de var atomdrevne.¹⁶⁹

Som følge af det øgede fokus på atomdrevne skibe blev der i begyndelsen af 1960'erne taget initiativ til at lovgive for disse. I den forbindelse blev lov nr. 170 af 16. maj 1962 om nukleare anlæg og lov nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg vedtaget. Ifølge definitionerne i lov nr. 170 faldt transportable anlæg også inden for lovbestemmelserne.¹⁷⁰ Udarbejdelsen af disse love faldt sammen med sagsbehandlingen af anløbsanmodningen for det civile atomdrevne skib, N/S Savannah. Den øgede lovgivningsaktivitet viser, at atomdrevne skibe var en realitet, som danskerne accepterede og forholdt sig til. Det er også tydeligt både på baggrund af lovene og håndteringen af senere sager, at danskerne så med skeptiske øjne på de risici,

¹⁶⁸ Folkeret defineres i denne forbindelse på baggrund af Max Sørensen's bog "Folkeretten" fra 1971. Max Sørensen fungerede i årene 1956-1972 som folkeretlig ekspert for Udenrigsministeriet.

¹⁶⁹ UM-Notat "Atomdrevne skibes adgang til danske farvande" dateret 19/10 1959, udarbejdet af Max Sørensen i forbindelse med spørgsmålet om Lenins passage. Se UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk. 1a.

¹⁷⁰ §1 stk.4 i lov nr.170 16/5 1962. Se også Folketingets 2. behandling 4/5 1962, Folketingstidende sp. 4785.

som atomdrift medførte.¹⁷¹ I denne sammenhæng er det interessant, at hverken Folketinget eller regeringen på dette tidspunkt tog initiativ til ligeledes at lovgive for anløbene af atombevæbnede fartøjer.

I spørgsmålet om passage af ydre danske farvande og internationale stræder var det langt sværere at håndhæve den danske atompolitik.¹⁷² Det danske stræde-regime var fastlagt af to internationale overenskomster. Disse var 1857-aftalen og Geneve-konventionen af 29. april 1958. Da 1857-aftalen markerede afløsningen for Øresundstolden berørte den udelukkende handelsforhold. Traktatens formål var at afskaffe den afgift, der var pålagt handelsskibsfarten i Øresund. Ophævelsen markerede den danske imødekommenhed over for princippet om passagefrihed, og den dannede således grundlag for de danske stræders internationale status. I 1958 tiltrådte Danmark Genève-konventionen om retsorden på havet. Specielt konventionerne om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone havde betydning for den danske strædepolitik. Disse garanterede blandt andet fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart af de ydre territoriale farvande.¹⁷³ Ordvalget i konventionen giver kyststater mulighed for, når en passage skønnes at være til fare for landets sikkerhed, at foretage en midlertidig ophævelse af retten til uskadelig gennemfart af det ydre territoriale farvand.

Da Danmark i maj 1962 tiltrådte Konventionen om Sikkerhed på Søen, opstod der endvidere mulighed for at indbygge aftaler om erstatningsansvar for eventuelle uheld. Dette blev aktuelt i forbindelse med udarbejdelsen af anløbskontrakten til N/S Savannahs besøg. Ligeledes blev det et centralt spørgsmål i sagen om det vesttyske atomdrevne fragtskib N/S Otto Hahns fremtidige drift ved den danske vestkyst. I den forbindelse ønskedes det fra dansk side, at der udarbejdedes en aftale om erstatningsansvar i tilfælde af uheld under besejlingen også af det ydre danske farvand. Tyskland havde lavet en sådan aftale med Norge, hvor skibet skulle anløbe havne. Da der ikke var tale om anløb i den danske sag, viste tyskerne sig ikke imødekommende over for idéen om en erstatningskontrakt.¹⁷⁴ Spørgsmålet om disse erstatningsaftaler kom i mange situationer til at besværliggøre både passager og anløb af danske stræder og havne.

Foranlediget af ulykken ved Thule, blev der igen i 1968 foretaget en undersøgelse af, i hvilket omfang dansk atompolitik kunne håndhæves efter folkerettens principper. Det konkluderedes efter samtykke med folkeretsrådgiveren, Max Sørensen, ”...at der, når de nye adgangsbestemmelser er udsendt, kun vil være mulighed for krænkelse af dansk atompolitik ved ”uskadelig” pas-

¹⁷¹ Søren Hein Rasmussen fastslår i sin bog ”Sære Alliancer” s. 126, at der i 1960’erne ikke var en egentlig ”miljøbevidsthed”, der var derimod en udbredt frygt for de konsekvenser, som var observeret efter atomprøvesprængninger.

¹⁷² Se kort over de danske territorialfarvandszoner, bilag nr. 3

¹⁷³ ”Passage is innocent as long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal state.”, Genèvekonventionen art. 14, stk. 4.

¹⁷⁴ Sagen om N/S Otto Hahns passageret behandles ikke i dette speciale. Sagsakterne forefindes i 55.Dan.10. pk.1.a.

sage af det ydre territorialfarvand. Således som folkeretsrådgiveren i øjeblikket bedømmer situationen, har vi ingen mulighed for at skride ind overfor sådan passage." Og der fortsættes: "Det står for mig som et i al fald åbent spørgsmål, om det dog ikke skulle være foreneligt med folkeretten at forlange forudgående anmeldelse af passage med fartøjer, som er enten atomdrevne, eller som indeholder atomammunition samt at pålægge sådan sejlads visse sikkerhedsforanstaltninger."¹⁷⁵ De problemer, som knyttedes til håndhævelsen af den danske politik, var i høj grad betinget af danskernes accept af NCND-princippet, hvorfor Max Sørensen kommenterede, "Det er sandsynligt, at et anmeldelseskrav, for så vidt angår fartøjer, der medfører kærneammunition, aldrig vil blive anvendt, fordi vedkommende stater ikke ville ønske at oplyse, at kærnevåben transporteres med vedkommende fartøjer. Dette forhold kan betragtes fra to sider; På den ene side måtte danske myndigheder leve med tilnærmelsesvis sikkerhed for, at vore bestemmelser overtrædes løbende; På den anden side ville vi slippe for konkret diskussion om de sikkerhedsforanstaltninger, som vi måtte finde anledning til at træffe."¹⁷⁶

På den måde kolliderede den danske solidaritet over for NCND-politikken med håndhævelsen af forbeholdet mod kernevåben i forbindelse med anløb. Ydermere kunne Danmark, som tidligere nævnt, i henhold til de folkeretlige principper heller ikke hævde sin atompolitik i ydre territoriale farvande.

Delkonklusion

Fra tiltrædelsen af NATO i 1949 var dansk sikkerhedspolitik tæt knyttet til alliancepolitikken. I kraft af Danmarks frontliniestatus var dansk alliancepolitik i høj grad præget af den såkaldte ikke-provokationspolitik. Den danske regering valgte at påtage sig en række forbehold, hvor af det mest interessante i denne forbindelse er afvisningen af at atombevæbne det danske forsvar samt af placering af atomvåben på dansk jord under de nuværende omstændigheder. Håndhævelsen af disse forbehold medførte visse komplikationer i forhold til Danmarks alliancemæssige forpligtelser og interesser, og var derfor et følsomt emne i dansk udenrigspolitik igennem perioden.

I kraft af sin særlige status kom Grønland til at spille en nøglerolle i den danske alliancepolitik under Den Kolde Krig. Amerikanernes store interesser på øen betød, at Danmark i Grønland havde et godt forhandlingskort. Dansk fleksibilitet på Grønland blev af amerikanerne imødekommet med forståelse for den særlige danske alliancepolitik. Amerikanerne var ikke interesserede i unødvendige konfrontationer med danskerne for derigennem at svække deres position i forhold til baseretighederne på Grønland.

¹⁷⁵ UM-Notits fra P.J.IV. Ad acta stemplet af Ulla Lehmann Nielsen, dateret d. 22/2 1968 ligger i 55.Dan.10, pk.1.a.

¹⁷⁶ UM-Notits fra P.J.IV. Ad acta stemplet af Ulla Lehmann Nielsen, dateret d. 22/2 1968 ligger i 55.Dan.10, pk.1.a.

I begyndelsen af 1960'erne aktualiserede spørgsmålet om anløb af danske havne af MLF-debatten. Den danske regering var i begyndelsen ikke entydigt afvisende overfor ideen. Samtidigt var der blandt de NATO-skeptiske partier bekymring for, at dansk tilknytning til en sådan styrke på længere sigt ville resultere i fremtidig dansk imødekommenhed overfor atombevæbnede skibe i danske havne. Da ideen mødte voksende modstand blandt de europæiske NATO-medlemmer, øgedes også den danske regerings kritik af idéen. Den danske tøven i MLF-sagen eksemplificerer ambivalensen i den danske holdning til NATO's atomare forsvar. På den ene side tog danskerne afstand til tiltag på området, på den anden side havde Danmark ikke interesse i at intern splittelse i alliancen svækkede alliancens afskrækkelsesprincip, som var båret af atomvåben.

De særlige omstændigheder omkring etableringen af et dansk atomenergiprogram gav AEK stor indflydelse på regeringens politik på spørgsmålet om atomenergi, herunder også spørgsmålet om atomdrevne fartøjers adgang til danske havne. Her igennem fik AEK, på trods af sin civile status, også stor indflydelse på dansk sikkerhedspolitik, og herunder forholdet til landets alliancepartnere.

I kraft af den danske tilslutning til princippet om det folkeretlige princip om frie passageret var det i praksis ikke muligt at håndhæve atompolitikken i forbindelse med fremmede fartøjers passage af de internationale danske stræder og farvande. Med henvisning til adgangsordningen var håndhævelsen af atompolitikken dog mulig i de danske havne, såfremt regeringen krævede garantier for, at de besøgende fartøjer ikke var atombevæbnede. Den amerikanske NCND-politik komplicerede sådanne garantier, hvilket efterlod den danske regering med et alliancepolitiske dilemma.

Summa summarum var dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i perioden 1958 til 1971 en balancegang mellem alliancesolidaritet og ikke-provokationspolitik. Det lykkedes den danske regering ved hjælp af den forbeholdne politik at skabe og opretholde et parlamentarisk flertal omkring den generelle alliancepolitik og folkelig støtte til alliancemedlemskabet. Derved sikredes stabilitet omkring sikkerhedspolitikken. På denne måde formåede de skiftende regeringer, qua den forbeholdne alliancepolitik, at inddæmme de alliance-skeptiske partier og grupper i Danmark. Det var så op til amerikanerne at inddæmme kommunismen på den globale scene. Danmarks vigtigste bidrag i den forbindelse bestod i at tilpasse den danske politik således, den ikke kolliderede med alliancens strategiske interesser, eksempelvis på Grønland.

Atomdrevne og atombevæbnede fartøjer i danske havne og farvande 1958-1971

Selve anløbsproblematikken opstod i spændingsfeltet mellem dansk medlemskab af NATO og de danske forbehold mod atomvåben på dansk grund. I det følgende gennemgås og analyseres sagsbehandlingen af en række konkrete anløbsanmodninger som illustrerer problematikken. Sagerne er opdelt i fire perioder, hvilket anskueliggør udviklingen i sagsbehandlingen. Den danske sagsbehandling er påvirket af flere eksterne og interne faktorer, som inddrages i gennemgangen af sagerne for derved at knytte anløbsproblematikken til den overordnede udvikling, som den er skitseret i de tidligere kapitler.

Den danske atompolitik kom i praksis til også at omfatte spørgsmålet om anløb af atomdrevne fartøjer, selvom disse ikke nødvendigvis var en del af den atomare afskrækkelse. Af miljømæssige hensyn udviste regeringen også reservation over for tilstedeværelsen af fremmede atomreaktorer på dansk grund. Sagsbehandlingen af anløbs- og passageanmodningerne for civile atomdrevne fartøjer viste sig også at få konsekvenser for sagsbehandlingen af anløbs- og passageanmodningerne for militære atomdrevne fartøjer, hvorfor sagsbehandlingen af både militære og civile fartøjers anløb har haft interesse for denne undersøgelse.

1958 til 1961: De første atomdrevne fartøjer

I sensommeren 1958 krydsede de to atomdrevne amerikanske ubåde, USS Skate og USS Nautilus, Nordpolen og markerede derved en mærkbar udvidelse af den amerikanske flådes operationsradius. Under sin færd brød USS Skate isen på Nordpolen, hvilket gjorde turen til en mediebegivenhed, som vakte opsigt verden over. I forbindelse med turen blev det fra amerikansk side planlagt, at USS Skate skulle lægge til kaj i Københavns havn. Derfor modtog Udenrigsministeriet den 14. august 1958 en anmodning fra den amerikanske ambassade om anløbstilladelse for USS Skate i perioden fra 28. august til 1. september.¹⁷⁷ I henhold til de daværende procedurer udbad Udenrigsministeriet samme dag (14. august) Forsvarsministeriet om en vurdering af eventuelle sikkerhedsmæssige problemer i forbindelse med anløbet.¹⁷⁸ Af svarskrivelsen fremgik det, at Forsvarsministeriet intet havde at indvende imod anløbets gennemførelse.¹⁷⁹ På den baggrund kunne Udenrigsministeriet den 16. august i en fortroligt stemplet *Note Verbale* til amerikanerne erklære, at USS Skate selvfølgelig var

¹⁷⁷ Fortroligt stemplet *Note Verbale* nr. 68 fra US Amba i Kbh. dateret 13/8 1958. Det gøres i noten klart, at der er tale om en atomdrevet ubåd, fartøjets bevæbning blev ikke nævnt. Notens forefindes i UM 55.USA.12b.

¹⁷⁸ Forespørgsel fra UM til Forsvarsministeriet underskrevet af Torben Rønne, dateret 14/8 1958. I UM 55.USA.12b.

¹⁷⁹ Svarskrivelse af 16/8 1958 fra FMN til UM, underskrevet af O.K. Lind, i UM 55.USA.12b.

velkommen i Københavns havn.¹⁸⁰ To dage senere kunne den amerikanske ambassade rapportere til Department of State, at tilladelsen var givet.¹⁸¹

Allerede den 19. august offentliggjorde Berlingske Tidende det planlagte besøg.¹⁸² Foranlediget heraf blev anløbet samme dag taget op på et forretningsudvalgsmøde i den nyligt oprettede atomenergi-kommission. Efter mødet formuleredes en skrivelse til finansminister, Viggo Kampmann, indeholdende mødereferatet fra mødet på Risø. I skrivelsen forklarede atomenergikommissionens forretningsudvalg, at de på baggrund af det foreliggende grundlag måtte ”*se med den største bekymring på det påtænkte besøg.*”¹⁸³ AEK understregede, at uden en såkaldt Safeguard-report udarbejdet af amerikanerne var det ikke muligt at vurdere, hvilke risici et sådant besøg reelt medførte. I det hele taget stillede AEK sig yderst skeptisk over for at lade en 50 megawatt reaktor sejle ind i det tætbefolkede København.¹⁸⁴

Henvendelsen fra Risø blev taget op i Statsministeriet, hvor det besluttedes at undersøge Norges bevæggrund for at acceptere USS Skates anløb. Det besluttedes også at bede ambassaderne i London og Haag undersøge detaljerne omkring Nautilus’ tidligere besøg i de respektive lande. Endelig blev det besluttet at afholde et møde med deltagelse fra AEK, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i Udenrigsministeriet d. 21. august.¹⁸⁵

I løbet af den 20. og 21. august indløb svarene på forespørgslerne til ambassaderne. Ambassaden i Haag rapporterede, at der i forbindelse med Nautilus’ besøg ikke var blevet taget særlige forholdsregler. Den hollandske regering havde betragtet det som unødvendigt, da den antog, at amerikanerne havde stor erfaring med den slags besøg. Ambassaden i Oslo kunne informere, at Norge på linie med Holland havde valgt at acceptere besøget, da den hollandske regering vurderede, at et besøg ikke medførte nogen særlig risiko.¹⁸⁶ Fra ambassaden i London rapporteredes, at den engelske regering under Nautilus’ besøg havde undgået at lade ubåden anløbe havne i stærkt bebyggede områder, da den vurderede, ”*at et vist risikomoment ansås for at være tilstede.*”¹⁸⁷ I en opfølgende

¹⁸⁰ Note Verbale fra UM til den amerikansk ambassade af 16/8 1958, i UM 55.USA.12b.

¹⁸¹ Fortroligt telegram nr. 115, fra US Amba Kbh. to Secretary of State, 18/8 1958, i RG 59 CDF, 711.5857A.

¹⁸² Forsiden af Berlingske Tidende 19/8 1958 ”Atom U-baaden til København”.

¹⁸³ Brev fra Atomenergikommissionen til Finansminister Viggo Kampmann, underskrevet af H.H. Koch, dateret 20/8 1958. I UM 55.USA.12b.(x). Den vedlagte skrivelse var dateret 19/8 1958 og underskrevet af T. Bjerger, F. Juul, H. Gjørup og O. Koefoed-Hansen.

¹⁸⁴ Brev fra Atomenergikommissionen til finansminister Viggo Kampmann, underskrevet af H.H. Koch, dateret 20/8 1958 i 55.USA.12b.(x), vedlagt referat fra AEK’s møde 19/8 1958.

¹⁸⁵ Fortroligt stemplet UM-notat, underskrevet af E. Schram Nielsen, dateret 20/8 1958. Se UM 55.USA.12b.

¹⁸⁶ UM-notat underskrevet af E. Schram Nielsen, dateret 21/8 1958. Ambassaden i Oslo oplyste, at Norge havde givet bekræftende svar til USA på forespørgslen om anløb af USS Skate og ikke så nogen særlig fare i den forbindelse.

¹⁸⁷ Første svarskrivelse fra DK Amba i London, dateret 21/8 1958. I UM 55.USA.12b. underskrevet af B.P. Kronman

skrivelse fra ambassaden i London understregedes det, at ”*man ville således ud fra teknisk betragtning fraråde, at en havn af Københavns størrelse anløbes.*”¹⁸⁸

På grund af besøgets store propagandamæssige værdi pressede amerikanerne på for at fremskynde en dansk offentliggørelse af besøget. Af en intern UM-notits dateret 20. august fremgår det, at den amerikanske ambassade over for Udenrigsministeriet havde udtrykt ønske om at frigive flere oplysninger om besøget til pressen allerede den følgende dag. Amerikanerne påpegede i samme anledning, at besøget allerede var blevet annonceret i den danske presse dagen forinden. På trods heraf bad danskerne alligevel ambassaden om ikke at involvere pressen yderligere inden den 22. august.¹⁸⁹ På dette tidspunkt havde Department of State allerede frigivet sine pressemeddelelser til den amerikanske presse.¹⁹⁰ Den danske anmodning nåede Department of State en time for sent, og her konkluderedes det, at en tilbagetrækning af pressemeddelelsen ville ”*be fruitless and simply cause more embarrassment.*”¹⁹¹

Amerikanernes pres krævede en klar stillingtagen. Mødet den 21. august gav mulighed for at få alle de vigtige argumenter på bordet. Mødet blev afviklet på allerhøjeste niveau med deltagelse fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Sundhedsstyrelsen og AEK. Indledningsvis fremlagde Erik Schram-Nielsen på vegne af Udenrigsministeriet de to vigtigste argumenter for at acceptere besøget.¹⁹² For det første ville det se dårligt ud, hvis Danmark var den eneste værtsnation, som valgte at takke nej til besøget, og for det andet kunne Danmark ikke forhindre en gennemsejling i Øresund, hvilket reelt var lige så risikofyldt som et besøg i selve Københavns Havn. H.H. Koch fra AEK pointerede i den forbindelse, at netop fordi Øresund var internationalt farvand, ville et uheld her ikke være regeringens ansvar, hvorimod dette ville være tilfældet for et eventuelt uheld i Københavns Havn. Koch formodede endvidere, at det var lidet sandsynligt, at USS Skate var ubevæbnet, hvilket alt andet lige øgede risikoen for uheld. Et decideret skøn over risikoen kunne ikke fastlægges, men Koch pointerede, at der gennem de sidste to år forinden havde været ca. 10-12 uheld med nukleare reaktorer. Der var blandt mødedeltagerne bred enighed om at anbefale en afvisning af

¹⁸⁸ Svarskrivelserne fra ambassaderne dateret 21/8 1958 findes alle i UM 55.USA.12b. Det sidste citat stammer fra den anden telegram-skrivelse fra ambassaden i London, underskrevet af ambassaderåd B.P. Kronman. Den britiske mistillid til USS Nautilus blev offentlig kendt, da New York Times et par dage senere kunne afsløre, at den engelske atomenergi-kommission havde frarådet Admiraliteten at lade USS Nautilus anløbe tæt beboede områder. Se New York Times 23/8 1958, (forsiden): ”*British Restricted Nautilus Visit; U.S. Denies Atom Vessel Peril*”

¹⁸⁹ UM-notits af 20/8 1958 underskrevet af T. Rønne, i 55.USA.12b. Af fortroligt telegram fra US Amba i Kbh. til Dep. of State af 20/8 1958 fremgår det også, at danskerne ikke ønskede hverken den danske eller den amerikanske presse involveret før efter den 22/8. Telegrammet er tilgængeligt i RG 59, CDF 1955-59, j. nr. 711.5859

¹⁹⁰ Af håndskreven kommentar på UM-notits af 20/8 1958 underskrevet af T. Rønne fremgår det, at Dep. of State allerede havde offentliggjort besøget for den amerikanske presse den 19/8 1958. I UM 55.USA.12b.

¹⁹¹ Fortroligt telegram fra Dep. of State til US Amba Kbh. 20/8 1958. I RG 59, CDF 1955-59, j. nr. 711.5859.

¹⁹² Dr. phil Erik Schram Nielsen var på dette tidspunkt ass. afd. chef i den politisk-juridiske afdeling, hvor M.G.I. Melchior var chef. Fra 1959 tiltrådte Schram Nielsen som udenrigsråd og chef for afdelingen.

anløbsanmodningen. Kun departementschef Langseth fra Forsvarsministeriet anfægtede rigtigheden i afslaget. Forsvarsministeriet var betænkelig ved, at de danske videnskabsmænds vurderinger blev tillagt så stor vægt. Ifølge Forsvarsministeriet kunne der ikke ses bort fra, at amerikanske forskere vurderede, at der ikke var nogen risiko ved sådanne besøg, og at disse unægtelig havde større erfaring med denne type sager end deres danske kolleger. Herudover mente Langseth, at en afvisning var formålsløs, da regeringen ikke kunne forbyde USS Skate at gennemsejle Øresund eller Storebælt. Han udtrykte bekymring for, at afvisningen ville blive misforstået af USA, især da Norge tillod besøgene i Bergen og Oslo. Han slog dog samtidig fast, at Forsvarsministeriet på ingen måde ville forsøge at presse besøget igennem.¹⁹³ Diskussionen under mødet den 21. august illustrerer forskellen mellem Forsvarsministeriets og Udenrigsministeriets opfattelse af anløbsproblematikken. Forsvarsministeriet betragtede sagen isoleret som et procedurespørgsmål, mens Udenrigsministeriet i højere grad søgte at inddrage politiske problemstillinger i spørgsmålet.

Efter mødet underrettede udenrigsråd Melchior stats- og udenrigsministeren på vegne af mødedeltagerne om synspunkterne og henstillede til, at stats- og udenrigsministeren kontaktede den norske udenrigsminister Lange, så der kunne aftales en fælles holdning i nærværende spørgsmål fra dansk og norsk side.¹⁹⁴

Samme aften mødtes udenrigsråd Melchior med den amerikanske Chargé d'Affaires Satterthwaite for at overlevere beslutningen om aflysningen. Under mødet blev det forklaret, at den danske beslutning var truffet på baggrund af AEK's problematisering af sikkerhedsforanstaltningerne. *"Melchior tilføjede, at det formentlig var i alles interesse, at spørgsmålet over for offentligheden klaredes ved, at de amerikanske myndigheder meddelte, at der var truffet bestemmelse om at afkorte ubådens rejse, og at den således ikke ville anløbe København."*¹⁹⁵ Af en efterfølgende informationsskrivelse til de amerikanske ambassader i Europa fra Department of State fremgik det, *"Although Fonoff stated they wished no rpt no publicity given to recommendations their Atomic Energy Commission, Prime Minister subsequently told Berlingske Tidende correspondent he had to cancel visit in view recommendations Danish Atomic Energy Commission."*¹⁹⁶ Den manglende konsekvens i regeringens udmeldinger irriterede amerikanerne, der heller ikke var begejstrede for det signal, episoden sendte dels om den danske tiltro til de amerikanske sikkerhedsfor-

¹⁹³ Fortroligt stemplet UM-mødereferat af 21/8 1958, underskrevet af Torben Rønne. I UM 55.USA.12b.

¹⁹⁴ UM-mødereferat af 21/8 1958, underskrevet af Rønne. I UM 55.USA.12b.

¹⁹⁵ UM-notits af 22/8 1958, underskrevet af E. Schram-Nielsen. I UM 55.USA.12b. Af fortroligt stemplet telegram, fra US Amba i Kbh. til Dep. of State, dateret 22/8 1958 underskrevet af Satterthwaite, bekræftedes det, at denne var blevet opsøgt af rep. fra UM og informeret om afgørelsen. Det fremgik endvidere, at Berlingske Tidende senere samme aften informerede Satterthwaite om, at H.C. Hansen over for avisen havde givet AEK's advarsler ansvaret for aflysningen. Telegrammet fra US Amba forefindes i RG 59 CDF 1955-59, j. nr. 711.5859.

¹⁹⁶ Fortroligt telegram fra Dep. of State til US Amba Bonn, Brussels, Hague og Paris, dateret 22/8 1958. I RG 59 CDF 1955-59, j. nr. 711.5857

anstaltninger i forbindelse med atomprogrammet, dels om Danmarks alliancesolidaritet. Alt i alt såede sagen amerikansk tvivl om Danmarks gode vilje i anløbs-spørgsmålet.¹⁹⁷

Divergensen i de to nordlige NATO-landes holdning til USS Skates anløb bekymrede stats- og udenrigsminister, H.C. Hansen, hvorfor han kontaktede sin norske kollega telefonisk. Efter samtalen bekræftede den norske statsminister Einar Gerhardsen i et brev dateret 23. august, at ”...hadde de norske sakkyndige frarådet besøket slik de danske gjorde det, hadde den norske regjeringen selvsagt også avlyst besøket...”¹⁹⁸ Brevet illustrerer, hvor vigtigt hensynet til den nordiske solidaritet var for begge de to nordlige NATO-medlemmer. Forskellene i de to landes udmeldinger om USS Skate måtte ikke resultere i uenighed om de to landes overordnede holdning til base- og atomspørgsmålet.

Den danske afvisning blev forsidestof i en lang række aviser i alliancelandene og ikke mindst i USA.¹⁹⁹ Meningerne var delte og spændte fra kritiske røster om dansk mistillid til ønsket om øget maritim sikkerhed i atomalderen. I Danmark blev beslutningen fra de borgerlige mediers side mødt med forundring, og Berlingske Tidende satte i sin leder den 23. august et stort spørgsmålstegn ved, hvorvidt de danske forskere havde bedre overblik over farerne ved et besøg end de amerikanske. ”Man kan selvfølgelig ikke udelukke, at amerikanerne kunne lære noget paa Risø, men i saa fald ville det være første eksempel paa, at hønen har lært noget af ægget.”²⁰⁰

Med sagen om USS Skates planlagte besøg i 1958 blev atomdrevne skibes anløbsanmodninger et kollisionsområde i det dansk-amerikanske forhold. AEK's beslutning om at anbefale et afslag synes overraskende set i lyset af den danske optimisme over for den fredelige anvendelse af atomkraft, som herskede i disse år (jf. afsnittet om dansk udenrigspolitik og kernekraft). Det synes i den forbindelse vigtigt, at det danske atomprogram skilte sig ud fra andre landes atomprogrammer ved at være et rent civilt program.²⁰¹ Det kan meget vel antages, at dette forhold har været medvirkende årsag til, at AEK var kritisk overfor den fredelige udnyttelse af kernekraften i militær sammenhæng. De danske forskere var bekymrede over at lade bevæbnede fartøjers aktive reaktorer komme i nærheden af bebyggede områder. Faren for et uheld i fartøjernes våbensystemer gjorde ifølge AEK, at atomdrevne militære fartøjer var en latent trussel mod civilbefolkningens sikkerhed. Endvidere var erfaringerne med fartøjer drevet ved kernekraft stadig begrænsede. Verdens første

¹⁹⁷ Fortroligt Foreign Service Despatch, dateret 28/8 1958 fra US Amba Kbh. to Dep. of State, underskrevet af Satterthwaite. I RG 59 CDF 1955-59, j.nr. 711.5859.

¹⁹⁸ Brev adresseret til H.C. Hansen fra den norske statsminister, dateret 23/8-58. I UM 55.USA.12b.

¹⁹⁹ Se The New York Times d. 22/8 1958 (forsiden): “Submarine Skate Barred By Danes as Atom Hazard”. I UM 55.USA.12b forefindes en omfattende samling avisudklip fra en række NATO-lande om afslaget indsendt af de respektive ambassader.

²⁰⁰ Se lederen i Berlingske Tidende d.23/8 1958, s. 6.

²⁰¹ Petersen, Flemming (1995), s. 65.

atomdrevne fartøj, ubåden USS Nautilus (SSN 571), var blevet søsat i 1954 og var reelt stadig en teknologisk nyhed.

Sagen om USS Skate fik længerevarende konsekvenser for det dansk-amerikanske forhold. Den manglende koordinering af information til pressen gjorde, at pressen fik relativ stor indsigt i sagens reelle forløb, hvilket gjorde episoden pinlig for forholdet mellem USA og Danmark. Hvor der i udgangspunktet kun var tale om formaliteter, blev regeringen handlingslammet af sin egen ubeslutsomhed, hvilket resulterede i amerikansk mistillid. I sin efterfølgende redegørelse for sagsforløbet kritiserede Satterthwaite H.C. Hansens håndtering af sagen og konkluderede, at det var muligt, at statsministeren havde "...put the question of safety up to the Atomic Energy Commission in such way that it could only give him an answer on which he could turn down the visit." Han afsluttede brevet med: "Fortunately, there is not one thing that the Danes, in the controversy over the "Skate" can blame the United States for, nor have they."²⁰² Det er interessant, hvorfor Satterthwaite fandt, at H.C. Hansen skulle have interesse i at problematisere anløbet. Ikke desto mindre havde Hansen under valgkampen i 1957 taget atomvåben-temaet op og havde senere samme år givet amerikanerne grønt lys på Grønland. Ud fra den betragtning kunne Satterthwaite mistænke Hansen for at gøre USS Skate-sagen til et røgslør for regeringens ambivalente atompolitik.

Efter sagen om USS Skate var amerikanerne meget forsigtige i lignende sager, og ingen amerikanske atomdrevne militære fartøjer anløb danske havne gennem resten af perioden. Dette på trods af at danskerne både i 1960 og i 1964 uofficielt forsikrede amerikanerne om, at fremtidige anmodninger ville blive imødekommet positivt.²⁰³

Den altovervejende fordel ved atomdrift er, at reaktorbrændslets store energitæthed gør, at mængden af brændsel kan nedsættes med en større aktionsradius til følge. Den sovjetiske isbryder Lenin blev det første civile fartøj, som kom til at drage fordel af dette. Isbryderen skulle øge den sovjetiske flådes operationsområde i det svært fremkommelige arktiske hav, hvor atomdrift var den optimale løsning. På sin vej mod ishavet skulle isbryderen passere Øresund, hvilket igen aktualiserede den danske regerings holdning til atomdrevne skibe på dansk område.

²⁰² Fortroligt Foreign Service Despatch, af 28/8 1958 fra US Amba Kbh. til Dep. of State, underskrevet af Satterthwaite. I RG 59 CDF 1955-59, j. nr. 711.5859.

²⁰³ Telegram fra Dep. of State til US Amba Tokyo: "SSN visits", af 26/3 1969. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, DEF 7 DEN-US. Af telegrammet fremgår det, at US Naval Attaché i Kbh. i 1960 var blevet forsikret om, at fremtidige SSN besøg ville blive imødekommet positivt. Ligeledes havde Hækkerup ifølge US Amba i Tokyo i 1964 over for den japanske statsminister Ikeda bekræftet, at han var overbevist om, at fremtidige amerikanske SSN-besøg ikke ville give problemer i Danmark. Telegram fra US Amba Tokyo til Sec. of State af 17/1 1964. I RG 59, CFPF Numeric Files 1964-66, DEF 7 DEN-US.

Spørgsmålet om isbryderen Lenins passage er i denne sammenhæng interessant, da episoden tydeliggjorde et paradoks i den danske atompolitik. Mens den danske regering havde afvist USS Skate med henvisning til risikoen ved atomdrift, kunne Lenins passage af Øresund ikke forhindres pga. strædets status som internationalt farvand. Denne problematik blev i september 1959 påpeget af United Press International. Avisen havde - foranlediget af byggeriet af Lenin - forespurgt Udenrigsministeriet om, hvorledes den danske regering ville forholde sig til den forestående passage gennem Storebælt. På vegne af Udenrigsministeriet havde Schram-Nielsen hertil svaret, at farvandets status som internationalt farvand umuliggjorde en dansk afvisning af passagen.²⁰⁴

På trods af Schram-Nielsens svar undersøgte regeringen efter den amerikanske forespørgsel mulighederne for at undgå gennemsejlingen. På foranledning af Udenrigsministeriet udarbejdede folkeretsrådgiver Max Sørensen i oktober 1959 et notat om de folkeretlige problemer i relation til sagen. I notatet påpegede Sørensen, at *"For så vidt angår atomdrevne skibe kan der ikke være tvivl om, at den blotte omstændighed, at et skibs maskineri er af en særlig farlig beskaffenhed, ikke efter traditionelle begreber bevirker, at passagen mister karakteren af uskadelighed"*. Efterfølgende modererede han dette og skrev, *"Hvis man derimod lægger Genève konventionens definition til grund for spørgsmålets bedømmelse, kan det muligvis hævdes, at den blotte passage rummer et faremoment, som berøver passagen dens karakter af at være uskadelig."* Afslutningsvis konkluderede han dog: *"Spørgsmålet er tvivlsomt"*.²⁰⁵

Som følge heraf besluttede den danske regering i stedet at markere sin nervøsitet over passagen, ved at træffe en række sikkerhedsforanstaltninger. For det første besluttedes det at lade en gruppe danske statsfartøjer følge isbryderen gennem de danske farvande. Endvidere varskoedes færgeoverfarten i Storebælt af hensyn til kollisionsfare. Forsvarets målestationer blev bedt om at være ekstra opmærksomme på radioaktivt udslip, og endelig skulle et bjergningsfartøj fra firmaet Switzer ligge stand-by i Kalundborg.²⁰⁶ Det politiske signal var klart. Den danske regering ville understrege, at den bekymring, som resulterede i aflysningen af USS Skates besøg også gjaldt sovjetiske fartøjer, og således ikke var et udtryk for svækket dansk alliancesolidaritet. Regeringens afvisning af USS Skate var begrundet af sikkerhedshensyn, og det var på tilsvarende vis sikkerhedshensyn, som foranledigede den megen aktivitet under Lenins passage.

Over tid skulle det vise sig, at de danske bekymringer ikke var ubegrundede. I 1966 indtraf et alvorligt uheld om bord på Lenin. Ifølge CIA's efterretninger var det antagelig en reaktorned-

²⁰⁴ Se UM-notits af 18/9 1959. I UM 55.Dan.10. pk. 1a.

²⁰⁵ Fortroligt UM-notat af Max Sørensen "Atomdrevne skibes adgang til danske farvande", dateret 19/10 1959. I UM 55.Dan.10. pk. 1a.

²⁰⁶ Brev fra AEK til UM's direktør Nils Svenningsen, dateret 14/10 1959. I UM 55.Dan.10. pk.1a.

smeltning, som dræbte 30 af skibets 150 mands store besætning. Skibet lå efter ulykken forladt i omkring et år, inden det blev repareret og forsynet med nye atomreaktorer for derefter at blive genindsat i tjeneste.²⁰⁷ Trods sit uheld i 1966 må Lenin betragtes som en succeshistorie for Sovjetunionen. Isbryderen var et af de få civile fartøjer, for hvilke brugen af kernekraft viste sig formålstjenende. Lenin, som var verdens første atomdrevne overfladeskib, forblev i tjeneste gennem 30 år.

I september 1959 besøgte en delegation fra den amerikanske atomenergikommission den danske atomenergikommission. De skulle drøfte muligheden for, at det civile atomdrevne fartøj, N/S Savannah, under sin goodwillrejse i Europa også kunne anløbe Københavns havn. Under dette præliminære møde blev der fra dansk side ikke givet nogen løfter. Amerikanerne lovede at udarbejde en safe-guard-rapport samt at afklare forsikringsforhold i tilfælde af uheld.²⁰⁸

N/S Savannah var i al sin enkelthed et propaganda-projekt knyttet til Atoms for Peace-programmet. For at skabe tiltro til projektet havde amerikanerne allerede i starten af 1959 inviteret ingeniører fra hele verden til Camden værftet i New Jersey, for at lade dem bese byggeriet af skibet.²⁰⁹

Den danske holdning til N/S Savannah var i første omgang afventende. På den ene side ønskede regeringen ikke at skræmme den danske offentlighed, og på den anden side ønskede den heller ikke at irritere amerikanerne unødigt. I januar 1960 mødtes ambassadesekretær Vagn Korsbæk med en repræsentant fra Department of State i Washington. Ifølge den efterfølgende notits styrkede mødet ikke Korsbæks tiltro til projektet. I notitsen opstillede han problemstillingen således: *"Man kunne spørge: Hvorfor i det hele taget udsende et "fredsskib", som offentligheden tror er dødsfarligt, og hvorfor udfordre skæbnen ved at søge at få København til at tage pænt imod skibet, når der er så mange andre havne i verden, det kan anløbe uden fare for "adverse comments". Det må imidlertid blive amerikanernes sag, men naar de nu har sat sig i bevægelse for at få skibet accepteret, er der vel næppe heller grund til at genere de følsomme sjæle mere end højst nødvendigt."* Korsbæk viste dog også forståelse for, at amerikanerne ville miste ansigt i tilfælde af et afslag og sluttede brevet: *"Der er vel i nogen grad tale om en storm i et glas vand, men det er vel på den anden side*

²⁰⁷ Handler og Arkin "Naval Accidents 1945-1988" (1989), s. 33.

²⁰⁸ Notits med mødereferat fra AEK af 16/9 1959. I UM 55.Dan.10. pk. 1a.

²⁰⁹ Akterne fra AEK's samarbejde med The European Energy Agency om undersøgelserne af risikomomenter i forbindelse med Savannahs besøg foreligger i UM 89.C.8Q, pk 1.

*også rigtigt, at danske interesser er bedst tjent med, at man ikke unødigt generer amerikanerne på dette felt, hvor de muligvis efter "Skate" er lidt overfølsomme."*²¹⁰

For at imødekomme eventuelle sikkerhedsproblemer i forbindelse med besøget iværksatte regeringen en række forundersøgelser af Københavns Havn. Dette affødte sovjetiske anklager om, at Danmark ville gøre Københavns Havn til en fremskudt ubådsbase for amerikanske Polaris-bevæbnede ubåde.²¹¹ Under den Internationale Atomenergiorganisations generaldebat den 28. september 1961 afviste den danske delegerede, H.H. Koch, beskyldningerne og forklarede, at undersøgelserne udelukkende havde civilt sigte. Endvidere henviste Koch til, at Danmarks afvisning af atomvåben på dansk territorium i fremtid stadig stod ved magt.²¹²

De sovjetiske beskyldninger og Kochs forsvar blev efterfølgende forelagt Udenrigspolitisk Nævn. Her blev det igen slået fast, at den af regeringen iværksatte undersøgelse udelukkende havde civilt sigte.²¹³ Den megen postyr fremkaldt af de russiske anklager viser, hvor vigtigt det var for regeringen, at Savannahs besøg ikke kolliderede med regeringens ikke-provokationspolitik vis-à-vis Sovjetunionen. Det synes paradoksalt, at regeringens undersøgelser, som reelt afspejlede nervøsitet over det amerikanske anløb, afstedkom så kraftige sovjetiske anklager.

I februar 1963 besluttede den norske regering sig for at åbne Oslo for et besøg af N/S Savannah.²¹⁴ Derved øgedes presset mod den danske regering, og 2. juli 1964 lå den endelige overenskomst om N/S Savannah's besøg i Danmark klar til underskrivelse.²¹⁵

Da N/S Savannah efter fem års undersøgelser og forhandlinger endelig anløb Københavns Havn ved Langelinie i august 1964 blev besøget en propagandamæssig succes. Den amerikanske ambassade kunne rapportere hjem, at mere end 42.000 gæster havde besøgt skibet heriblandt kongefamilien.²¹⁶ Det var ikke risikoen for radioaktivt udslip, som prægede avisernes overskrifter i de dage, men i højere grad atomkraftens muligheder som fremtidens fremdriftsmiddel.²¹⁷ Hvor AEK i 1958 havde udtrykt frygt for konsekvenserne af atomdrift, udtalte professor O. Koefod-Hansen nu

²¹⁰ Brev dateret 16/1 1960 fra ambassadesekretær Vagn Aage Korsbæk på ambassaden i Washington til kontorchef Erik Thrane i UM. Brevet forefindes i UM 89.USA.5.pk.1. Brevets personlige tone kan forklares ved, at Thrane og Korsbæk tidligere havde været kolleger i Washington.

²¹¹ Mødereferat fra Udenrigspolitisk Nævn 4/10 1961: "Russiske beskyldninger vedrørende amerikanske ubåde til Danmark." I UM 55.Dan.10, pk. 1a.

²¹² Pressemeddelelse til Ritzaus Bureau dateret 2/10 1961 i UM 55.Dan.10, pk. 1a.

²¹³ Mødereferat fra Udenrigspolitisk Nævn 4/10 1961: "Russiske beskyldninger vedrørende amerikanske ubåde til Danmark." I UM 55.Dan.10, pk. 1a.

²¹⁴ Berlingske Aftenblad 9/2 1963.

²¹⁵ Overenskomsten er arkiveret i UM 55.Dan.10, pk. 1a.

²¹⁶ Fortroligt stemplet Airgram no. A-138, fra US Amba Kbh. til Department of State, s.5, dateret 2/9 1964. I RG 59, CFPF Numeric Files 1964-66, POL 2-1 DEN.

²¹⁷ Besøget var på forsiden af landets aviser i dagene 25-31/8. Se UM 89.USA.5 (Avisudklip vedr. N/S Savannah)

til B.T., at skibet stod som symbol på det, der skulle ”*udviske grænsen mellem fattige og rige verden over.*”²¹⁸

Atomdriften slog aldrig igennem i kommerciel søfart, da den simpelt hen var for omkostningsfuldt. Anlægsomkostningerne var for store, og herudover var den danske politik i forbindelse med civile anløb ikke enestående. Andre lande end Danmark krævede også meget omkostningsfulde sikkerhedsforanstaltninger sat i kraft før end anløb kunne gennemføres. N/S Savannah var udelukkende et propagandaprojekt, hvilket også forklarer, hvorfor amerikanerne var så tålmodige over for den træge danske sagsbehandling og den megen skepsis, som blev udvist.

1961 til 1965: Spørgsmålet om atombevæbnede skibe aktualiseres

De tidligste eksempler på anløb, i forbindelse med hvilke de danske forbehold mod kernevåben blev taget op, var anløbsanmodningerne for de to destroyere USS Farragut og USS Charles Adams. Begge skibe anløb i december 1961 i henholdsvis København og Århus. Ifølge et telegram fra den amerikanske ambassade i København til Department of State havde den amerikanske flådeattaché i forbindelse med anmodningerne kontaktet Udenrigsministeriet i november 1961. I den forbindelse blev han af kontorchef Torben Rønne informeret om, at tilladelsen selvfølgelig ville blive givet, men at beslutningen måtte genovervejes, såfremt skibene havde atomvåben ombord. Til bemærkningen om atombevæbningen svarede flådeattachéen, at der, så vidt han var vidende, ikke var kernevåben ombord. Anløbstilladelserne blev derefter givet uden yderligere kommentarer.²¹⁹ Den amerikanske flådeattachés svar gav på ingen måde danskerne nogen garanti for, at amerikanerne overholdte den danske retningslinie, men tilfredsstillede tilsyneladende Rønne.

I et telegram fra ambassaden til Department of State sendt senere samme dag blev anløbsanmodningerne taget op igen. Ifølge telegrammet havde amerikanerne ugen før mødet mellem Rønne og den amerikanske flådeattaché anmodet om anløb af fregatten USS Mills. Anløbstilladelsen var ved denne lejlighed blevet givet, uden at det havde givet anledning til kommentarer fra hverken Udenrigsministeriet eller Forsvarsministeriet.²²⁰ Ambassaden understregede, at USS Mills syv dage lange anløb var faldet sammen med den sovjetiske kritik af den dansk-tyske enhedskommando, uden at det havde øget opmærksomheden omkring atomproblematikken.²²¹ Ambassaden bemærke-

²¹⁸ B.T. 26/8 1964: ”Skibet skulle være ladet med tolerance”.

²¹⁹ Hemmeligt stemplet telegram fra US Amba i Kbh. til Dep. of State dateret 22/11 1961, kl.8:55 a.m., underskrevet af Blair. I RG 59, CDF 1960-1963, j. nr. 759.5811

²²⁰ Skibet er nævnt i UM’s opgørelse over anløb i UM 55.Dan.12.pk.a, men ikke i UM’s sagsmappe om atombevæbnede skibes anløb UM 55.Dan.10. pk.1.a, hvilket tyder på, at UM ikke betragtede besøget som et problem for atompolitikken.

²²¹ Hemmeligt stemplet telegram fra den amerikanske ambassade i Kbh. til Dep. of State, dateret 22/11 1961 kl. 11.36 p.m., underskrevet Blair. I RG 59, CDF 1960-1963, j. nr. 759.5811. Den Sovjetiske ambassadør i Kbh. havde 31. august 1961 sendt en kritisk henvendelse ang. enhedskommandoen til statsminister Kampmann (se UM ”Dansk sikkerhedspo-

de også, at tilsvarende anløb ikke tidligere havde vakt pressens interesse, hvorfor den ikke forstod den danske bekymring overfor USS Farraguts og USS Adams anløb. Ambassaden konkluderede afsluttende i telegrammet, at Rønnes kommentar til USS Farragut og USS Adams besøg ikke problematiserede fremtidige besøg.²²²

Den manglende konsekvens i forvaltningen af de to sager kan skyldes, at Udenrigsministeriet på dette tidlige tidspunkt ikke kunne vurdere, hvorvidt skibenes bevæbning kolliderede med de danske forbehold mod atomvåben. Atombevæbningen af de mindre amerikanske fartøjer blev først påbegyndt i disse år og var derfor ikke udbredt. Ikke desto mindre viser senere undersøgelser, at disse skibstyper antageligt enten var eller senere blev bevæbnet med ASW-våben og jord til luft raketter, som kunne atombevæbnes.²²³ Det synes sandsynligt, at sagen blev taget op af Udenrigsministeriet netop nu pga., at de første ideer om en flådebaseret NATO-atomslogstyrke aktualiserede anløbsproblematikken på dette tidspunkt.²²⁴

Med virkning fra 1. august 1962 blev procedurerne i forbindelse med NATO-flådebesøg formaliseret. Dette skete med Danmarks tiltrædelse af NATO-aftalen, Final STANAG 1100.²²⁵ I praksis betød aftalen, at rutinebesøg og uformelle besøg af orlogsfartøjer kunne arrangeres ved aftaler truffet mellem flådeattachéen i København og den danske flåde. Kun formelle besøg skulle aftales gennem de diplomatiske kanaler. Ved rutinebesøg i forbindelse med NATO-øvelser ville en henvendelse til chefen for søværnet være tilstrækkelig.²²⁶ Udenrigsministeriets formelle rolle var således udelukkende rådgivende, men i praksis blev ministeriets holdning vægtet tungt i sager vedrørende de danske atomforbehold. Alt andet lige lettede denne formalisering af anløbene amerikanernes håndhævelse af NCND-politikken, da færre instanser var indblandet i sagsbehandlingen af anløbsanmodningerne. Det blev almindelig praksis, at Forsvarsministeriet informerede Udenrigsministeriet om de planlagte besøg. Udenrigsministeriet svarede ved at minde Forsvarsministeriet om, at anløbende skibe ikke måtte have kernevåben ombord. Udenrigsministeriet gik så ud fra, at For-

litik 1948-1966" (1968) bd. 2 bilag nr.142). Den henvendelse der henvises til er sandsynligvis den sovjetiske henvendelse til den finske regering 30/10 1961 om en revurdering af den finsk-sovjetiske venskabsaftale. (se afsnittet om Den Nordiske Balance i kap. 2).

²²² Hemmeligt stemplet telegram fra US Amba i Kbh. til Dep. of State, dateret 22/11 1961 kl. 11.36 p.m., underskrevet Blair. I RG 59, CDF 1960-1963, j. nr. 759.5811

²²³ Ifølge Handler og Arkin (maj 1988) blev våbentyperne ASROC (ASW) og Terrier jord-til-jord/jord-til-luft-missiler brugt i den amerikanske flåde fra 1961. Disse våbentyper kunne atombevæbnes, hvilket ville øge deres "dræberadius". Det er dog på ingen måde givet, at de var det. Destroyerne/torpedojagerne af Farraguts type var ifølge Handler og Arkin ofte bevæbnet med disse våbentyper. Som det fremgår, var det således sandsynligt, men på ingen måde sikkert, at de besøgende fartøjer var atombevæbnede.

²²⁴ Jf. afsnit om MLF-debatten i kapitel 3.

²²⁵ STANAG: NATO *Standardization Agreement* for procedurer, systemer og udstyr. STANAG udvikles og kundgøres af NATO Military Agency i samarbejde med *The Conference of National Armaments Directors* og andre berørte parter.

²²⁶ Uklassificeret Airgram no. A-52 fra US Amba Kbh. to Dep. of State af 3/8 1962. STANAG 1100 var vedlagt. Se RG 59, CDF 1960-63 j. nr. 759.5440/8-362.

svarsministeriet tilkendegav dette over for amerikanerne. Efterhånden indstillede Udenrigsministeriet denne praksis, da det ansås for overflødigt at minde Forsvarsministeriet om den danske atompolitik i hvert enkelt tilfælde.²²⁷

I sommeren 1962 anløb den amerikanske destroyer, USS Dahlgren, Københavns Havn. Besøget vakte ikke pressens interesse, og der er intet i Udenrigsministeriets arkiver, som tyder på, at skibet her blev betragtet som potentielt atombevæbnet. Senere undersøgelser af skibets logbøger har imidlertid vist, at destroyeren under besøget var bevæbnet med ASROC missiler og Terrier jord-til-luft missiler, som kunne atombevæbnes.²²⁸ Billedmateriale fra den amerikanske flådes arkiv fra 1967 bekræfter, at ASROC- og TERRIER-missiler på dette tidspunkt var en vigtig del af USS Dahlgrens normale bevæbning.²²⁹ I en undersøgelse af den amerikanske NCND-politik konstaterer Robert E. White, at det ikke var normal praksis, at atombevæbnede skibe blev afvæbnet i forbindelse med særlige besøg. Dette skyldtes dels, at der var langt fra de atomfrie havne til hjemhavnens atomdepoter, dels at det var yderst farligt at lave forflytninger af kernevåben på åbent hav.²³⁰ Sagen illustrerer, hvorledes den danske regering i starten af 1960'erne ukritisk antog, at amerikanerne overholdt dansk atompolitik og som følge heraf undlod at gøre opmærksom på de særlige danske forbehold. En gennemgang af de forskellige anløbne fartøjer viser, at anløb af destroyere af Dahlgrens størrelse ikke var enestående på dette tidspunkt.²³¹

Således havde en anden destroyer, USS Luce, besøgt Århus tidligere i 1962. Det er meget sandsynligt, at USS Luce var bevæbnet med samme type våben. Disse antagelser beror ligeledes på undersøgelser af skibets logbøger.²³² Dette besøg er heller ikke nævnt i Udenrigsministeriets akter om atombevæbnede skibe.²³³ Det beskedne antal sager om atombevæbnede fartøjers anløb af danske havne i Udenrigsministeriets arkiv fra disse tidlige år kunne tyde på, at spørgsmålet om atombevæbning kun sjældent blev taget op af Udenrigsministeriet i første halvdel af 1960'erne. Dette kan meget vel hænge sammen med en begrænset interesse fra pressens side.

²²⁷ Se UM-Notits af 1/8 1966 "Besøg i Danmark af krigsskibe udstyret med atomvåben". Underskrevet af Per W. Frellesvig, i 105.Dan.6. Ifølge notitsen var praksis om at informere FMN om den danske politik blevet indstillet, det fremgår ikke nøjagtigt hvornår dette var sket. Endvidere viste en undersøgelse af FMN's 1.kontors arkiv j nr. 153.1-2 (pk. A316) ingen spor af sådanne påmindelser til FMN om den danske politik. Således fandtes heller ikke skriftlige spor af UM-påmindelser i forbindelse anløbssager om større fartøjer, eks. USS Newport News og USS Randolph, i FMN j. nr. 153.1-2.

²²⁸ Kristensen, Hans M., Arkin, Willian & Handler, Joshua (1990), s. 59–63.

²²⁹ RG 428-GX, box 121, USS Dahlgren (DLG 12), se også bilag nr. 4 og 5.

²³⁰ White (1990), s. 7.

²³¹ Jf. bilag nr. 8: Oversigt over amerikanske anløb af danske havne. Oversigten viser, hvor omfattende et omfang anløbene havde gennem perioden. Det er interessant, at kun en meget lille del af anløbene er endt i UM's sagsmappe om atombevæbnede skibe, se UM 55.Dan.10. pk.1.a "Atomarmerede samt atomdrevne skibes adgang til danske farvande".

²³² Kristensen, Hans M., Arkin, Willian & Handler, Joshua (1990), s. 59-60.

²³³ Se UM 55.Dan.10. pk.1.a.

Da USA's ældste operationelle hangarskib, USS Essex, sammen med destroyerne, USS Cony og USS Stickell, i sommeren 1964 besøgte København, var det således ikke spørgsmålet om fartøjernes bevæbning, som interesserede den danske offentlighed. Besætningsmedlemmerne havde under indsejlingen den 29. juni opstillet sig i position og stavet "SKÅL DANMARK" på dækket, hvilket i stedet fangede pressens opmærksomhed.²³⁴

På det mere generelle plan havde spørgsmålet om NATO's multilaterale slagstyrke (MLF) aktualiseret anløbsproblematikken. Da den amerikanske krydser USS Newport News i oktober 1964 besøgte Københavns Havn, var det således MLF-problematikken, som gav anledning til spørgsmål. Chefen for USA's anden flåde, viceadmiral Masterson, havde i den forbindelse til Berlingske Tidende udtalt sig om sin holdning til MLF. Da viceadmiralen i den forbindelse blev spurgt, om "atomske" havde besøgt Danmark, svarede han i henhold til NCND-procedurerne, "*I cannot tell you whether Denmark has been exposed to any such 'nuclear visits' -- apart from N/S Savannah.*"²³⁵ Berlingske Tidende valgte ved den lejlighed ikke at bore yderligere i spørgsmålet.²³⁶

Overordnet set var flådebesøgene på dette tidspunkt endnu ikke blevet et offentlighedsproblem for det bilaterale flådesamarbejde imellem USA og Danmark. De tjente deres formål og markerede den interne alliancesolidaritet de to alliancepartnere imellem, udadtil såvel som indadtil.

1966 til 1967: Voksende interesse for anløbsproblematikken

Da hangarskibet USS Randolph og de to destroyere, USS Borie og USS Edward McDonnell, i dagene fra torsdag d. 14 til mandag den 18. juli 1966 anløb København, kom den amerikanske NCND-politik under kraftigt pres fra pressen. Selve sagsbehandlingen af anløbsanmodningen var indtil selve besøget forløbet udramatisk. Hverken Udenrigsministeriet eller Forsvarsministeriet havde haft særlige bemærkninger til anløbene.²³⁷

I forbindelse med besøget var information af en ikke navngiven kilde blevet informeret om, at USS Randolph var atombevæbnet.²³⁸ Under pressemødet i forbindelse med besøget blev che-

²³⁴ Besøget kommenteredes i US Amba's joint weeka, hvor det understregedes, at besøget ikke gav anledning til kommentarer fra pressens side. Se Airgram no. A-19, dateret 8/7 1964 til Dep. of State. I CFPF Numeric Files 1964-66, POL 2-1 DEN.

²³⁵ Ugentlig efterretning (Airgram no. A-247) fra US Amba Kbh. to Dep. of State, s. 7 af 21/10 1964. I CFPF Numeric Files 1964-66, POL 2-1 DEN.

²³⁶ USS Newport News (CA-148) havde besøgt Kbh. i 1963 uden at det havde givet anledning til spørgsmål om kernevåben fra pressen.

²³⁷ Anløbsanmodningerne samt bemærkninger fra de respektive ministerier findes i Forsvarsministeriets 1. kontors arkiv, journal nr. 153.1-2, (pk. A 316), 1963-68. Herunder forefindes anløbsanmodningen for USS Randolph af 27/4 1966, fra flådeattachéen ved den amerikanske ambassade i København til Forsvarsministeriet. Ligeledes forefindes Udenrigsministeriets kommentar af 26/5 underskrevet af P. W. Frellesvig, samt Forsvarsministeriets svarskrivelse til US Amba dateret 3/6 1966, underskrevet af N. Nordentoft. Intetsteds i disse skrivelser nævnes den danske atompolitik.

²³⁸ "Forlydende om atomvåben på amerikansk skib i København", Information 15/7 1966 (forsiden) af Per Nyholm.

fen for de besøgende fartøjer af Information konfronteret med beskyldningerne. Han havde ifølge den amerikanske ambassades efterretninger "...replied in accordance with directives regarding location of all weapons he could not confirm or deny presence nuclear weapons on Randolph...", selvom han dog forsikrede, at "...all Navy ships have capability to carry these weapons."²³⁹ Dette svar tilfredsstillede ikke Information, der senere torsdag aften opsøgte presseattachéen på den amerikanske ambassade i København. Han gav da et mere direkte svar på et tilsvarende spørgsmål og forsikrede journalisten om, at USS Randolphs besøg ikke krænkede de danske forbehold mod udstationering af kernevåben på dansk jord. Dermed fraveg presseattachéen de normale procedurer og brød med NCND-politikken.²⁴⁰ Department of State gav efterfølgende ambassaden en reprimande for at fravige fra "the only acceptable response".²⁴¹ Department of State tilkendegav ved samme lejlighed, at det var ønskeligt, om værtslandet også fulgte og accepterede NCND-politikken. På grund af sin gode vilje var ambassaden således kollideret med den officielle amerikanske politik. Den uheldige episode satte efterfølgende ambassaden under øget pres både fra Department of State og fra den danske regering. Det var således bl.a. erfaringerne fra Randolph-episoden, som i maj 1967 fik ambassadør White til i al fortrolighed at konfrontere Krag med problemet.

I forbindelse med USS Randolphs anløb havde Information forespurgt Forsvarsministeriet om de konkrete retningslinier for håndhævelsen af den danske afvisning af kernevåben i forbindelse med anløb. Hertil måtte ministeriet svare, at der ikke fandtes "særlige regler for, hvorvidt operative flådeenheder på besøg i danske havne må medtage atomvåben. Men fast praksis er, at atomvåben ikke kan indføres." Avisen beroligede dog med, at "den uklarhed, der i øvrigt måtte herske på dette område, ventes elimineret og afløst af en lov."²⁴² Denne lov blev dog aldrig til noget, hvilket var den direkte årsag til, at viceadmiral Thostrup i 1968 overfor en amerikansk ambassadesekretær bemærkede det bemærkelsesværdige i, at flåden, som reelt skulle håndhæve atompolitikken i anløbs-sammenhæng, aldrig havde modtaget en formel erklæring eller instruks om håndhævelsen af den danske atompolitik.²⁴³ Denne manglende formalisering af atompolitikken for anløbsanmod-

²³⁹ Telegram fra US Amba Kbh. til Dep. of State dateret 16/7 1966, underskrevet af White. I RG 59 CFPF Numeric Files 1964-66 DEF 7 DEN-US.

²⁴⁰ Information kunne på forsiden fredag 15/7 1966 citere ambassadens officielle talsmand, presseattaché Laurence Sharpe, for at sige: "Ombord på dette skib (USS Randolph) findes ingen våben, som kan krænke den velkendte danske politik gående ud på, at atomvåben ikke må indføres på dansk territorium. Med andre ord, svaret er nej." Den amerikanske ambassade redegjorde også for udtalelserne i sit telegram til Dep. of State, og afsluttede med at bede om instrukser til at håndtere pressen i lignende sager. Se telegram dateret 16/7 1966 underskrevet af White. I RG 59 CFPF Numeric Files 1964-66 DEF 7 DEN-US

²⁴¹ Telegram fra State Dep. til US Amba af 25/7 1966. I RG 59 CFPF Num. Files 1964-66, DEF 7 DEN-US.

²⁴² Begge citater stammer fra Information, fredag 15/7 1966: "Forlydende om atomvåben på amerikansk skib i København" (forsiden).

²⁴³ Fortroligt telegram fra den amerikanske ambassade i Kbh. til Dep. of State dateret 14/2 1968 i ref. i RG 59 CFPF 1967-69, DEF 12 DEN. Originalen var i DEF 17 US, som var udlånt til DOE. Viceadmiral Sven S. Thostrup blev chef for Søværnet 1/12-1968, jf. Hof- og statskalender 1972, sp. 590.

ningerne er en central del af forklaringen på, hvorfor det var muligt for den danske regering at udvise så stor fleksibilitet i forhold til anmodningerne, som tilfældet var.

Som følge af de negative erfaringer gjort under USS Randolphs besøg var det sandsynligvis med udelt begejstring, at ambassaden, efter USS Newport News' anløb i august 1966, i sin politiske rapport til Department of State kunne rapportere, at; *"Press coverage was favourable and, in contrast to the visit of the USS Randolph last month, there were no inquiries about the nuclear capability of the ship."*²⁴⁴

Den inkonsekvente amerikanske håndtering af forespørgslerne i forbindelse med USS Randolphs besøg fik også konsekvenser for den danske sagsbehandling af anløbsanmodninger. Efterfølgende indvilgede udenrigsminister Per Hækkerup i, at den gamle praksis, hvor UM henledte *"Forsvarsministeriets opmærksomhed på, at skibene ikke måtte have atomammunition om bord"*, blev genoptaget.²⁴⁵ Hækkerups beslutning skal ses i lyset af den generelt voksende interesse for de danske forbehold mod kernevåben, som var en følge af bl.a. den nyligt overståede debat om oprettelsen af MLF. Vigtigt er det, at Hækkerup selv havde været stærkt involveret i debatten og havde knyttet den danske afvisning sammen med regeringens generelle forbehold mod kernevåben på dansk territorium. Ud over at udenrigsministeriet genoptog sin gamle praksis, skærpedes proceduren i forbindelse med flådebesøg yderligere efter Randolph-episoden. Foranlediget af erfaringerne herfra bad danskerne amerikanerne om, i forbindelse med et flådebesøg i 1967, at instruere skibschefen ombord på det besøgende fartøj om den danske politik, for at ruste denne bedre i forhold til eventuelle spørgsmål fra pressen under anløbet.²⁴⁶

Amerikanerne fortsatte deres flådeaktivitet i de danske farvande, og i april 1967 bad den amerikanske ambassade om tilladelse til fem besøg i danske havne. Tilladelserne blev givet, men ifølge den amerikanske ambassade havde Forsvarsministeriet ved overdragelsen *"emphasized that no repeat no nuclear weapons are permitted either on Danish soil or aboard ships when in Danish territorial waters or harbours and that this has been [the Danish] policy since at least 1961."*²⁴⁷

Ifølge et intern FMN-notat fremgår det, at Udenrigsministeriet havde kontaktet Forsvarsministeriet telefonisk, efter at den skriftlige tilladelse var givet, og havde i den forbindelse under-

²⁴⁴ Fortrolig Bi-weekly Political Report dateret 4/9 1966 fra US Amba Kbh to Dep. of State. I RG 59, CFPF, Numeric Files 1964-66, POL 2 DEN.

²⁴⁵ UM-Notits af 1/8 1966 "Besøg i Danmark af krigsskibe udstyret med atomvåben". Underskrevet af Per W. Frellesvig. På notitsen er noteret *"Drøftet sagen med ministeren, som ønsker den under 3. ref. praksis genoplivet. 4/8 sign. F.F."*, notitsen forefindes i UM 105.Dan.6.

²⁴⁶ Se UM notits af 10/2-1968, "Foreløbig vurdering af bestemmelser om fremmede krigsskibes adgang til dansk territorialfarvand i relation til Danmarks atompolitik." i UM 105.I.48.a. Trykt i DUPI (1997), bd.2 s. 436-444.

²⁴⁷ Telegram fra US Amba til Dep. of State dateret 24/4 1967. Dele af telegrammet er trykt i Andersen og Larsens artikel "Politik i atomer" i JP 12/1 1997. forfatterne konkluderer på baggrund af dette telegram, at Krag-regeringen ikke var betænkelig ved at konfrontere amerikanerne med de danske forbehold. Denne slutning er dog tvivlsom set i lyset af Krag's førnævnte udtalelser til White i maj samme år, hvor Krag netop trak i land.

streget, at tilladelsen var givet under forudsætning af, at skibene ikke medbragte a-våben. Det fremgår endvidere af FMN-notatet, at disse uformelle telefoniske påmindelser nu var blevet standardprocedurer i forbindelse med fremmede skibsanløb. Da Forsvarsministeriet var blevet usikker på Udenrigsministeriets holdning efter omstændighederne under Randolphs besøg, bad Forsvarsministeriet om en fast retningslinie fra Udenrigsministeriet. Ifølge notatet havde Udenrigsministeriet hertil svaret, at Forsvarsministeriet i forbindelse med overrækkelsen af tilladelsen til flådeattachéen kunne lade ”en bemærkning falde om, at de amerikanske myndigheder jo kender Danmarks atompolitik.”²⁴⁸ Selvom Udenrigsministeriet ønskede en stramning af procedurerne, ønskede det stadig ikke at formalisere procedurerne. Alligevel øgede Udenrigsministeriets henvendelse presset på Forsvarsministeriets sagsbehandling, der foranlediget heraf genoptog henvendelserne til amerikanerne.²⁴⁹

Amerikanerne kunne ikke acceptere det øgede pres mod NCND-politikken. Motiveret heraf kontaktede den amerikanske ambassadør i København, Katharine Elcus White, stats- og udenrigsminister J.O. Krag i dyb fortrolighed i maj 1967. Om mødet skrev hun: *“I saw Krag today and explained to him the necessity of adhering to no confirm – no deny statement in response to inquiries. He said he fully understood American policy and would support it. He firmly asserted he wanted naval visits to go on as scheduled. Although he acknowledged that there might be questions by press, this did not trouble him. Folketing would not be in session and there would be no problems there.”*²⁵⁰

Mødet er helt centralt i forståelsen af den amerikanske perception af den danske politik. Meget tyder på, at White betragtede samtalen som en dansk de facto accept af amerikanernes NCND-politik. Det fremgik således af ambassadens *Policy Assessment* fra juni samme år, at *“At the present, the Danish government appears willing to accept our policy of neither confirming nor denying whether particular warships have nuclear weapons onboard.”* White var også forberedt på, *“If the question of nuclear weapons aboard visiting warships threatens to embarrass the Government or Danish-U.S. relations, visits should be discontinued.”*²⁵¹

Som det fremgår af samtalen mellem White og Krag, var amerikanerne i sidste halvdel af 1960'erne indstillet på at aflyse skibsbesøg, da de mente, at den danske praksis umuliggjorde håndhævelsen af den amerikanske NCND-politik. I de danske akter kan der spores en vis bekymring

²⁴⁸ Se fortroligt stemplet FMN-notat fra april 1967, bilag nr. 13.

²⁴⁹ Se fortroligt stemplet FMN-notat fra april 1967, bilag nr. 13.

²⁵⁰ Hemmeligt stemplet telegram fra US Amba Kbh. til Dep. of State dateret 8/5 1967. I RG 59 CFPF Numeric Files 1967-69 DEF 7 DEN-US.

²⁵¹ Hemmeligt stemplet Airgram ”U.S. Policy Assessment”, dateret 2/6 1967 fra US Amba Kbh. to Dep. of State i RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69 POL 1 DEN-US, citaterne stammer fra s. 3 og s. 16.

over amerikanernes opgivende holdning. Regeringen betragtede anløbene som vigtige for dansk sikkerhed og var derfor indstillet på at udvise forståelse i forhold til amerikanernes hemmeligholdelse af oplysninger om kernevåben. Således besluttede Udenrigsministeriet i februar 1968, på baggrund af samtalerne i 1967, at de danske myndigheder skulle undlade at ”*minde amerikanerne om vores atompolitik*” i forbindelse med godkendelsen af amerikanske flådebesøg.²⁵²

Effekten af White og Krag's samtale indtraf hurtigt. I juni 1967 anløb de to amerikanske destroyere, USS Stickell og USS Lester, Århus Havn. Undersøgelser af skibenes logbøger har vist, at det er meget sandsynligt, at skibene under besøget havde atombevæbnede ASROC-missiler ombord.²⁵³ Besøget er ikke nævnt i Udenrigsministeriets akter om atombevæbnede fartøjer. Ved anløbet blev skibene mødt af en lille gruppe demonstranter, som ikke ønskede at markere de danske atomforbehold, men derimod var bekymrede over USA's engagement i Vietnam.²⁵⁴

USS Farragut, hvis anløb i 1961 havde givet danskerne anledning til at lade en kommentar om de danske forbehold falde, besøgte den 23. juni 1967 igen København. Berlingske Tidende berettede i den forbindelse, at skibet var bevæbnet med de nyeste luftværns- og anti-ubådsmisiler.²⁵⁵ En række billeder taget i 1972 underbygger, at de luftværnsvåben, Berlingske Tidende refererede til, meget vel kan have været Terrier-missiler.²⁵⁶ Dette anløb gav heller ikke anledning til nogen kommentarer fra Udenrigsministeriets side. Undersøgelsen af Udenrigsministeriets og Department of States arkiver afdækkede ingen danske betænkninger i forbindelse med de ovenover beskrevne anløb. Set i lyset af, at USS Farraguts anløb i 1961 havde afstedkommet kommentarer, synes det rimeligt at antage, at Whites fortrolige henvendelse var medvirkende årsag til, at Udenrigsministeriet valgte at forbigå anløbene i sidste halvdel af 1967 i stilhed.

1968 til 1969: Thule ulykke, VKR-regering og flere anløb

En ny borgerlig regering med Hilmar Baunsgaard i spidsen tiltrådte i februar 1968. Den nye regering arvede den gamles samarbejdsprocedurer i alliancespørgsmål herunder også på anløbsområdet. Herudover arvede VKR-regeringen også problemet med den nedstyrkede B52'er ved Thule, og de deraf følgende problemer. Som en konsekvens af flystyrtet overvejede Udenrigsministeriet i de føl-

²⁵² UM-notits af 10/2 1968, „Foreløbig vurdering af bestemmelserne om fremmede skibes adgang til dansk territorial farvand i relation til Danmarks atompolitik“, genoptrykt i DUPI (1997), bd. 2, s. 436-444.

²⁵³ Kristensen, Hans M., Arkin, Willian & Handler, Joshua (1990), s.91-93.

²⁵⁴ Demonstrationen er nævnt i Kristensen, Arkin og Handler (1990) s.91-93, men er ikke nævnt i USS Stickells logbøger under dagene 23.-27. juni. Til gengæld findes to flyveblade fra blandt andre DSU om Vietnamkrigen fra demonstrationen i FMN 153.1-2 (pk. A316), 1967. Med håndskreven note: ”28/6 uddelt på havnen under nyligt gennemførte amerikanske flådebesøg.”

²⁵⁵ Berlingske Tidende 20/6 1967: ”Besøg fra fire flåder, amerikanske, franske, polske og britiske krigsskibe til København.”

²⁵⁶ Se vedlagte billedmateriale, bilag nr. 7.

gende måneder muligheden for at skærpe adgangsordningen.²⁵⁷ Disse bestræbelser resulterede dog ikke i udarbejdelsen af konkrete retningslinier og instrukser om håndhævelsen af den danske atompolitik i forbindelse med flådeanløb inden for den her behandlede periode.²⁵⁸

Den britiske atomdrevne ubåd H.M.S. Dreadnought skulle i dagene fra den 16. til den 22. februar 1968 anløbe Kiel. I den anledning afleverede den britiske marineattaché den 26. januar en *Note Verbale* til Udenrigsministeriet, hvori briterne gjorde opmærksom på passagen, og at ubåden fulgte ruten gennem Skagerrak, Kattegat og Storebælt både på ud- og hjemrejsen. Forsvarsministeriet blev forespurgt i sagen og svarede, at det ikke ansås som sandsynligt, at ubåden medførte kernevåben.²⁵⁹

Igen bad Udenrigsministeriet Max Sørensen om en kommentar til de folkeretlige aspekter i sagen, og konklusionen var den samme. I kraft af de folkeretlige overenskomster, Danmark havde tilsluttet sig, kunne en passage af det ydre territoriale farvand ikke forbydes med mindre det kunne påvises, at ubåden udgjorde en konkret fare for randstaten.²⁶⁰ Ud fra disse betragtninger valgte Udenrigsministeriet at lade ubåden passere uden yderligere kommentarer.²⁶¹

H.M.S. Dreadnought passage vakte megen interesse på begge sider af Øresund. I dagene mellem gennemsejlingerne udtalte en svensk kommandør, Torgil Wulff, til svensk tv, at Danmark og Sverige i kraft af gennemsejlingerne ”...udsættes for en stor fare. en straalingsrisiko, som disse fartoejer skulle udgoere ved en kollision.”²⁶²

I kraft af den megen omtale blev spørgsmålet taget op i Folketinget. I den forbindelse spurgte SF's boligpolitiske ordfører, Kai Moltke, i februar 1968 ministeren for nedrustningsspørgsmål, om Danmark regnede med at deltage i forhandlinger om forbud mod transport af kernevåben uden for de pågældende atommagters egne land-, sø-, og luftterritorier. Selv om spørgsmålet var motiveret af Thule-episoden, var det også vendt mod gennemsejlingerne af de danske stræder og bæltter. Ministeren måtte igen henvise til, at det folkeretlige princip om fri passageret i det ydre ter-

²⁵⁷ UM-Notits om ”Eventuelt besøg i København af amerikansk hangarskib” af 1/5 1968, underskrevet af Niels Boel, s.2. I UM's lukkede arkiv 55.USA.12a, pk. 6a.

²⁵⁸ I forbindelse med en senere anløbsanmodning ang. hangarskibet USS Wasp blev den planlagte reviderede adgangsordning nævnt igen. Denne gang kunne det ikke siges hvornår den ville træde i kraft. Se fortroligt stemplet notat dateret 31/3 1969 af N. Boel. I UM's lukkede arkiv 55.USA.12a, pk. 6a.

²⁵⁹ H.M.S. Dreadnought, som var Englands første atomdrevne ubåd, opererede fra 17/4 1963, hvilket var næsten samtidig med underskrivelsen af den engelske og amerikanske Polaris-aftale 6/4 1963. Med denne aftale skulle en engelsk Polaris-bevæbnet ubådsflåde etableres med amerikansk hjælp. H.M.S. Dreadnought var ikke en del af dette program. Den var udelukkende bevæbnet med konventionelle torpedoer og var således ikke en del af den engelske nukleare afskrækkelse. Den første af de engelske Polaris-ubåde HMS Resolution blev godkendt 2/10 1967 (Nailor, 1988, s.88).

²⁶⁰ Bemærkning af Sørensen på UM-notits af Boel dateret 11/2 1968. I UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk. 1a.

²⁶¹ UM-notits af 26/1 1968 stemplet af Gunnar Blæhr. I UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk.1a.

²⁶² Se telemøde til UM fra ambassaden i Stockholm dateret d. 21/2 1968 kl. 17.36, underskrevet af Hessellund-Jensen, i UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk.1.a.

ritorialfarvand gjorde det umuligt for Danmark at lave et konkret forbud, hvilket tilfredsstillede spørgeren.²⁶³

Som tidligere nævnt havde USS Essex med stor succes anløbet København i 1964. Da amerikanerne i 1968 planlagde endnu et anløb af USS Essex af Københavns Havn, valgte de først at forelægge ideen telefonisk for Forsvarsministeriet.²⁶⁴ Den telefoniske forespørgsel medførte en del spekulationer i regeringen. Besøget faldt sammen med en planlagt demonstration mod USA's engagement i Vietnam, hvorfor regeringen frygtede, at den antiamerikanske stemning også ville skabe uheldig opmærksomhed omkring spørgsmålet om skibets mulige atombevæbning. Disse omstændigheder fik under et sikkerhedspolitisk kontaktmøde forsvarsministeriet til at støtte en henstilling om, at besøget blev opgivet.²⁶⁵ Dette blev forelagt amerikanerne, som tog den danske regerings bekymringer til efterretning uden yderligere kommentarer og aflyste besøget. Antagelig skal den amerikanske stiltiende forståelse for det danske standpunkt forklares ved den øgede opmærksomhed omkring atomspørgsmålet efter flystyrtet ved Thule i januar samme år. Det kan også forklare procedureændringen med den forsigtige telefoniske henvendelse, som blev foretaget førend en officiel anløbsanmodning blev afsendt. Episoden viser, at amerikanerne i starten af 1968 var meget påpasselige med ikke at skabe problemer for den danske regering i atomvåbenspørgsmål.

Der var i slutningen af 1960'erne endnu ikke fastlagt retningslinier for håndteringen af atomforbeholdene. Dette illustreres af, at flåden i 1968 endnu ikke havde fået forelagt en klar politisk linie for håndhævelsen af anløbsspørgsmål. Som tidligere nævnt tilkendegav viceadmiral Thostrup over for en ambassadesekretær ved den amerikanske ambassade i februar 1968, at hverken han eller den danske flåde havde modtaget en formel erklæring eller instruks om håndhævelsen af den såkaldte danske atompolitik.²⁶⁶ Thostrups kommentar er yderst interessant. Både fordi udtalelsen illustrerer den fortrolighed, som herskede på højeste niveau i forsvaret vis-a-vis alliancepartnernes diplomater, men også fordi den omtalte manglende formalisering af sagsgangen alt andet lige må have givet meget vide rammer for flådens håndhævelse af atompolitikken i anløbssager.

²⁶³ Se Folketingstidende 28/2-1968, spalte 441-444.

²⁶⁴ Se UM-Notits om "Eventuelt besøg i København af amerikansk hangarskib", s. 2, dateret 1/5 1968, underskrevet af Niels Boel, i 55.USA.12a pk. 6a.

²⁶⁵ Se continuation på UM-notits af 1/5 1968, underskrevet af Niels Boel, s. 2. I UM's lukkede arkiv 55.USA.12a, pk. 6a.

²⁶⁶ Fortroligt telegram fra US Amba i Kbh. til Dep. of State dateret 14/2 1968 i ref. I RG 59 CFPF 1967-69, DEF 12 DEN. Det tilgængelige aktstykke findes kun som reference, originalen findes i DEF 17 US, som var udlånt til DOE.

Det var ikke kun spørgsmålet om amerikansk respekt for de danske atomforbehold, som prægede den allianceskeptiske diskurs i slutningen af 1960'erne. I 1968 ønskede amerikanerne at markere Rebild-festlighederne med et flådebesøg i Ålborg bestående af to destroyere fra den 62. destroyer division. Det drejede sig om fartøjerne USS Tattnall og USS Semmes.²⁶⁷ I den forbindelse var det ikke spørgsmålet om amerikanernes holdning til de danske atomforbehold, som optog offentligheden. Anløbet (og Rebild-festlighederne) blev i stedet mødt af demonstrationer mod USA's engagement i Vietnam.²⁶⁸ Der var i det hele taget en tendens til, at allianceskeptikere i denne periode på trods af Thule-ulykken i højere grad fokuserede på Vietnam-spørgsmålet end på spørgsmålet om de danske atomforbehold.²⁶⁹ Det synes paradoksalt, at kritikken af USA's engagement i Vietnam tilsyneladende fortrængte atomproblematikken fra den offentlige dagsorden. Der kunne med god grund argumenteres for, at kritikken af Vietnam-krigen burde generere øget kritik af det danske NATO-medlemskab og derved styrke debatten om hvorvidt amerikanske anløb stred mod den danske atompolitik.

Den amerikanske flådeattaché i København sendte i februar 1969 en anløbsanmodning for hangarskibet USS Wasp og destroyeren USS Brownson til Forsvarsministeriet. De to fartøjer skulle samme sommer anløbe Københavns Havn. I henhold til de daværende procedurer sendte Forsvarsministeriet den 12. marts sagen videre til udtalelse i Udenrigsministeriet og Søværns-kommandoen. Under sagsbehandlingen blev Niels Boel fra Udenrigsministeriet af Forsvarsministeriet informeret om, at den amerikanske forsvarsattaché i forsommeren 1967 var blevet informeret om den danske atompolitik. I den forbindelse havde attachéen udtalt, "*at man fra amerikansk side var helt på det rene med den danske politik, og at han var orienteret om, at amerikanske skibe, der anløb danske havne, ikke medførte kernevåben.*"²⁷⁰ På den baggrund foreslog Boel, at anløbsanmodningen blev imødekommet, men at en tekst, som skulle danne grundlag for den danske regerings svar på eventuelle forespørgsler fra pressen, i samme anledning skulle forelægges for amerikanerne.²⁷¹ Forsvarsministeriet erklærede sig enige i denne fremgangsmåde.²⁷²

²⁶⁷ Se fortroligt stemplet anløbsanmodning fra den amerikanske forsvarsattaché til FMN af 1/4 1968 i 55.USA.12a, pk.6a.

²⁶⁸ Se Land og Folk 4/7 1968: "Demonstration mod USA skibe".

²⁶⁹ Således fremgik det af UM-notits, af 2/4 1970 underskrevet af Friis-Møller i UM 55.USA.12a, pk.6a, at de seneste amerikanske orlogsbesøg ikke havde givet anledning til "*incidenter eller demonstrationer*", med henvisning til spørgsmålet om atombevæbning. Notitsen var motiveret af helikopter-hangarskibet USS Guadalcanals anløb i august 1970.

²⁷⁰ Fortroligt stemplet UM-notat "Eventuelt besøg i København 24.-30/6 1969 af amerikansk hangarskib og destroyer", dateret 31/3 1969, underskrevet af Niels Boel i 55.USA.12a, pk.6a.

²⁷¹ Se fortrolig skrivelse til Kommandør Konradsen i FMN fra Boel i UM, UM dateret 2/4 1969, i 55.USA.12a, pk.6a.

²⁷² Fortroligt stemplet UM-notat, dateret 31/3 1969, underskrevet af Niels Boel. I 55.USA.12a, pk.6a

Udenrigsministeriet fulgte op på forslaget, og forelagde i juni samme år udkastet for den amerikanske ambassade i København. Ifølge den amerikanske ambassades efterretning ønskede Udenrigsministeriet i tilfælde af spørgsmål om skibets bevæbning at svare; ” *We have been assured that American ships which visit Danish ports respect this policy*”.²⁷³ Den formulering var i strid mod NCND-politikken, hvorfor ambassaden bad danskerne ændre den planlagte formulering til ” *We assume that American ships....* ”²⁷⁴ Den amerikanske ambassade havde overfor danskerne tilkendegivet, at den havde forståelse for den danske regerings offentlighedsproblem i forbindelse med anløbene, men slog også fast, at sikkerhedshensynet måtte sættes højere.²⁷⁵ I svarskrivelsen fra Department of State til den amerikanske ambassade i København konstateredes det, at den reviderede tekst var tilfredsstillende, hvorfor afviklingen krediteredes med et ” *Good work* ”.²⁷⁶

Sagen illustrerer hvorledes danskerne hele tiden balancerede mellem den officielle forbeholdne politik og alliancesolidaritet. Den borgerlige regering forsøgte at fremprovokere et mere forpligtende svar fra amerikanerne. Dette kunne amerikanerne ikke acceptere, da det kunne indebære en sikkerhedsrisiko og svække skibets afskrækkelseseffekt. Den danske regering valgte at bøje sig og accepterede NCND-politikkens præmisser. Derved afspejler sagen, hvorledes den borgerlige regering stod i det samme dilemma som sine socialdemokratiske forgængere imellem åbenhed og sikkerhed. På linie med den socialdemokratiske regering søgtes en konsekvent håndhævelse af atomforbeholdene, men samtidig udvist der så megen alliancesolidaritet, at de gode dansk-amerikanske relationer ikke blev sat over styr.²⁷⁷ USS Wasps anløb gav ikke anledning til den af Udenrigsministeriet frygtede folkelige diskussion, hvorfor den udarbejdede formulering ikke blev afprøvet overfor offentligheden.²⁷⁸

Umiddelbart efter Udenrigsministeriet havde accepteret den amerikanske rettelse kommenterede statsministeren sagen. Statsministeren foreslog den endelige formulering ændret til: ” *De amerikanske myndigheder er bekendt med (informeret om) Danmarks atompolitik, og når ameri-*

²⁷³ Se s. 2 i telegram fra US Amba Kbh. til Dep. of State af 21/6 1969, kl. 09.15., I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, DEF 12 US.

²⁷⁴ Telegram fra US Amba Kbh. til Dep. of State dateret 21/6 1969. kl. 09.15, s.1. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, DEF 12 US.

²⁷⁵ Telegram fra US Amba Kbh. til Dep. of State dateret 21/6 1969. kl. 09.15, s.2. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, DEF 12 US.

²⁷⁶ Telegram fra Dep. of State til US Amba Kbh. dateret 21/6 1969, kl. 16.54. I RG 59, CFPF Numeric Files 1967-69, DEF 12 US.

²⁷⁷ I det upublicerede arbejdspapir ”Spørgsmålet om atombevæbnede skibes anløb i danske havne: USS WASP i Kbh. sommeren 1969”, fra Historisk Institut, Aarhus Universitet (1997) redegør Thorsten Borring Olesen grundigt for omstændighederne omkring WASPs anløb. Olesen påviser på tilsvarende vis kontinuitet mellem den socialdemokratiske regerings og VKR-regeringens håndtering af anløb på baggrund af håndteringen af WASP-sagen.

²⁷⁸ Ifølge Olesen (1997) var der ingen avisomtale af anløbet ved Langelinie.

kanske skibe anløber danske havne, vil denne politik selvsagt være respekteret."²⁷⁹ De efterfølgende sager i arkiveret i Udenrigsministeriet viser dog, at den danske regering, på trods af statsministerens kommentar fastholdt den amerikanske formulering, og med denne betragtede spørgsmålet om atombevæbning i forhold til offentligheden som løst.²⁸⁰ Statsministerens kommentar vidner om, at det var VKR-regeringens intention at håndhæve atompolitikken med mere kontante formuleringer end det rent faktisk blev tilfældet. På linie med sine forgængere fastholdt VKR-regeringen i sidste ende de mere diplomatiske formuleringer overfor pressen for derved at tilgodese NCND-politikken.

I starten af november 1969 kontaktede den amerikanske flådeattaché igen Forsvarsministeriet telefonisk angående et flådeanløb. Det var krydseren, USS Newport News, som senere samme måned skulle anløbe Københavns Havn.²⁸¹ Af en Udenrigsministeriel notits fremgår det, at Udenrigsministeriet mente, at den af amerikanerne godkendte formulering fra Wasp-sagen betød, at atomproblematikken *"ikke kunne give anledning til større problemer."*²⁸² Udenrigsministeriet henviste endvidere til, at der ikke havde været megen offentlig interesse omkring spørgsmålet ved de sidste års besøg. Det vurderedes derfor, at en tilladelse ville være uproblematisk, hvorfor Udenrigsministeriet også kunne bifalde dette.²⁸³ De spændinger, som Thule-ulykken havde medført i begyndelsen af 1968 var nu afløst af en tilbagevenden til den mere imødekommende og konfliktafvigende danske linie i spørgsmålet om atombevæbning ombord på de besøgende fartøjer.

I januar 1970 afleverede den engelske ambassaderåd Pridham en anløbsanmodning for den atomdrevne ubåd H.M.S. Warspite og tre dieseldrevne ubådes anløb af Århus Havn samme år. Briterne var bevidste om den forbeholdne danske politik, hvorfor de i forespørgslen gjorde det klart, at de fire fartøjer ikke var atombevæbnede.²⁸⁴

Endnu en gang bad Udenrigsministeriet Max Sørensen kommentere anmodningen. I udtalelsen bemærkede Sørensen et problem i den vage formulering; *"generally accepted principles of*

²⁷⁹ Se fortrolig UM-notits "Amerikanske flådebesøg. Atomaspæktet.", underskrevet af Niels Boel, dateret 24/6 1969 i 55.USA.12, pk. 6a.

²⁸⁰ Der henvises til sagsakterne i 55.USA.12, pk.6a, samt 55.Dan.10. pk.1.a

²⁸¹ UM-notits "Vedrørende amerikansk flådebesøg i København i NOV 1969" dateret 4/11 1969. I 55.USA.12a, pk.6a. I notitsen blev USS Newport News fejlagtigt betegnet som hangarskib, skrognr.-betegnelsen CA står ifølge de officielle amerikanske forkortelser for *Heavy Cruiser*.

²⁸² UM-notits "Eventuelt besøg i København i november 1969 af amerikansk hangarskib m.v.", dateret 5/11 1969 i 55.USA.12a, pk.6a.

²⁸³ UM-notits, "Eventuelt besøg i København i november 1969 af amerikansk hangarskib m.v.", dateret 5. nov. 1969 i 55.USA.12a, pk.6a

²⁸⁴ Fortrolig anmodning fra den engelske ambassade til UM dateret 21. jan. 1970. I UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk.1.a. H.M.S. Warspite var af samme generation af killer-hunter-ubåde som Dreadnought, og det må derfor betragtes som overvejende sandsynligt, at denne også udelukkende var bevæbnet med konventionelle torpedoer.

law and equity". Ifølge Sørensen var det for uklart, hvorvidt de benævnte, generelt anerkendte principper også indbefattede de folkeretlige bestemmelser om erstatning i forbindelse med nukleare skader.²⁸⁵ Sørensen refererede efterfølgende til en tidligere sag om det atomdrevne vesttyske fragtskib N/S Otto Hahn, hvor den danske regering havde krævet, at en erstatningsordning blev integreret i passageoverenskomsten. Han efterspurgte således en lignende erstatningsgaranti i tilfælde af eventuelle uheld ombord på H.M.S. Warspite.²⁸⁶ AEK blev også forespurgt i sagen, og udmeldte, at det ville have afgørende betydning for deres vurdering af sagen, om briterne kunne stille en tilfredsstillende sikkerhedsrapport til rådighed.

Trods de kritiske røster vurderedes det dog af Niels Boel i en intern UM-notits, at den klare udmelding om atomvåben burde gøre en tilpasning af besøget muligt, således at det ikke medførte implikationer for dansk atompolitik.²⁸⁷ Forsvarsministeriet var også positivt, og erklærede, at det intet havde at erindre imod det planlagte besøg.²⁸⁸

Den britiske regering ønskede at få sagen afsluttet, og den 5. februar bad London derfor den engelske ambassade i København om at fremskynde sagen. Ambassaden pressede på, og forespørgslen blev taget op på et møde i Udenrigsministeriet. På mødet deltog repræsentanter fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet samt AEK. Under mødet erklærede Nordentoft fra Forsvarsministeriet, at Forsvarsministeriet normalt var meget imødekommende i forhold til denne slags besøg, men slog samtidigt fast, at besøget ikke tjente noget konkret beredskabsmæssigt eller forsvarsmæssigt formål. Nordentoft understregede dog, at et afslag alt andet lige måtte svække den britiske interesse for det dansk-britiske flådesamarbejde generelt. H.H. Koch fra AEK mente, at de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for gennemførelsen af et besøg ville kræve ca. et halvt års forberedelse, hvorfor AEK måtte stille sig kritisk over for et besøg. Niels Boel fra Udenrigsministeriet henviste til, at England havde reageret negativt mht. frigivelsen af oplysninger til udarbejdelsen af en sikkerhedsrapport, og at briterne heller ikke havde meldt klart ud mht. erstatningsspørgsmålet. Alt i alt blev mødedeltagerne enige om, at det planlagte besøg, som det forelå, ikke kunne gennemføres, hvilket blev forelagt ministeren. Som konsekvens heraf måtte Boel den 9. februar informere den britiske ambassade om, at den danske regering ikke så mulighed for en gennemførelse af besøget.²⁸⁹

²⁸⁵ Sørensen refererer her til Den Internationale Konvention om Sikkerhed for Menneskeliv på Søen af 1960.

²⁸⁶ UM-notits dateret 27/1 1970, af Erik Boel med kommentar af Max Sørensen med titlen "Eventuelt besøg i Aarhus af britisk atomdrevne u-båd". I UM 55.Dan.10, pk.1.a. Det er vigtigt at holde in mente, at ved Savannahs besøg blev en sådan erstatningsordning indskrevet i anløbsoverenskomsten. Dette danske krav skabte problemer i forhandlingerne om det tyske atomdrevne fartøj N/S Otto Hahns passage af danske farvande.

²⁸⁷ UM-notits fra Niels Boel i P.II, dateret 27/1 1970. I UM's lukkede arkiv 55.Dan.10, pk. 1.a.

²⁸⁸ Svar på skrivelse dateret 3/2 1970, underskrevet af C.C.F. Langseth og N. Nordentoft (FMN), i 55.Dan.10, pk.1.a.

²⁸⁹ UM-notits af Niels Boel dateret 11/2 1970 i 55.Dan.10, pk.1.a., med titlen: "Eventuelt besøg i Aarhus af den britiske atomdrevne undervandsbåd H.M.S. "Warspite"."

Forløbet i Warspite-sagen indicerer, at den danske regerings forbeholdne atompolitik også på dette sene tidspunkt i perioden ikke kun var knyttet til atombevæbnede, men også til atomdrevne skibe. De tolv år, som var gået siden afvisningen af USS Skates anløbsanmodning, havde ikke mindsket danskernes skepsis til sikkerheden ombord på atomdrevne fartøjer.

Den danske regerings fortsatte skepsis irriterede amerikanerne. Dette viste sig meget eksplicit, da den amerikanske militærattaché, Harold E. Rice, den 20. februar besøgte H.H. Koch for at diskutere omstændighederne omkring afslaget på H.M.S. Warspite's anløbsanmodning. Rice spurgte, om afslaget fra allieret side skulle betragtes som et udtryk for regeringens officielle linie i anløbsspørgsmål, og om det derfor også ville gælde, såfremt USA ønskede at lade en atomdreven ubåd anløbe København. Koch svarede i henhold til regeringens officielle politik, at hver enkelt sag ville blive vurderet selvstændigt på baggrund af den dertil udarbejdede Safeguard-rapport. Rice svarede hertil, at en fuld safeguard-rapport ikke kunne forventes, og at Danmark i øvrigt burde indstille sig på at acceptere atomdrevne fartøjer på samme vilkår som alle andre fartøjer. Ifølge Rice havde de mange års erfaringer med atomkraft betydet, at skibene nu måtte betragtes som ganske ufarlige. Koch gjorde det klart, at han ikke kunne give nogen løfter og henviste til de normale diplomatiske procedurer i den slags sager. Koch understregede afslutningsvis, at regeringen måtte sikre sig, at fartøjet ikke var atombevæbnet. Hertil svarede Rice i henhold til den amerikanske praksis, at amerikanske skibschefer ikke kunne oplyse, *"hvor og hvor ikke atomvåben fandtes på krigsfartøjer."*²⁹⁰

Da anmodningen om anløb af en atomdreven ubåd fra amerikanerne forelå i maj 1970 redegjorde Boel for Rices møde med Koch i en notits til ministeren. I skrivelsen henstillede Boel, med henvisning til afslaget til H.M.S. Warspites anløb, til, at Forsvarsministeriet bad amerikanerne trække anmodningen tilbage.²⁹¹ Sagen blev ikke omtalt i dagspressen. Den danske håndtering af den amerikanske forespørgsel understreger, at den borgerlige regering ikke havde indledt en mindre restriktiv politik i spørgsmålet om atomdrevne fartøjers adgang til danske havne.

Senere i maj samme år kom den borgerlige regerings håndtering af anløbsspørgsmålet under pres. Anledningen var anløbet af den amerikanske USS Hawkins ved Langelinie. Ifølge Ekstrabladet havde to studerende besøgt fartøjet og i den forbindelse observeret 16 raketter. Disse kunne ifølge besætningsmedlemmer bevæbnes med ombordværende atomare sprænghoveder, som *"...kunne*

²⁹⁰ Fortrolig stemplet AEK-notits fra Koch til Udenrigsministeriet modtaget d. 24/2 1970 ad acta stemplet af W. Friis-Møller. I UM 55.Dan.10, pk.1

²⁹¹ Fortrolig stemplet UM-notits til Udenrigsministeren dateret 13/5 1970, underskrevet Niels Boel "Amerikansk anmodning om tilladelse til besøg i København af atomdreven undervandsbåd." I UM 55.Dan.10, pk.1.

sprænge det halve København i luften". Ekstrabladet konfronterede forsvarsminister Erik Ninn Hansen med beskyldningerne. Ninn Hansen forklarede, at der ikke forelå en tilladelse til noget sådan, og at der ifølge hans bedste vidende ikke var kernevåben ombord.²⁹²

Af Udenrigsministeriets arkiv fremgår det, at USS Hawkins var en antiundervandsbåds-destroyer bevæbnet med 16 ASROC missiler. Endvidere vurderedes det, at der var ringe sandsynlighed for, at USS Hawkins havde nukleare sprænghoveder ombord.²⁹³

Der er ikke noget i Udenrigsministeriets arkiv, som tyder på, at man her var forberedt på, at anløbet ville give anledning til kommentarer fra pressens side.²⁹⁴ Det fremgår da heller ikke af akterne, hvilken nøjagtig formulering forsvarsministeriet brugte overfor Ekstra Bladet. Ikke desto mindre er der ikke noget i artiklen, som indikerer, at amerikanerne har givet nogen forsikringer i det konkrete tilfælde. Det synes derfor overvejende sandsynligt, at pressen var blevet informeret i henhold til den formulering, som i enighed med amerikanerne blev fastlagt i sagen om USS Wasp i 1969.²⁹⁵

De udenrigsministerielle akter efterlader indtryk af, at Udenrigsministeriet efter juni 1969 stillede sig tilfredse med officielt at formode, at amerikanerne ikke medbragte atomvåben under anløb af danske havne. Således konkluderede en fuldmægtig i Udenrigsministeriet i januar 1971, at: *"Efter at det traditionelle problem om danske udtalelser i anledning af eventuelle forlydender om, at fartøjer medbringer atomvåben, er hørt, jfr. notits af 20. juni 1969 og 24. juni 1969, har det været fast praksis at tillade de planlagte amerikanske flådebesøg."*²⁹⁶

Delkonklusion

Udenrigsministeriet begyndte fra slutningen af 1950'erne at knytte de danske atomforbehold til spørgsmålet om fremmede skibes anløb af danske havne. Med henvisning til *Neither Confirm Nor Deny-politikken* nægtede den amerikanske regering konsekvent at tilkendegive, om amerikanske anløb stred mod den danske atompolitik. Som følge heraf kunne den danske regering kun forsikre sig om, at amerikanerne kendte de danske forbehold, samt formode, at amerikanerne overholdt disse i forbindelse med anløb af danske havne.

²⁹² Se Ekstrabladet 15/5 1970, s. 4: "Er der USA-atomraketter på Langelinie".

²⁹³ Fortrolig UM-notits "Vedrørende artikel i Ekstra Bladet om kernevåben på den amerikanske destroyer USS Hawkins i STANAVFORLANT" dateret 15/5-1970 i UM 55.USA.12a, pk. 6a.

²⁹⁴ Hverken i UM 55.Dan.10. pk.1.a eller UM 55.USA.12.a, pk.6a findes der spor af overvejelser om muligheden for offentlig interesse i forbindelse med USS Hawkins anløb. Dette kan skyldes, at det relativt store antal af besøgende hangarskibe har svækket Udenrigsministeriets fokus på de mindre fartøjer. Jf. oversigt over anløb bilag nr. 8

²⁹⁵ Se Ekstrabladet 15/5 1970, s. 4: "Er der USA-atomraketter på Langelinie".

²⁹⁶ Se UM-notits i UM 55.USA.12.a, pk. 6a, underskrevet af Herluf Hansen, dateret 29. januar 1971.

De i denne afhandling undersøgte sager giver indtryk af, at regeringens håndtering af anløbsspørgsmålet i høj grad var konjunkturbestemt. Således blev spørgsmålet i første halvdel af 1960'erne aktualiseret i Folketinget pga. MLF-debatten, mens problematikken ved senere lejligheder aktualiseredes af pressens interesse for spørgsmålet. Endeligt var der i den sidste del af den undersøgte periode bemærkelsesværdigt ringe interesse fra pressens side, hvilket resulterede i megen fleksibilitet i den danske håndhævelse af atompolitikken.

Trods det tilfældige mønster skabtes der langsomt præcedens for sagsbehandlingen af de anløbsanmodninger, der vedrørte fartøjer, som kunne være atombevæbnede eller var atomdrevne. I henhold til adgangsordningen kunne fremmede krigsskibes anløb eller passage betinges af, at de ikke medførte atomvåben. Analysen viser dog, at sådanne betingelser ikke blev stillet gennem den undersøgte periode. Ydermere blev der aldrig formuleret en formel procedure for, hvorledes regeringen skulle håndhæve de danske atomforbehold i praksis. Via disse fleksible ordninger lykkedes det både at fastholdte den atomare afskrækkelse i regionen, og samtidigt at undgå u hensigtsmæssig megen indenrigspolitisk opmærksomhed omkring anløbsproblematikken. Kombinationen af den amerikanske NCND-politik og den manglende formalisering af atomforbeholdet gjorde det således muligt for den danske regering at balancere mellem forbehold og alliancesolidaritet i dette spørgsmål.

Atomdrevne fartøjer var ikke omfattet af de samme hemmelighedshensyn som de muligt atombevæbnede, hvorfor disse anløb typisk blev genstand for større opmærksomhed. Danmark søgte at undgå besøg af atomdrevne fartøjer med henvisning til de deraf affødte risici. Derfor afviste regeringen anløb af flere atomdrevne militære fartøjer, hvilket hver gang blev accepteret stiltiende af alliancepartnerne. Vigtigt er det, at den danske regering, i sagerne om atomdrevne fartøjers anløb og passage af havne og stræder, fik lejlighed til at synliggøre sin håndhævelse af atompolitikken over for offentligheden, uden at det fik direkte konsekvenser for alliancens sikkerhedsgaranti. På trods af, at afvisningen af de atomdrevne fartøjer ikke havde nogen umiddelbare strategiske konsekvenser, må den danske skepticisme dog alt andet lige have svækket alliancepartneres interesse i flådesamarbejde med Danmark.

Afslutning

Sammenfatning

Fra 1949 var dansk sikkerhedspolitik i altovervejende grad betinget af Danmarks alliancemedlemskab af NATO. Eftersom Danmark i realiteten ikke kunne forsvare sig selv, beroede forsvaret af den danske landmasse på atomparaplyens afskrækkelseeffekt og allierede forstærkninger. Danmark førte under Den Kolde Krig samtidigt en såkaldt ikke-provokationspolitik vis à vis Sovjetunionen. Centrale elementer i denne politik var de særlige danske forbehold mod udstationering af fremmede tropper og kernevåben på dansk jord. Sideløbende hermed fastholdt den danske regering sin ret til at bede om allierede forstærkninger og atombevæbning i tilfælde af konflikt. Under de samtidige sikkerheds- og udenrigspolitiske debatter argumenterede den danske regering både internt og eksternt for, at denne tilpasningspolitik var et centralt element i opretholdelsen af den såkaldte Nordiske Balance, og dermed den generelle lavspænding i Østersøregionen.

Efter Anden Verdenskrig koncentrerede Sovjetunionen sine nordligt placerede offensive flådestyrker i området omkring Murmansk. Herved mindskedes Østersøens og de danske stræders strategiske betydning. Danmarks landmasses strategiske betydning for NATO blev i højere grad knyttet til forsvaret af Nordtyskland, hvilket institutionaliseredes med etableringen af enhedskommandoen BALTOP. Denne udvikling mindskede NATO's strategiske interesse i flådetilstedeværelse i Danmark. Til gengæld vedblev Danmark at have interesse i allieret flådetilstedeværelse, da denne understregede forstærkningselementet og de allieredes alliancesolidaritet over for Danmark.

Grønland var under hele perioden Danmarks vigtigste bidrag til den vestlige alliance. Amerikanerne erkendte hurtigt, at de varetog deres interesser på Grønland bedst ved at acceptere danskernes særlige forbehold, herunder også atomforbeholdet. Til gengæld udviste den danske regering stor fleksibilitet i forhold til USA's forsvarsforanstaltninger på Grønland. Således blev Grønland et vigtigt forhandlingskort for danskerne, da amerikanerne havde interesse i så vidt muligt at undgå konfrontationer om de danske forbehold.

Afvisningen af atomvåben på dansk jord blev aktualiseret gennem 1950'erne. Forbeholdet kolliderede i flere sammenhænge med NATO's atomare afskrækkelsesprincip. Spørgsmålet om atombevæbnede fartøjers anløb og passager af danske havne og farvande var et eksempel herpå. Debatten om oprettelsen af en MLF-styrke viste med al tydelighed, at der var stor parlamentarisk og folkelig modstand mod tilstedeværelsen af atombevæbnede fartøjer i danske havne og farvande. Samtidigt viste de sovjetiske reaktioner, at en fravigelse fra det officielle danske princip mod anløb af atombevæbnede fartøjer ville true lavspændingssituationen i området. MLF-debatten fik derfor

Statsministeren til overfor Folketinget i 1963 at slå fast, at Danmarks afvisning af atomvåben også gjaldt danske havne og farvande.

Igennem første halvdel af 1960'erne var der begrænset opmærksomhed omkring anløbsproblematikken på sagsniveau. Forsvarsministeriet håndterede sagsbehandlingen af anløbsanmodningerne. Udenrigsministeriet påmindede i forbindelse med sagsbehandlingen af anmodningerne Forsvarsministeriet om, at dansk atompolitik også gjaldt danske havne. Udenrigsministeriet forventede så, at amerikanerne blev informerede om dette forhold. Sagsgangen resulterede aldrig i en egentlig lovgivning på området. Konsekvensen blev, at der ikke var konsekvens i den danske håndtering af anløbsforespørgslerne. Det var således meget tilfældigt, om der blev gjort opmærksom på den danske atompolitik i forbindelse med hvert enkelt anløb eller ej. Efterhånden indstillede Udenrigsministeriet helt sin praksis med at påminde Forsvarsministeriet om at informere amerikanerne om den danske politik, da det vurderedes, at amerikanerne efterhånden var bekendte med de danske forbehold.

Igennem anden halvdel af 1960'erne begyndte den danske presse at interesse sig for de anløbende allierede skibe og deres bevæbning. Dette fik Udenrigsministeriet til at genoptage sin gamle praksis over for Forsvarsministeriet. Dette pressede Forsvarsministeriet, som derfor også skærpede tonen over for amerikanerne. Samtidig begyndte regeringen at overveje en lovgivning om procedureerne vedrørende håndhævelsen af de danske atomforbehold i forbindelse med anløb.

Som følge af den voksende opmærksomhed truede amerikanerne med at indstille flådebesøgene, hvis regeringen ikke garanterede dansk accept af den amerikanske *Neither Confirm Nor Deny*-politik. Dette fik danskerne til igen at slække på kravene til amerikanerne.

Thule-ulykken i 1968 aktualiserede igen atomproblematikken herunder også anløbsproblematikken. Risikoen for dårlig presse resulterede i tiltag i både USA og Danmark. Amerikanerne var meget forsigtige i månederne efter ulykken, men ville dog ikke gå på kompromis med NCND-politikken. Danskerne prøvede efter ulykken at få den amerikanske regering til at give forsikringer om overholdelse af atomvåbenforbudet, hvilket amerikanerne afviste blankt. Bemærkelsesværdigt er det, at anløbene i denne periode trods Thule-ulykkens nærvær, ikke syntes at tiltrække pressens opmærksomhed. Dette kan forklares ved, at de allianceskeptiske grupper og bevægelser i denne periode i højere grad var optaget af USA's engagement i Vietnam end af spørgsmål om atomvåben.

Atomdrevne fartøjers anløb var ikke omgivet af samme fortrolighedshensyn som de atombevæbnede skibes anløb. Derfor vakte de atomdrevne skibes anløb i højere grad offentlighedens bevågenhed. Den danske regering viste allerede i forbindelse med den første anmodning om anløb af et atomdrevet skib stor betænkelighed ved at lade en atomreaktor sejle gennem de indre danske farvande og ind i danske havne. I flere tilfælde resulterede denne bekymring i aflysninger af anløb

af atomdrevne fartøjer. Amerikanerne tog konsekvensen heraf og valgte ikke at lade militære atomdrevne fartøjer anløbe danske havne gennem hele den behandlede periode og undgik derved opmærksomhed omkring denne side af atomforbeholdene. Amerikanerne søgte dog at bløde op for den danske skepsis ved at lade det civile atomdrevne fartøj N/S Savannah anløbe København. I første omgang syntes dette at skulle lykkes i kraft af anløbets store propagandamæssige succes. Alligevel viste senere sager, at de danske bekymringer ikke var blevet mindre. Selvom den danske skepsis overfor atomteknologi irriterede specielt amerikanerne, var atomdrevne skibes anløb i Danmark ikke et kardinalspørgsmål for USA, som derfor prioriterede ro omkring de danske forbehold højere end anløbene.

Konklusion

Den danske håndtering af anløbsproblematikken var bestemt af tre parametre. For det første spillede det indenrigspolitiske klima og forvaltningskulturen på området en meget central rolle. For det andet havde den geografiske nærhed af supermagten Sovjetunionen også indflydelse på den danske udenrigspolitik. Endeligt var forholdet til alliancepartnerne og i den sammenhæng i særdeleshed forholdet til USA af stor betydning.

Denne analyse viser, at aktualiseringen af anløbsproblematikken i høj grad var konjunkturbestemt. Således havde forespørgsler i Folketinget, omtale i pressen og kommentarer fra andre magter udslagsgivende betydning for den danske regerings interesse for spørgsmålet. Trods det tilfældige mønster skabtes der langsomt præcedens for sagsbehandlingen af anløbsanmodninger for muligt atombevæbnede allierede fartøjer. Der blev dog aldrig formuleret en formel procedure for, hvorledes regeringen skulle håndhæve de danske atomforbehold i denne sammenhæng. Derimod blev selve anmodningsproceduren for NATO-anløb standardiseret gennem NATO's STANAG 1100, hvilket lettede sagsbehandlingen. I kraft af disse forhold var sagsbehandlingen meget fleksibel både overfor politisk pres fra dansk side, men ikke mindst overfor eksternt pres fra amerikanerne. Således viser analysen af anmodningerne, at den danske håndhævelse af afvisningen af kernevåben på anløbsområdet var af meget omskiftelig karakter igennem den undersøgte periode.

Den danske sagsbehandling af anløbsanmodningerne for atomdrevne skibe var mindre fleksibel. I den sammenhæng var der i mindre grad strategiske interesser på spil. Derfor søgte den danske regering at undgå både passager og anløb af atomdrevne fartøjer med henvisning til de deraf følgende risici. Holdningen irriterede tydeligvis alliancepartnerne, der betragtede afvisningerne som ubegrundet atom-skepticisme. Danskerne syntes dog urokkelige og fastholdt at stille store krav til

sikkerhed og erstatningsansvarsaftaler, hvilket resulterede i meget få anløbsanmodninger for atomdrevne fartøjer.

Analysen påviser en høj grad af kontinuitet i den danske atompolitik på erklæringsplanet gennem hele den undersøgte periode. Ligeledes påvirkedes håndteringen af anløbsanmodningssagerne heller ikke af de skiftende regeringsdannelse. Således videreførte den borgerlige VKR-regering Socialdemokratiets kurs i uændret form både på erklæringsplanet og forvaltningsplanet. Denne kontinuitet afspejlede i høj grad den konsensus mellem de fire store partier på det parlamentariske plan, som fra starten af 1960'erne prægede udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Den danske atompolitik var blevet skabt gennem samarbejde mellem det borgerlige men allianceskeptiske Radikale Venstre og Socialdemokratiet. Disse to partier havde i slutningen af 1950'erne stået bag den danske afvisning af kernevåben på dansk grund. I starten af 1960'erne var det igen disse partier, som satte dagsordenen for den afvisende danske holdning til MLF. Gennem 1960'erne øgedes den parlamentariske opbakning, også blandt de borgerlige partier, til afvisningen af atomvåben på dansk område i fredstid. Den indenrigspolitiske konsensus omkring den officielle atompolitik afspejlede også i enigheden i de politiske udmeldinger om anløbsproblematikken.

Danmarks stilling til anløbsproblematikken viser således, at den danske regerings ambivalente forhold til alliancemedlemskabet havde en positiv effekt på den parlamentariske opbakning omkring alliancemedlemskabet. Således illustrerer anløbsproblematikken hvorledes danske regering formåede på den ene side at fastholde de danske forbehold og samtidigt på den anden side at integrere Danmark mest muligt i alliancen. Ved hjælp af denne balancegang mellem alliancesolidaritet og forbehold inddæmmede regeringen allianceskeptiske grupper og partier i dansk politik og minerede disses reelle indflydelse på udenrigspolitikken.

Sovjetunionens geografiske nærhed gav Danmark en udsat frontlinieposition, hvilket også påvirkede dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder også den danske håndtering af anløbsproblematikken. Som ovenfor skitseret mindskedes Sovjetunionens strategiske interesser i Østersøregionen gennem perioden. Samtidigt forblev området et vigtigt område i defensiv forstand, hvorfor Sovjetunionen fastholdt sin kritik af alle latente oprustninger i de to nordlige NATO-medlemslande. Et eksempel herpå var den overdrevne sovjetiske kritik af de præliminære undersøgelser af Københavns Havn i forbindelse med N/S Savannahs anløb.

Der synes blandt de danske politikere at være en udbredt forståelse for vigtigheden af opretholdelsen af den balance, som var etableret i regionen. I kraft af Sovjetunionens vigtige rolle i denne balance var det derfor vigtigt for Danmark, at Sovjetunionen ikke betragtede fremmede skibes tilstedeværelse som en forrykkelse af balancestrukturen, hvilket ville legitimere oprustning i

området. Set fra et dansk synspunkt var anløbsproblematikken således et konfliktområde, der kunne true opretholdelsen af Den Nordiske Balance, og var dermed en trussel mod lavspændings-situationen i området. Således havde Sovjetunionen stor indirekte indflydelse på opretholdelsen af atompolitikken i forbindelse med anløbsproblematikken.

Forskellen mellem USA's og Danmarks opfattelse af anløbsproblematikken illustrerer meget tydeligt forskellen mellem småstaters og stormagters perspektiv. USA's perspektiv var koncentreret om den globale balance, for hvilken kernevåben var et grundvilkår. Samtidigt var Danmarks perspektiv optaget af regionale og lokale problemstillinger, herunder den indenrigspolitiske atomdebat. Dette spænd i perspektiv resulterede i Danmarks tilfælde i et relativt stort manøvrerum på erklæringsplanet, så længe USA's globale realpolitiske position og prestige ikke svækkedes. USA havde stor forståelse for nødvendigheden af den danske atompolitik på anløbsområdet i forhold til det indenrigspolitiske klima, hvilket så opvejedes af dansk fleksibilitet i forhold til USA's geopolitiske interesser f.eks. på Grønland. Det illustrerer den tidligere skitserede arbejdsdeling, mellem den danske regerings inddæmning af allianceskepsis på nationalt niveau, og amerikanernes *containment-politik* på den geopolitiske scene.

Samtidigt, viser anløbsproblematikken dog også, at der var klare grænser for den danske regerings de facto råderum på sagsniveau i forhold til de officielle politiske intentioner. Dette viste sig klart, når håndhævelsen af den danske atompolitik i forbindelse med anløb kolliderede med den amerikanske NCND-politik. En amerikansk afvigelse fra de normale procedurer i det danske tilfælde ville få uoverskuelige konsekvenser for de globale amerikanske interesser, hvilket var uacceptabelt for USA. Dette forstod de danske politikere og diplomater, som derfor accepterede den konsekvente amerikanske fastholdelse af disse procedurer, hvilket reelt indskrænkede den danske regerings mulighed for at håndhæve atompolitikken. I sidste ende resulterede dette i en meget fleksibel dansk sagsbehandling af anløbsanmodninger. På den måde illustrerer anløbsproblematikken grænserne mellem den officielle danske politik og realpolitikken.

Denne ambivalens i den danske anløbspolitik skabte et åbenhedsdilemma. Samtidigt med, at de danske politikere på erklæringsplanet tog skarp afstand fra tilstedeværelsen af kernevåben, valgte de skiftende regeringer i praksis både at acceptere den såkaldte *Neither Confirm Nor Deny-politik*, og undlod at fastsætte en formel procedure for håndhævelsen af atomforbeholdet. Med denne balancegang mellem åbenhedshensyn og sikkerhedshensyn undgik den danske regering at konfrontere amerikanerne med konsekvenserne af den officielle danske atompolitik på anløbsområdet.

Perspektivering

Den kroniske ambivalens, som prægede håndhævelsen af atompolitikken i forbindelse med anløbsanmodninger blev ikke mindre i årene efter 1971. Dilemmaet mellem suverænitet og alliancesolidaritet prægede den danske debat helt frem til Den Kolde Krigs sidste år.

Da socialdemokraterne i 1982 kom i opposition, var de fast besluttede på at tilbagevinde magten ved at bryde regeringens flertal, som bl.a. var båret af de radikale. Dette kunne lade sig gøre i sikkerheds- og udenrigspolitiske spørgsmål. Resultatet blev, at den udenrigspolitiske debat blev trukket ind i Folketinget.²⁹⁷ Der dannede sig i den sikkerheds- og udenrigspolitiske debat et alternativt flertal bestående af socialdemokraterne, de radikale og SF.

Under en drøftelse i Folketinget i juli 1987, foranlediget af en anløbsforespørgsel om det amerikansk orlogsfartøj USS McCloy's mulige anløb i Thorshavn, havde statsminister Poul Schlüter uddybet den danske holdning til spørgsmålet, nemlig at der ikke måtte befinde sig kernevåben på dansk grund.²⁹⁸ I løbet af efteråret tog diskussionen om anløbne skibes atombevæbning til i styrke. Socialdemokratiet nævnte muligheden for at lovgive på området, og der blev stillet forslag om, at den danske regering ved hvert anløb skulle præcisere over for skibschefen ombord på det anløbne fartøj, at Danmark forventede, at skibet ikke medførte kernevåben. Det afviste regeringen med henvisning til vanlig praksis.

I april 1988 tilspidsedes situationen igen. Foranlediget af flere amerikanske anløb blev regeringen i Folketinget gentagne gange konfronteret med spørgsmålet om atombevæbnede skibe. Efter omfattende polemik mellem Socialdemokratiet og den borgerlige regering, kom det til en afsluttende debat i Folketinget den 14. april 1988. Regeringen ønskede at undgå en konfrontation på det konkrete spørgsmål og søgte derfor at fastholde debatten på de generelle linier for dansk udenrigspolitik. Udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen konstaterede, at Danmark ved at gå enegang i alliancen risikerede at skade sine egne sikkerhedspolitiske interesser.²⁹⁹ Socialdemokraterne stillede sig ikke tilfreds med redegørelsen og krævede konkrete tiltag i anløbsspørgsmålet. Derfor fremlagde Socialdemokratiet under debatten følgende forslag til dagsorden: *"Idet Folketinget konstaterer, at det igennem 30 år har været dansk politik ikke at ville modtage atomvåben på dansk område,*

²⁹⁷ Christmas Møller, W.: "Krisen omkring Dansk Sikkerhedspolitik", Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983, s.34-60. Se også bilag nr. 10.

²⁹⁸ Folketingstidende 86/87, skriftligt besvarede spørgsmål spalte 13726-13729

²⁹⁹ Uffe Ellemann Jensen til Folketinget 14/4 1988, Folketingstidende spalte 9758. (Citeret på s.2) Ellemann Jensens dramatiske udtalelse var ikke ubegrundet. I 1986 forbød New Zealands Labour-regering under David Lange atombevæbnede fartøjers anløb af New Zealandske havne. Dette havde rystet grundlaget for den såkaldte Anzus-pagt, og fået amerikanerne til at suspendere alle sine militære forpligtelser over for New Zealand. Anzus-pagten er navnet på et forsvarssamarbejde mellem USA, Australien og New Zealand indgået 29. april 1952.

herunder danske havne, opfordres regeringen til at underrette besøgende orlogsfartøjer herom."³⁰⁰ Dagsordenen blev vedtaget med stemmetallet 75 for og 58 imod.³⁰¹ Det var den 23'ende gang, det alternative sikkerhedspolitiske flertal satte regeringen i mindretal på et sikkerhedspolitisk spørgsmål. Regeringen havde foreslået en afværgedagsorden, som i mere generelle termer refererede til atompolitikken. Denne kom ikke til afstemning, da Folketinget krævede, at oppositionens dagsorden kom til afstemning først.³⁰² Statsministeren valgte som følge heraf, efter kort betænkningstid, at udskrive folketingsvalg.³⁰³ Det indenrigspolitiske klima nåede ved folketingsvalget den 10. maj et under fodnoteperioden hidtil uset lavpunkt.

Trods fremgang for Socialdemokratiet resulterede valget i en ny borgerlig regeringsdannelse, nu med deltagelse af Det Radikale Venstre. Dermed blev det alternative sikkerhedspolitiske flertal brudt. Halvandet år senere blev Berlin-muren væltet, hvilket markerede Den Kolde Krigs endeligt. Den uforsonlige tone, som havde præget den sikkerhedspolitiske debat de borgerlige og socialdemokraterne imellem, blev ikke afklaret, og mange indenrigspolitiske sår nåede ikke at hele. Denne stemning er kommet til at præge den retrospektive debat om Den Kolde Krig. Megen energi er således blevet brugt på at forsvare det ene eller det andet synspunkt taget i Den Kolde Krigs sidste år.

Under folketingsdebatten den 14. april 1988 havde oppositionen understreget, at dagsordensforslaget skulle ses i forlængelse af den ifølge dem allerede praktiserede atompolitik, hvilket også fremgik af ordlyden i forslaget. Således havde Socialdemokratiets udenrigspolitiske ordfører Lasse Budtz under debatten i april 1988 konstateret, at Socialdemokratiet kun forsøgte at "*udtrykke en politik, der i realiteten er blevet fulgt fra engang i 1950'erne*", og uddybede at, "*Spørgsmålet om fremmede orlogsfartøjers anløb af danske havne skal selvfølgelig ses i denne forbindelse. Som også udtrykt af Jens Otto Krag, Per Hækkerup og f.eks. Hilmar Baunsgaard er vi imod placering af atomvåben på dansk jord.*"³⁰⁴ Et postulat som unægtelig står svækket i lyset af senere tiders undersøgelser. Ikke desto mindre synes der at være en stærk tro på forklaringen blandt Socialdemokrati-

³⁰⁰ Folketingstidende 14/4 1988, spalte 9765

³⁰¹ Folketingstidende 14/4 1988, spalte 9827. Afstemning om motiveret dagsorden nr. D71, hvorved nr. D 72 bortfaldt.

³⁰² Normal procedure var, at regeringen i forbindelse med oppositionens dagsordner kunne fremsætte en afværgedagsorden, som afværgede oppositionens dagsordensforslag. Normalt ville regeringens dagsorden komme til afstemning først, med mindre Folketinget krævede, at oppositionens forslag kom til afstemning først. Ifølge statsministerens udsagn havde denne inden folketingsforhandlingen 14/4 88 lavet en underhåndsaftale med Svend Auken om, at regeringens motiverede dagsorden kom til valg først. Ifølge statsministeren brød Auken denne aftale, da hans navn var det første blandt de 17 underskrifter der krævede Socialdemokratiets forslag til afstemning først. Se Folketingstidende 14/4 1988, spalte 9828-9829

³⁰³ Ordlyden i regeringens motiverede dagsorden lød: "*Idet Folketinget bekræfter Danmarks politik om atomvåbenfrihed, der har været gældende siden 1957, hvorefter atomvåben under de nuværende omstændigheder ikke accepteres på dansk territorium, herunder landområder, farvande og havne, pålægges det regeringen at orientere andre stater om denne holdning.*" Folketingstidende 14/4 88: Forespørgsel om den udenrigspolitiske diskussion, spalte 9770.

³⁰⁴ Folketingstidende, 14/4 1988, spalte 9764.

ets menige folketingsmedlemmer i slutningen af 1980'erne.³⁰⁵ Det var rigtigt nok observeret, at dette havde været regeringernes officielle politiske linie. Men som konkluderet i ovenstående, synes der at være god grund til at antage, at de nævnte stats- og udenrigsministre i 1950'erne og 1960'erne i overvældende grad undspillede de danske forbehold for derved at fastholde Danmarks plads under atomparaplyen. Dette gjaldt også i forbindelse med anløbsproblematikken.

Den indenrigspolitiske uro om udenrigspolitikken igennem 1980'erne svækkede Danmarks udenrigspolitiske prestige, og derved også landets position i NATO. Dette har efterfølgende fået Erling Olsen til at bruge betegnelsen ”*den ulykkelige fodnotepolitik*.” Han fortsatte i den forbindelse med at forklare, at han støttede politikken med det ene mål for øje, at den skulle vælte regeringen og derved sikre, at Socialdemokratiet igen kunne sætte den indenrigspolitiske dagsorden.³⁰⁶ Dette synes dog kun at være en del af sandheden om end en meget væsentlig del. En række andre omstændigheder bør også fremhæves.

Først og fremmest er det vigtigt at holde sig in mente, at det er lidet sandsynligt, at 1980'ernes menige socialdemokratiske politikere har haft et indgående kendskab til alle detaljerne i de tidligere regerings sagsbehandling af de omtalte sager. Som denne undersøgelse også viser har en betydelig del af kilderne til belysning af spørgsmålet kun været at finde i USA. For det andet er det vigtigt at forstå, hvorledes politikerne på det givne tidspunkt betragtede det internationale politiske klima.

I slutningen af 1970'erne havde Sovjetunionen påbegyndt en kraftig oprustning med opstillingen af SS-20 mellemdistanceraketter i Østeuropa. NATO svarede ved at vedtage den kontroversielle dobbeltbeslutning i 1979. Ydermere markerede Ronald Reagans magtovertagelse i 1981 en optrapning af Den Kolde Krig på alle niveauer. Hvor 1970'erne var præget af øget dialog, blev starten af 1980'erne præget af oprustning og en koldere tone de to supermagter imellem. En udvikling, som i høj grad var motiveret af Reagans konfrontationssøgende retorik.

Den skærpede amerikanske udenrigspolitiske tone fik også afsmittende effekt på den danske anløbsdebat i foråret 1988, hvor USA tog aktiv del i debatten. Således havde den amerikanske ambassadør i Danmark Terence B. Todman i breve stilet til Sven Auken og statsminister Poul Schlüter forklaret, at USA måtte opsige sine militære forstærkningsaftaler med Danmark, hvis det

³⁰⁵ Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske ordfører Hans Hækkerup refererede således også til 30 års socialdemokratisk udenrigspolitik i indlægget ”Der er tale om pression”, Berlingske Tidende 17/4 1988

³⁰⁶ I artiklen ”En note om fodnoter” i Atlantsammenslutningens udgivelse ”På sporet af europæisk sikkerhed?” fra dec. 2000 giver Erling Olsen sin forklaring på fodnotepolitikken. I artiklen bebrejder Olsen regeringen for at være så fokuserede på at have regeringsmagten, at den accepterede at være i mindretal i centrale udenrigspolitiske spørgsmål indtil valget i 1988, hvilket ifølge Olsen var det reelle brud på de parlamentariske regler. Ifølge Olsen tog regeringen reelt først konsekvensen af fodnote-politikken i 1988, da de udskrev atomvalget. Endvidere udtrykker han i artiklen forundring over, at De Radikale gav køb på deres udenrigspolitiske standpunkter, da de kom i regering.

socialdemokratiske forslag blev stemt igennem.³⁰⁷ Selvom amerikanerne før havde truet med at indstille flådebesøg, var det nyt, at de amerikanske trusler blev offentligt kendt (jf. den fortrolige Krag-White samtale i 1967). Den meget konfrontationssøgende amerikanske tilgang, som Reagans administration repræsenterede, provokerede tilsyneladende venstrefløjen, hvor henvendelserne betragtedes som pression mod dansk suverænitet.³⁰⁸

I 1985 tiltrådte Mikhail Gorbatsjov som generalsekretær i Kreml. Dette markerede et radikalt skifte i den sovjetiske udenrigspolitik. I første omgang blev Gorbatsjovs tiltag mødt med mistro i Washington. Men allerede i december 1986 gennemførtes minitopmødet i Reykjavik, som blev et markant vendepunkt i nedrustningsbestræbelserne, der efterfølgende resulterede i den såkaldte INF-aftale om nedrustning af mellemdistanceraketter i Europa, underskrevet i Washington i december 1987. De nye toner om nedrustning supermagterne imellem påvirkede selvfølgelig også de danske politikere. Specielt vejrede de traditionelt set pacifistiske partier og græsrodsbevægelser morgenluft og blev grebet af et nyt håb om forsoning med den gamle fjende i øst. Reagans konfrontationslinie og Gorbatsjovs positive udspil harmonerede godt med den revisionistiske opfattelse af USA og Sovjetunionen. Denne holdning prægede ikke i så høj grad den borgerlige fløj, der havde et mere traditionalistisk syn på supermagternes politik. Sovjetunionens betonkommunistiske image i Bresjnev's sidste år, havde i deres øjne legitimeret Reagans nye aggressive og uforsonlige udenrigspolitiske retorik.

Det er i dette spændingsfelt mellem de forskellige opfattelser af supermagternes intentioner, at grobunden blev lagt for parlamentariseringen af dansk udenrigspolitik. Blandt partierne bag den 23'ende fodnote var tiltroen til Sovjets positive udmeldinger større end til Reagans aggressive agitation. Spørgsmålet om de besøgende amerikanske skibes mulige atombevæbning var en meget konkret sag, som kunne eksemplificere den utilfredshed, venstrefløjen følte med Reagans konfrontationssøgende retorik. Herudover havde den nye geopolitiske spilleplade resulteret i et paradigmeskifte i Socialdemokratiets opfattelse af småstaternes de facto manøvrerum. Dette fik oppositionen til at overskride de sikkerhedspolitiske spilleregler, som havde været gældende i dansk sikkerhedspolitik siden Danmarks indtrædelse i NATO.

Endeligt er det også vigtigt at holde sig for øje, at der i 1980'erne også skete en mobilisering og styrkelse af en række internationale græsrodsbevægelser. Fredsbevægelsernes vækst i 1980'erne afspejlede en voksende folkelig frygt for terrorbalancens potentielle konsekvenser. I den-

³⁰⁷ Se Avisårbogen 9/4 1988, s. 32, hvor der refereres til artikel i Land og Folk. Der refereredes endvidere under debatten til lignende trusler fra den britiske regering, se eksempelvis Schlüters indlæg i Folketinget 19/4-88 (da han offentliggjorde valget 10/5), Folketingstidende 19/4 1988, spalte 9909.

³⁰⁸ Se eksempelvis "USA's ambassadør har truet Socialdemokratiet med valg" i Information 21/4 1988 af Jørgen Dragsdahl.

ne sammenhæng er freds- og miljøbevægelsen Greenpeace mest interessant. I kraft af sin globale struktur havde organisationen store økonomiske midler, og kunne derfor levere megen saglig 'mod-ekspertise'. Endvidere sikrede organisationens opsigtsvækkende bådaktioner pressens bevågenhed omkring bl.a. anløbsproblematikken.³⁰⁹ I den konkrete danske debat var Greenpeaces vigtigste bidrag dog, at de, qua undersøgelser af bl.a. amerikanske fartøjers logbøger, leverede den alliance-skeptiske fløjs argumenter i debatten i slutningen af 1980'erne.

De eksterne faktorerers betydning må stadig betragtes som sekundære. Med disse fik Socialdemokratiet en række argumenter, som kunne udfordre den traditionelle udenrigspolitiske linie. Det endelige mål med anstrengelserne var stadig, hvilket også Erling Olsen så klart slår fast, at erobre regeringsmagten. Ligeledes var det indenrigspolitiske ambitioner, som fik de borgerlige regeringer til gentagne gange at acceptere at være i mindretal i centrale udenrigspolitiske spørgsmål. Regeringen lod sig stemme ned 22 gange, og brød dermed de almindelige parlamentariske principper, for at fastholde regeringsmagten. Først i 1988 tog regeringen konsekvensen af den parlamentariske situation og udskrev folketingsvalg på et udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål – spørgsmålet om atombevæbnede fartøjers adgang til danske havne og farvande.

³⁰⁹ Den øgede opmærksomhed omkring Greenpeaces aktioner fik bl.a. Frankrig til i oktober 1985 at sænke aktionsskibet Rainbow Warrior. Begivenheden resulterede i en intensivering af atomdebatten på New Zealand, hvilket også fik afsmittende effekt på den offentlige opinion i andre lande som afviste atomvåben, herunder også Danmark.

English Summary

The fifty years from 1949 to 1989 coincides with the period called The Cold War. During this era, countries throughout the world were divided into two blocks led by the two superpowers - the USSR and the USA. The competition between the two superpowers created a global framework of power, which had a huge impact on smaller countries like Denmark. Indeed, such countries were often left exposed and this forced them to make a stand in the conflict. This ultimately dictated their foreign and security policy. The geographical proximity of the Soviet Union and the limited military strength of Denmark made it clear that Danish defence during the Cold War relied heavily on an American guarantee to counterbalance the regional military superiority of the Soviet Union.

To a large extent the American counterbalance relied primarily on a nuclear deterrence. Nuclear arms were initially carried by aircraft but by the end of the 1950's they were placed on both ships and submarines.

Denmark chose sides in the conflict in 1949 by joining the NATO-Alliance but from 1957 refused to take part in the nuclear arms race. As a consequence of this, the Danish government prohibited nuclear arms on Danish soil, "*under the present circumstances*", which meant in times of peace. However, the Danish prohibition on nuclear arms created a lot of tension, which put a strain on the Danish membership of the alliance. A source of the problem was the numerous allied vessels that called at Danish ports.

Danish ministerial records show that from 1958 to 1971 a large number of American naval vessels visited Danish ports. Several of these ships would be considered as nuclear armed under normal circumstances. Compared to the emotional debate that took place during the 1980's, limited interest seemed to be given at the time to these naval visits, according to the contemporary debate both in the newspapers and in parliament.

This thesis provides a historical survey of the dilemma faced by the Danish government concerning its ban on nuclear arms and the subsequent calls by allied vessels to Danish ports. The survey is an analysis of the case handling by the Danish government based on primary sources from records of the Danish Ministry of Foreign Affairs and the US Department of State.

From 1962, the Danish government accepted the NATO agreement STANAG 1100, which provided a standard procedure during allied naval visits. This led to the following Danish procedures during the 1960's. When the Ministry of Defence received an application for a visit it would usually be reminded by the Ministry of Foreign Affairs to inform the naval attaché of the visiting country of the Danish ban on nuclear arms. The Danes then expected their ally to respect the Danish restrictions. From 1958 it had been American policy neither to confirm nor to deny the presence of nuclear arms on any naval ship (later: NCND-policy). Thus, American response to Danish admonitions could never be clear and no definite answers were given regarding armaments aboard the visiting ships. In acknowledgement of US awareness of the official Danish stance concerning nuclear arms, these procedures were rapidly suspended.

In a number of cases, visits by American vessels resulted in questions from the Danish press concerning the possible conflict with Danish nuclear policy. The Americans refused to answer any questions by referring to the NCND-policy. In 1966 though, growing public pressure resulted in a tougher Danish stance. As a result of this, the Danish government attempted to make the US provide clearer statements than what was allowed by the NCND policy. Therefore, the old procedure of reminding the Americans of the Danish Policy was reinforced, and suggestions were made that the chiefs onboard the ships were instructed to give answers to the press. This was unacceptable for the Americans, who proposed a suspension of future visits. In light of their interests, the Danish government promised to support the NCND-policy even in the event of public scrutiny of the issue. As a result, the procedure of reminding the Americans of the Danish nuclear policy was again suspended. In 1968 a nuclear-armed bomber crashed near the Thule base in Greenland. This event provoked a renewed Danish interest in the issue of American nuclear arms on Danish soil. As a consequence of the growing public interest, the Danish government tried once again to force the Americans to come forward with more clear statements concerning the armaments of visiting ships. Once again the Americans refused with a reference to the NCND-policy. Fearing the possible consequences of a reduced American presence in the area, the Danish government then accepted the American refusal to give any unequivocal statements on the matter.

This thesis shows that the Danish government showed a great deal of flexibility in the policy towards allied naval visits. Generally, Denmark was tacitly accepting the principles of the NCND-policy. Throughout the 1960's, the Danes were able to keep the ban on nuclear arms policy without conflicting with the strategic interests of the NATO alliance. As the Danes often didn't ask about the presence of nuclear arms on ships and as the Americans neither confirmed nor denied this, a

conflict of interest was avoided. Due to the flexible handling of the cases no official legislation on nuclear policy was made throughout the period.

The dilemma of the Danish government in matters of the alliance was never solved and as a result the question again surfaced in the latter years of the Cold War Era. In 1988, a growing interest in this matter from the parliament (Folketinget) and from the public contributed in part to a dramatic election. In comparison, the political consensus during the 1960's among the larger political parties had assured that the nuclear question, in connection with the calls at Danish ports, never became a political battlefield. These parties agreed on the general line of the alliance policy, and this seems to have been one of the main reasons why Denmark succeeded in being an ally 'with proviso'.

Oversigt over anvendte kilder og litteratur

Kildetyper:

- Ikke publicerede udenrigsministerielle og forsvarsministerielle arkivalier fra Rigsarkivet.
- Ikke publiceret materiale fra Department of State's arkiver i National Archives Records Administration.
- Publiceret materiale i form af litteratur og artikler.

Ikke publiceret arkivmateriale fra Udenrigsministeriet

5.D.30.a.: Danmark – Sovjet (1949-1972).

5.D.32.a.: Forholdet DK og USA, (1962-72).

55.A.6, pk. 1a: Internationale stræders retsstilling (1967).

55.B.3, pk.1a: Sovjetisk krav om lukning af Østersøen (1950).

55.D.45: Dansk-amerikansk aftale om gensidig lettelse ved flådebesøg (1954-55).

55.Dan.10, pk.1.a: Atomarmede samt atomdrevne skibes adgang til danske farvande (1959-71).

55.Dan.11, pk.1.: Regler for fremmede Krigsskibes adgang (1911-1973).

55.Dan.12.pk.a.: Oversigt over flådebesøg (1925-1972).

55.Fra.12.pk.3: Franske skibes adgang til danske havne, (1925-1968).

55.O.19: Sovjetrussiske krigsskibes bevægelser i Østersøen og Kattegat (1922-58)

55.USA.12.a, pk.6a.: USA Krigsskibes besøg i Danmark, (01.06.1967-30.10.1972)

55.USA.12.b(x): USA, Besøg af amerikansk ubåd, "Skate" i Kbh. (1958-61).

89.C.8Q, pk. 1-3: (EAEA) Atomdrevne Skibe

89.USA.5, pk. 1-5: Atomdrevne skibe (1958-72)

89.DDR.5, pk.3: Atomdrevne skibe (1971-72)

105.Dan.5.: Bornholm (1945-55)

105.Dan.6.: Danmark: Atom- og raketvåben, (1958-68), pk.1 (1958-31.12.60) pk.2 (1961-1968).

105.F.12, pk.1.a.: Fremmed flådevirksomhed i Grønlandske farvande, (1963-68).

105.I.40.e.: Raketvåben, (1955-67)

105.I.48.a.: Bestemmelser om fremmede krigsskibes og militære fartøjers adgang til danske territorier under fredsforhold, (1956-72).

119.K.4.c/8, pk.1: Kernevåben-erklæring (1965-66).

Ikke-publiceret materiale fra Forsvarsministeriets 1. Kontor (1957-68)

J. nr. 153.1-1 [pk. A 68], (UK).

J. nr. 153.1-1 [pk. A316], (UK).

J. nr. 153.1-2 [pk. A 69 og pk. A 316], (US).

J. nr. 153.1-5 [pk. 317], (Fr).

J nr. 153.1-9 [pk. A 319], (Sovjet).

Upubliceret materiale fra National Archives Records Administration (NARA)

Record Group 24, Records of the Bureau of Naval Personnel, deck logs of U.S. Naval Ships and Stations, stack area 470.

Record Group 59, Records of the Department of State, Central Decimal Files 1955-1959, Stack Area 250.

box 2936, 711.5851/1-959 to 711.5852A/4-2457.

box 2939, 711.5857/7-758 to 711.5868/8-1255.

box 3471, 759.5-MSP/1-1455 to 759B.022/2-1559.

Record Group 59, Records of the Department of State, Central Decimal Files 1960-1963, Stack Area 250.

box 1503, 711.5852/1-760 to 711.5890/1-460.

box 1845, 759.5/1-1560 to 759A.56311/7-660.

box 1846, 759.5811/8-261 to 760.00/4-160.

Record Group 59, Records of the Department of State, Subject/numeric files, Central Foreign Policy Files 1963, Stack Area 250.

box 3719, DEF CUBA 2/1/63 to DEF EAFR 2/1/63.

box 3743, DEF THE CONGO-A to DEF 12 UAR 7/1/63.

box 3744, DEF 12 UAR 2/1/63 to DEF UK-A 2/1/63.

box 3749, DEF 6-7 US to DEF 7 US.

box 3750, DEF 7 US to DEF 12 US 5/1/63.

box 3886, POL DAHOMEY to POL 2-1 DEN 2/1/63.

box 3887, POL 2-3 DEN to POL DOM REP 2/1/63.

Record Group 59, Records of the Department of State, Subject/numeric files, Central Foreign Policy Files 1964-1966, Stack Area 250.

- box 1621, DEF CZECH to DEF 6 DOM REP.
- box 1714, DEF 12-5 US 1/1/64 to DEF 14 US 1/1/64.
- box 1760, DEF (MLF) 1/1/64-1/1/65 to DEF 15 (MLF) 1/1/64.
- box 2111, POL DAHOMEY-NIGER to POL 1 DEN.
- box 2112, POL 2 DEN to POL 2-1 DEN.
- box 2113, POL 2-1 DEN to POL 7 DEN.
- box 2116, POL 17 DEN-US to POL 1 DOM REP.

Record Group 59, Records of the Department of State, Subject/numeric files, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Stack Area 150.

- box 1533, DEF CYP to DEF DEN.
- box 1534, DEF 12-5 DEN to DEF 12-5 EL SAL.
- box 1673, DEF 12 US 6/1/68 to DEF 12 US 1/1/69.
- box 1674, DEF 12 US 6/1/69 to DEF 12-2 US.
- box 2043, POL DEN to POL 12 DEN.
- box 2044, POL 13 DEN to POL 17 DEN-US.
- box 2045, POL 17-1 DEN-US to POL 2 DOM REP.

Record Group 59, LOT-Files, Bureau of European Affairs - Office of Northern European Affairs, Records related to Sweden 1957-75, MRL Entry 5404, box 2.

Record Group 59, LOT-Files, Records related to State Dep. Participation in the operations coordinating Board and the National Security Council 1947-63, LOT-file 62D430, Entry 1586, box 2.

Record Group 59, LOT-Files, records of the Policy Planning Staff 1962, LOT-file 69D121, box 215, Country files.

Record Group 428 GX, Records of the Department of the Navy, 1947-1981 (billed).

Oversigt over anvendt publiceret litteratur og artikelmateriale

Artèus, Gunnar & Heurlin, Bertel: German and Danish Security Policies towards the Baltic Sea Area, 1945 until Present, DUPI 1998.

Avisårbogen, Udvalgte årgange.

Ball, Desmond: The Development of the SIOP, 1960-1983, s.57-84 i Ball, Desmond and Richelson, Jeffrey: "Strategic Nuclear Targeting", London 1986.

Ball, Desmond: Nuclear War at Sea, International Security, 1985-86, Vol. 10 (3), s. 3-36.

Berlingske Tidende: udvalgte årgange.

Bjøl, Erling: Danmark og NATO, Gyldendal 1968.

Bjøl, Erling: The Power of the Weak, Cooperation and conflict, vol. IV, nr.3, 1968, s.157-168.

Blechman, Barry M.: The Changing Soviet Navy, Washington 1973.

Boel, Erik: Socialdemokratiets atomvåbenpolitik 1945-88, 1988.

Branner, Hans: The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context, CORE working paper 1/1999, Kbh.

Brundtland, Arne Olav: The Nordic Balance, Cooperation and conflict 1966, årgang 2, s.30-63.

Christensen, Nikoline Ridder: Atoms for Peace & Pax Americana, upubliceret hovedfagsspeciale ved Historisk Institut, Aarhus Universitet, feb. 2000.

Christmas Møller, W.: "Krisen omkring Dansk Sikkerhedspolitik", Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983, s.34-60.

Clemmesen, Michael H.: Sovjetunionen og Stræderne, Krig og Fred nr. 1, 1985, s.17-20.

Clemmesen, Michael H.: Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1969, Militærhistorisk tidskrift 1987, Rapport fra det XX. nordiske historikermøde i Reykjavik 1987, s.7-81.

Clemmesen, Michael H.: "Den massive gengældelses lille ekko" i Danmark, Norden og NATO 1948-1962, Due-Nielsen, Noack og Petersen (1991).

DUPI: Grønland under Den Kolde Krig bd. I+II, 1997.

Eisenhower, Dwight D.: Atoms for Peace, address to the UN, trykt af NARA 1990.

Ekstrabladet: udvalgte år.

Flynn, Gregory: NATO's northern allies, London 1985.

Folketingstidende: 1957-1969, 1985 og 1988.

Gemzell, Carl-Axel: Doorkeeper – Kontinentalmakten och Danmark, i "Fra Mellemløstid til Efterkrigstid", red. Dethlefsen, Henrik og Lundbak, Henrik, Kbh. 1998.

Gemzell, Carl-Axel: Warszawapakten, DDR och Denmark Kampen för en maritim operationsplan, Historisk Tidsskrift, København 1996, vol. 96(1), s.34-84.

- Gemzell, Carl-Axel:** Warszawapaktens militära planering mot Danmark, Bidrag till konferensen "The Nordic Countries in the Shadow of the Cold War", upubl. oplæg ved DUPI 5-7. marts 1998.
- Gram, Victor:** Danmarks Forsvar under Tilpasning, Kbh. 1966.
- Handler, Joshua & Arkin, William M.:** Nuclear Warships and Naval Nuclear Weapons 1990, A Complete Inventory, Neptune Papers n. 2, May 1988.
- Handler, Joshua & Arkin, William M.:** Naval Accidents 1945-1988, Neptune Papers n. 3, June 1989.
- Handler, Joshua & Arkin, William M.:** Nuclear Warships and Naval Nuclear Weapons 1990, A complete inventory, Neptune Papers n. 5, Sept. 1990.
- Hanhimäki, Jussi M.:** Scandinavia and The United States, N.Y. 1997.
- Hansen, Poul:** Om Atombevæbning. Kronik i Dagens Nyheder, 23/1- 1961.
- Haagerup, Niels Jørgen:** Atomvåbnene og NATO's krise, Kbh. 1964.
- Haagerup, Niels Jørgen:** Atomvåben i Europa, Forsvarskommandoen, 1983.
- Heurlin, Bertel:** Sikkerhedspolitik 1949-1999", i På sporet af europæisk sikkerhed, Atlantforeningen dec. 2000, s.13-29.
- Hibbits, John G.:** Admiral Gorshkov: Architect of the Soviet Navy. s.142-146, i "Red Star Rising at Sea" af S.G. Gorshkov, 1974.
- Hækkerup, Per:** Danmarks Udenrigspolitik, AOF, 1965.
- Information:** udvalgte år.
- Jensen, Bent:** Haren og Bjørnen, Kbh. 1997
- Jensen, Leon Dalgas:** Denmark and the Marshall plan, Scandinavian Journal of History, vol. 14, nr.1, 1989, s.57-83.
- Jervel, Sverre & Nyblom, Kare:** The Military Build up in the High North, Harvard 1986.
- Jyllandsposten:** Udvalgte artikler.
- Jørgensen, Klaus:** Atomvåbnene i Dansk Politik, Odense 1973.
- Kaarsted, Tage:** De Danske Ministerier, bd. 4, 1953-72, Kbh. 1992.
- Kissinger, Henry:** Nuclear Weapons and the Foreign Policy, 1957.
- Kofoed-Hansen, O.:** Atomvåbnene, Ingeniørens Ugeblad, nr.5 1962, s.22-23.
- Krag, J.O., Andersen K.B.:** Kamp og fornyelse, Fremad 1971.
- Krarup, Niels:** USA's atomskibsprogram - har det kun militærbetydning? Ingeniørens Ugeblad, nr. 2, 13. januar 1962, s. 14-15.
- Kristensen, Hans Møller:** How Denmark learned to live the Bomb, upubliceret manus, 1994.
- Kristensen, Hans Møller:** The Neither Confirm Nor Deny Policy, upubl. manus, Oct. 2000.

- Kristensen, Hans M., Arkin, Willian & Handler, Joshua:** U.S. Naval Nuclear Weapons in Sweden, Neptune Papers N. 6, September 1990.
- Land og Folk:** udvalgte årgange.
- Lidegaard, Bo:** Et andet syn på dansk diplomati, Historisk Tidsskrift, 1997, nr. 2 s. 512-526.
- Lidegaard, Bo:** Forvaltningen, Folket og Formuleringen af Dansk Udenrigspolitik, s.107-126 i Stat, Forvaltning og Samfund efter 1950, red.: Peter Bogason, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2000.
- Lidegaard, Bo:** I kongens Navn, Henrik Kauffman i Dansk Diplomati 1919-58, 2. udg. 1999.
- Miljan, Toivo:** East vs. West: Political and military strategy and the Baltic Littoral, Baltic Studies 1981, (12) 3, s. 209-233.
- Möttölä, Kari:** The Artic Challenge, London 1988.
- Nailor, Peter:** The Nassau Connection, London 1988.
- Nielsen, Henry (red.):** Til samfundets tarv, Forskningscenter Risøs historie, Risø 1998.
- Nielsen, Morten Bomholt:** Sovjeetmarinen i Østersjøen, Forsvarsstudier 4/1991, Oslo.
- Njølstad, Olav:** In Search of Superiority, Forsvarsstudier 1/1994, Oslo.
- Norris, Robert S., Arkin William M., Burr, William:** "Where they were", The Bulletin of the Atomic Scientists, Nov/Dec, no. 6, vol. 55 1999, p.26-35 (også på www.bullatomsci.org).
- Olesen, Thorsten Borring:** "Danmark og Den Kolde Krig 1945-69", Historie 1995 nr.2.
- Olesen, Thorsten Borring:** "Spørgsmålet om atombevæbnede skibes anløb i danske havne: USS WASP i Kbh. sommeren 1969", arb. papir, Historisk Institut Aarhus Universitet, april 1997.
- Olesen, Thorsten Borring:** "Ultima Thule", arb.papir, Historisk Institut, Aarhus Uni. Okt. 1999.
- Olesen, Thorsten Borring:** "Brødrefolk, men ikke våbenbrødre", Den Jyske Historiker 69-70, 1994, s. 151-178.
- Olsen, Erling:** En note om fodnoter, i "På sporet af europæisk sikkerhed?", dec. 2000.
- Olsen, Lars:** Forsvar eller Nationalt Selvmord, Fredsbevægelsens Forlag 1984.
- Örvik, Nils:** Europe's Northern Cap and the Soviet Union, Cambridge 1963
- Örvik, Nils og Haagerup, Niels J.:** The Scandinavian members of NATO, Adelphi papers nr. 23, 1965.
- Petersen, Charles C.:** „Showing the Flag“, s.88-114 i Bradford, Dismukes and McConnell, James M.: „Soviet Naval Diplomacy“, Pergamon Policy Studies, 1979.
- Petersen, Nikolaj:** The Security Policy of small NATO members, arbejdspapir Aarhus Uni, 1987.
- Ranft, Bryan & Till, Geoffrey:** The Sea in Soviet strategy, Hong Kong 1983.
- Rau, Cpt. Erwin M.:** Russia and the Baltic Sea 1920-1970, Naval War College Review, 1970, vol. 23, nr. 1, s.23-30, Naval War College, New Port (U.S.).
- Rasmussen, Søren Hein:** Sære Alliancer, Odense 1997.

Rehof, Lars Adam: Kernevåbenfri Stræder, SNU 1986.

Rohwer, Jürgen: Superpower Confrontation on the Seas, The Washington Papers vol. III, 1975.

Rønne, Torben: Udenrigstjenesten og den udenrigspolitiske beslutningsproces., Fremtiden 1971, årg. 26, nr.7, s.12-15.

Seidenfaden, Gunnar: Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik, Kbh. 1970.

Skogrand, Kjetil, Njølstad, Olav og Tamnes, Rolf: Brennpunkt, Kald Krig, nordområder og storstrategi, IFS Info 5/1998.

SNU: Flådestrategier og Nordisk Sikkerhedspolitik, bd. 1+2, 1986.

SNU: Dyvig-rapporten: Danmarks Sikkerhedspolitiske Situation i 1980'erne med Kommentar og Debat, 1985.

Snyder, Glenn H.: The Security Dilemma in Alliance Politics, World Politics, 1984, vol. 36, nr. 4, s. 461-495.

Stromseth, Jane E.: The Origins of Flexible Response – NATO's Debate over strategy in the 1960's, Oxford 1988.

Sørensen, Max: Folkeret, Kbh. 1971.

Tamnes, Rolf: "Samspillet mellom Norge og Danmark i NATO i 1950-årene" i Danmark Norden og NATO 1948-1962, red. af Due Nielsen, Noack og Petersen (1991).

Tamnes, Rolf: The United States and the Cold War in the High North, Oslo 1991.

Tamnes, Rolf: Nordomredene i Amerikansk Strategi etter Andre Verdenskrig, Internasjonal Politikk, 1985, Temahefte 2, s.7-56.

Udenrigsministeriet: Dansk Sikkerhedspolitik 1949-1966, bd. I+II, Kbh. 1968.

Villaume, Poul: Allieret med forbehold, Kbh. Uni, 1995.

Villaume, Poul: Kontinuitet i dansk fodnotepolitik, Krig og Fred, 1986, vol. 2, nr. 2, s.4-10.

Villaume, Poul: Fra hypnotiseret kanin til pindsvinestilling, i "Fra Mellemløstid til Efterkrigstid", red. Dethlefsen, Henrik og Lundbak, Henrik, Kbh. 1998.

Villaume, Poul: Mulig fjende – nødvendig allieret, i Danmark, Norden og NATO 1949 – 1962, s. 147-190.

Watson, Bruce W.: Red Navy at Sea: Soviet Naval Operations on the High Seas, 1956-1980, USA 1982.

West, F.J. jr.: U.S. Naval Forces and The Northern Flank of NATO, Naval War College Review, july/august 1979.

White, Robert E.: The Neither Confirm Nor Deny Policy, Oppressive, Obstructive, and Obsolete, University of Auckland, Centre for Peace Studies, Working Paper no. 1, May 1990.

Wæver, Ole: Introduktion til Studiet af International Politik, Kbh. 1992.