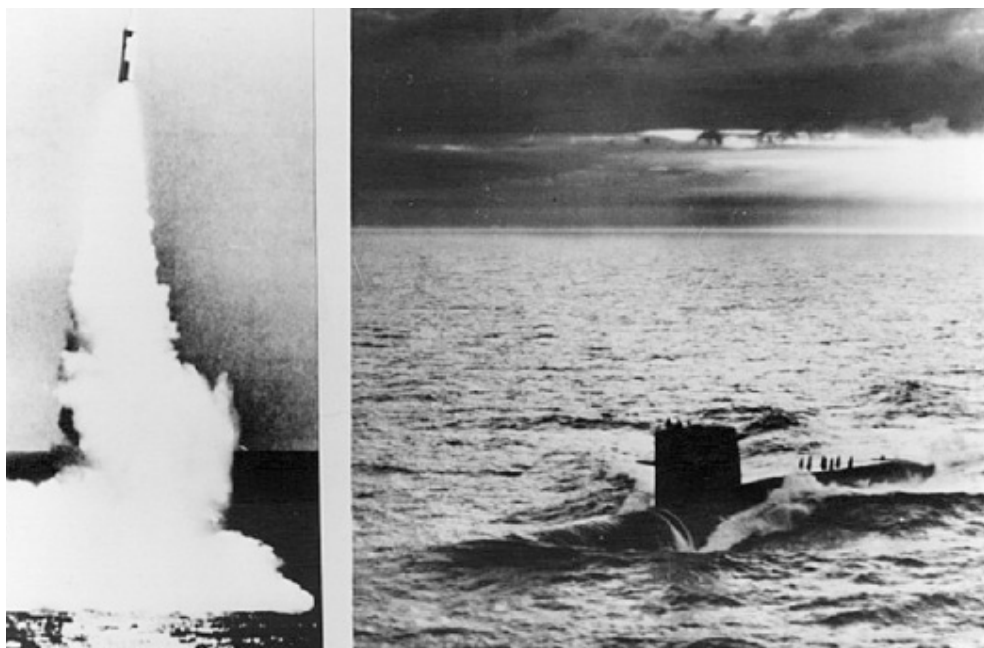


# Formuleringen af dansk sikkerhedspolitik 1963-1978

## 36 · Danmark og MLF

I begyndelsen af 1960'erne havde den danske atomvåbenpolitik fundet sit leje. Danmark ønskede ikke „under de nuværende omstændigheder“ atomoplagring på dansk jord. Selv om der endnu var mulighed for at indføre atomvåben selv i fredstid, stod det efterhånden klart, at det måtte fordre en grundlæggende ændring af de eksisterende forhold, i praksis formentlig en alvorlig krise, måske regulær krig, før forbeholdet ville blive ophævet. Først i 1980 formulerede den socialdemokratiske regering eksplicit, at de nuværende omstændigheder betød fredstid. Selv om atombevæbning af det danske forsvar i løbet af 1960'erne blev stadig mindre sandsynlig – også i tilfælde af krig – opererede de danske myndigheder som anført i kapitel 13 dog i 1960'erne og 1970'erne til stadighed med den option, at det danske forsvar *kunne* atombevæbnes. Tilsvarende forblev allieret anvendelse af atomvåben i forbindelse med forsvaret af dansk område aktuelt.

Samtidig med, at spørgsmålet om den danske atomvåbenpolitik således fandt sin løsning for de næste mange år, førte NATO's atomvåbenpolitiske udvikling dog til, at en ændring af den danske atomvåbenpolitik igen midlertidigt blev sat på dagsordenen i årene 1960–65. På NATO's ministerrådsmøde i december 1960 foreslog USA oprettelsen af en atomslagstyrke, der dels skulle bestå af fem amerikanske ubåde bevæbnet med 25 Polaris-missiler, dels yderligere 100 søbaserede Polaris-missiler, som de øvrige NATO-lande skulle opstille. Forslaget var motiveret af chefen for de allierede styrker i Europa (SACEUR) general Norstads idé om at gøre NATO til verdens fjerde atommagt ved at stille kernevåben direkte til rådighed for alliancen, således at NATO's kernevåbenforsvar ikke var direkte afhængig af USA. Norstads ide havde fået en kølig modtagelse i Washington, hvor man ikke så noget militært behov for en sådan styrke. Når man fra amerikansk side alligevel gik ind i sagen, skyldtes det de politiske aspekter ved en multilateral atomstyrke (MLF). Formålet var på én gang at løse alliancens problemer omkring atomstrategien ved for det *første* at tage hensyn til ikke-nukleare staters ønske om indflydelse på atomstrategien, og for det *andet* at forhindre spredningen af atomvåben ved at NATO-landene kunne få så meget indflydelse, at særligt det vesttyske, men også de franske og eventuelt italienske krav om egne atomvåben blev gjort overflødige. I de kommende år undergik planerne om en NATO atom-



„George Washington“, US-atomubåd med Polarisraketter. Til venstre ses en Polaris under affyring. 1960.

slagstyrke en række ændringer og var genstand for betydelig debat og kritik, både internt i alliancen og fra Østblokken og de neutrale lande. I slutningen af 1962 tog planerne et kvantespring, da Storbritannien, der stillede sig noget tøvende over for det multilaterale koncept, indgik den såkaldte Nassau-aftale med USA, hvorefter den nye atomstyrke skulle bestå af to komponenter: For det *første* en *multinational* styrke, hvori indgik eksisterende nationale enheder. Disse skulle afgives til NATO-kommando. For det *andet* en regulær *multilateral* styrke, som skulle bestå af omtrent 25 overfladefartøjer bestykket med i alt 200 Polaris-raketter. Styrken skulle stadig være med blandede besætninger og underlagt SACEUR, og styrken skulle være under kontrol af en slags bestyrelse bestående af repræsentanterne fra medlemslandene. Med de stadigt stærkere tegn på MLF-planens svækkelse i slutningen af 1964 satte Storbritannien spørgsmålet om en 'Allied Nuclear Force' (ANF) i spil. Heri blev det multilaterale perspektiv, som briterne aldrig havde støttet helhjertet, nedtonet yderligere, og i stedet styrkedes det multinationale perspektiv, som briterne allerede havde introduceret i Nassau.<sup>1</sup> Hverken MLF eller ANF blev nogensinde oprettet, og i 1965-66 blev atomslagstyrketanken afløst af nye konsultative organer, der gav NATO-landene større indsigt i og større mulighed for indflydelse på alliancens atomstrategi.

<sup>1</sup> Alastair Buchan, *The Multilateral Force: A Historical Perspective*, 1964; se også *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-1968*, DUPI 1997, s. 441f.

Efter alvorlige overvejelser inden for den danske administration om dansk støtte til eller aktiv deltagelse i dele af de allierede koncepter og planer gjorde den danske regering det i 1963-64 klart, at Danmark ikke ville deltage i MLF eller stille sit territorium til rådighed for en sådan styrke. Men man ville heller ikke modvirke dens oprettelse, såfremt der i alliancen var et ønske herom. En stilling, der stort set blev fastholdt i forhold til ANF. Det er klart, at man fra østlig side forholdt sig endog særdeles kritisk over for udviklingen, og de danske beslutningstagere var opmærksomme på, at man ville kunne forvente stærke reaktioner fra især sovjetisk side.

Spørgsmålet om MLF ligger i periferien af udredningens sædvanlige knudepunkter, der hidtil særligt har været særlige danske forhold og reaktioner på bilaterale problemstillinger, tydeligst omkring de danske restriktioner i forbindelse med den forsvarsmæssige integration i NATO. MLF er medtaget som eksemplificering af den danske beslutningsproces omkring et vanskeligt sikkerhedspolitisk spørgsmål. Der vil blive redegjort for de grundlæggende danske overvejelser og drivkræfter ved formuleringen af den danske politik i forbindelse med de vestlige overvejelser om oprettelse af en NATO-atomstyrke. Tyngden i fremstillingen er lagt på perioden omkring 1963, hvor MLF-konceptet begyndte at tage form, og hvor den danske regerings politiske kurs i hovedsagen blev sat.

## Indledende dansk stillingtagen – irsk prolog

De danske myndigheder reagerede afventende på de rygter, der i 1960 verserede i pressen om amerikanske overvejelser om at foreslå oprettelsen af en multilateral atomslagstyrke.<sup>2</sup> Men selv om de danske myndigheder endnu ikke eksplicit gik ind i sagen, blev det forventede forslag om MLF alligevel genstand for betydelig drøftelse, da et irsk resolutionsforslag i FN's generalforsamling i december 1960 om forhindring af den videre udbredelse af kernevåben satte fokus på en lang række af de problemer, der knyttede sig til en eventuel fælles atomstyrke. Den amerikanske regering anså resolutionsforslaget for problematisk og gjorde det under hånden klart for sine alliancepartnere, at vedtagelsen af resolutionen ville skabe vanskeligheder for de spæde planer om at udstyre alliancen med atomvåben. En vedtagelse af resolutionen ville ifølge amerikanerne ikke tjene nedrustningen, men snarere gøre det vanskeligt at tilskynde Sovjetunionen til at acceptere en nedrustningsaftale.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> „Notat til udenrigsministeren. Oprettelse af en NATO-atomstyrke“, 24. oktober 1960, UM 105.I.40.e.

<sup>3</sup> „NATO's 15. plenarforsamling. Irsk resolutionsforslag om forhindring af udbredelse af kernevåben“, indberetning af 24. november 1960 fra den danske repræsentation i NATO, UM 105.I.40.e.; „FN's 15. plenarforsamling. Irsk resolutionsforslag om forhindring af udbredelse af kernevåben“, indberetning af 9. november 1960 fra den danske repræsentation i NATO, UM 105.I.40.e.

De danske myndigheders udenrigspolitiske rygmarvsreaktion var, at man måtte vise positiv interesse for det irske forslag, da Danmark principielt stemte for forslag, der rettede sig imod udbredelsen af atomvåben. Danmarks interesse i ikke-spredning bestod dog udelukkende i at undgå udbredelse af den politiske kontrol med atomvåbnene, ikke i at forhindre geografisk spredning af våbnene.

Trods den instinktivt positive reaktion på det irske forslag var udenrigsministeriets stilling til forslaget præget af nogen tvivl og intern uenighed. Af hensyn til ikke at binde sin stilling i forhold til det kommende amerikanske forslag om en integreret missilstyrke, som indeholdt „elementer af positiv interesse for dansk udenrigspolitik“, fandt NATO-kontoret det i princippet uheldigt at tiltræde det irske forslag. Interessen bestod for det første i udsigten til, at tankerne om disengagement i Midt- og Nordeuropa muligvis kunne genoplives, „såfremt NATO-forsvaret i højere grad end nu kan søges lagt over på atomar afskrækkelse.“ Dette skulle dog vise sig at være i modstrid med den faktiske tendens. Chefen for den politisk-juridiske afdeling, Erik Schram-Nielsen, betonedede da også, at det jo ganske afhang af udviklingen. For det andet bestod den danske interesse i MLF i erkendelsen af, at Vesttyskland under alle omstændigheder ville blive atombevæbnet, og at det måtte være i dansk interesse, at denne bevæbning skete under NATO's kontrol og ikke som et bilateralt arrangement med USA.<sup>4</sup> Hvad angik spørgsmålet om potentiel vesttysk adgang til atomvåben i forbindelse med en atomslagstyrke, vurderede udenrigsministeriet indledningsvis, at det næppe i sig selv ville være i modstrid med den irske resolution, da man måtte forvente, at amerikanerne – som hidtil – bevarede den politiske kontrol med atomspræghovederne. Udenrigsministeriet erkendte dog, at såfremt atomvåbnene blev stillet til rådighed for SACEUR på en sådan måde, at andre lande ud over USA fik indflydelse på deres anvendelse, kunne foreneligheden med det irske resolutionsforslag diskuteres. Ikke desto mindre kunne man ifølge udenrigsministeriet vel hævde, at det faktisk var muligt, at en sådan institution i virkeligheden ville betyde en indskrænkning af USA's beføjelser snarere end en udvidelse af beføjelserne for andre lande. Argumentet lød, at USA ikke ville kunne bruge våbnene uden de andres samtykke, og at ingen ville kunne bringe våbnene i brug uden USA's accept.<sup>5</sup>

I sidste ende besluttede man sig fra dansk side for på linje med Norge og Canada at stemme for det irske forslag, mens de øvrige NATO-lande fulgte den amerikanske linje og afstod fra at stemme.<sup>6</sup> Det danske ræsonnement var, at man jo endnu kun vidste ganske lidt om, hvorledes denne fælles atom-

<sup>4</sup> „Irisk resolutionsforslag i FN om forhindring af udbredelse af kernevåben. Bemærkninger fra P.J.V.“, notat af 17. november 1960, udfærdiget af T. Rønne continuation ved J. Paludan af 19. november 1960, UM 105.I.40.e.

<sup>5</sup> Sst.

<sup>6</sup> Sst.

styrke ville forme sig. Og ved at stemme for forslaget mente de danske myndigheder at forpligte sig til at sørge for, at „de endelige bestemmelser om en NATO-atomslagstyrke bliver formuleret således, at de ikke kommer i strid med principperne i det irske forslag.“ Ud over at denne strategi var at foretrække ud fra „en almen politisk betragtning“, fandt man i udenrigsministeriet, at der kunne være „mere specifikke fordele forbundet med således til en vis grad at binde sine hænder.“<sup>7</sup> Hermed mentes formentlig, at man ikke blot på forhånd kunne medvirke til at inddæmme de negative konsekvenser af en MLF og sandsynliggøre, at planerne ville blive udviklet under hensyntagen til de problemer, der knyttede sig til den politiske spredning, men at også en fremtidig dansk reservation over for en udvikling i retning af politisk spredning med MLF kunne stå stærkere over for f.eks. vesttysk pres i NATO.

Også i de følgende år indtog spørgsmålene om den politiske kontrol med atomvåbnene og især det vesttyske problem prominente pladser i de interne danske drøftelser af den foreslåede atomvåbenpolitiske udvikling.

## Kontrol

De forskellige forslag om en NATO-atomslagstyrke var udsprunget af et ønske hos NATO's militære myndigheder og blandt flere vesteuropæiske NATO-magter, særligt Frankrig og Vesttyskland, om øget indflydelse på alliancens atomvåben. Problemet var efter deres opfattelse, at de vesteuropæiske NATO-landes sikkerhed i vid udstrækning beroede på det amerikanske atomarsenal. Ikke mindst den øgede sovjetiske atomare kapacitet, som satte Moskva i stand til at rette angreb direkte mod det nordamerikanske kontinent, såede imidlertid europæisk tvivl om den nukleare sikkerhedsgarantis validitet. De Gaulle er blevet tillagt en formulering, der i prægnant form rammede problemet ind: Kunne man vide sig sikker på, at en amerikansk præsident i den afgørende stund ville risikere New York og Chicago lagt øde for at redde Hamborg eller København?<sup>8</sup>

Såfremt udviklingen pegede i retning af en MLF, måtte man overveje, hvilket system, „der i russernes øjne giver højst credibility som deterrent.“ I tråd med denne overvejelse noterede viceudenrigsråd Troels Oldenburg fra udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling i det tidlige forår 1963, at det måtte være et hovedsynspunkt, at man fra dansk side virkede for en ordning, der ikke svækkede afskrækkelsens troværdighed, således at „Danmark fortsat kan føle sig sikker på, at NATO virkelig i en nødsituation vil forsvare Danmark

<sup>7</sup> Sst.

<sup>8</sup> André Fontaine, „DeGaulle's view of Europe and the Nuclear Debate“, *The Reporter*, vol. 27, no. 2 (19. juli 1962), s. 33-34; Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear Strategies and Forces for Europe 1949-2000*, 2002, s. 17.

med alle egnede midler (inkl. atomvåben), og at også Sovjet er klar herover.“<sup>9</sup> Udenrigsministeriet fandt samtidig, at det ville være naturligt under en mulig redegørelse for den danske holdning til MLF at fremhæve afskrækkelselementets betydning i forbindelse med oprettelsen af en sådan styrke. Man skulle her påpege, at Danmark lagde stor vægt på eksistensen af en troværdig afskrækkelse, hvorfor den nuværende 'credibility' ikke måtte forringes f.eks. ved „skabelsen af en for tungt virkende kontrolinstans.“<sup>10</sup> Derfor fastholdt man fra dansk side, at den amerikanske vetoret over styrkens anvendelse skulle fastholdes.<sup>11</sup> Selv om Danmark i de samtidige drøftelser om den politiske kontrol med NATO's øvrige atomvåben ønskede, at NATO-rådet spillede en afgørende rolle i kontrollen og desuden fandt, at Danmark ikke skulle afskrive sig muligheden for at øve indflydelse på udviklingen i atomstrategien, måtte den reelle amerikanske kontrol med våbnene ikke indskrænkes. De danske motiver for at holde kontrollen med atomvåbnene på amerikanske hænder var blandt andet, at tidsmomentet ville være altafgørende ved indsættelse af atomvåbnene, og at en for omfattende konsultationsordning ville svække såvel afskrækkelsen som den faktiske sandsynlighed for en effektiv reaktion. Problemet ved en sådan konsultationsordning er indeholdt i den britiske NATO-ambassadørs bemærkning om, at det ikke var særlig praktisk med 15 fingre på aftrækkeren. Et synspunkt, som Hækkerup gentog under de interne danske drøftelser om MLF.<sup>12</sup>

De overordnede danske overvejelser om kontrolspørgsmålet havde imidlertid endnu en central facet. Som udenrigsministeriet slog fast var navnlig den grad af indflydelse på alliancens atompolitik, som tildeles Vesttyskland, centralt i det vigtige spørgsmål om, hvorledes det politiske kontrolspørgsmål blev løst.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e. Det stod imidlertid klart, at det stadig var det amerikanske atomvåben, der udgjorde den væsentligste 'deterrent', som udenrigsministeriets direktør Paul Fischer påpegede i en kommentar til referatet.

<sup>10</sup> „Danmarks holdning til planerne om en NATO-atomstyrke“, referat af 28. februar 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>11</sup> Se f.eks. „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e. Derfor var man fra dansk side utilpas ved de amerikanske antydninger af, at USA kunne være villig til på længere sigt at overlade kontrollen med styrken til NATO som sådan. Det havde USA allerede i december 1960 antydnet. Den danske NATO-ambassadør Schram-Nielsen informerede dog om, at USA ikke var villig til at give denne vetoret fra sig. „Atombevæbning af NATO“, indberetning af 29. december 1960 fra den danske ambassade i Washington, UM 105.I.40.e.; „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>12</sup> „NATO-atomstyrke“, indberetning af 3. november 1960 fra den danske repræsentation i NATO, udfærdiget af ambassadør M. Wassard, UM 105.I.40.e.; „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>13</sup> Redegørelse af 15. januar 1963, UM 105.I.40.e.

## Vesttysk atombevæbning ad bagdøren?

Vesttyskland havde længe ønsket større indflydelse på alliancens kernevåben, og det amerikanske forslag blev da også mødt med tilfredshed i Bonn, hvor MLF blev anset for at være Forbundsrepublikkens eneste mulighed for at opnå indflydelse på atomvåbnenes rolle i forsvarsstrategien og på den faktiske anvendelse af atomvåbnene i tilfælde af krigshandlinger. Udsigten til vesttysk indflydelse udgjorde da også omdrejningspunktet i den stærkt kritiske østlige holdning til de vestlige planer om en MLF. Fra sovjetisk side havde man givet udtryk for, at Sovjetunionen og de øvrige socialistiske stater ikke kunne forholde sig iagttagende over for det, som blev benævnt et „amerikansk-tysk komplot.“ Som det hed i „Isvestija“: „Låget er taget af Pandoras æske.“<sup>14</sup> På baggrund af sine samtaler med Gromyko vurderede Hækkerup i marts 1963, at det, der interesserede Kreml mest, var spørgsmålet om tysk atombevæbning, og der var ingen tvivl om, at „en MLF med Tyskland som den væsentligste bidragsyder ville betyde en alvorlig forværring af forholdet til Sovjet.“<sup>15</sup>

For udenrigsministeriet var der ikke tvivl om, at den sovjetiske frygt for tyskerne både havde et taktisk element og bundede i ægte bekymring. Det var klart, at de sovjetiske MLF-kampagner til dels sigtede mod at skabe splid og splittelse inden for den vestlige alliance. Således noterede man i udenrigsministeriet, at „spillet på tyskerfrygten tjener såvel til at styrke sammenholdet inden for WAPA og samtidig svække sammenholdet inden for NATO. USSR ser nødig forbundsrepublikkens indflydelse og prestige styrket.“<sup>16</sup> Det var også årsagen til, at Østblokken viste de interne vanskeligheder omkring MLF i NATO betydelig interesse, og hyppigt benyttede lejligheden til at fremhæve de eksisterende uoverensstemmelser. Således talte den polske presse omkring indgangen til 1965 om, at „krisen i NATO“ var blevet værre, og bed mærke i, at ikke blot Frankrig men også Canada, Norge, Danmark og Belgien havde opponeret mod de forskellige MLF-kombinationer, der havde været på tale. Derfor blev enhver erklæring fra f.eks. officielt dansk side, der gav udtryk for tvivl eller tøven, bragt i den østlige presse.<sup>17</sup>

Selv om det danske udenrigsministerium således ikke var blind for et vist taktisk element i den sovjetiske kritik, fandt de danske myndigheder grund-

<sup>14</sup> „Den multilaterale atomstyrke“, indberetning af 2. april 1963 ved ambassadør Holten Eggert, UM 105.Dan.6; „Sovjetunionens protestnote imod MLF“, indberetning af 16. juli 1964 fra den danske ambassade i Bonn, UM 105.I.40.e; se desuden Bent Jensen, *Bjørnen og haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*, 1999, s. 605-07 for en beskrivelse af den sovjetiske retorik.

<sup>15</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e; „Resumé af møde med ambassadør Schram-Nielsen den 11. marts 1963“, notits af 12. marts 1963, FM 794/62-63, kasse 52.

<sup>16</sup> „Spørgsmålet om oprettelse af en atlantisk atomstyrke (MLF/ANF)“, notits af 23. september 1965, UM 105.I.40.e.

<sup>17</sup> „Dagbladsartikel 'den multilaterale atomstyrke'“, indberetning af 13. januar 1965 fra den danske ambassade i Warszawa, UM 105.I.40.e.

læggende den sovjetiske bekymring ægte. Faktisk var selve spørgsmålet om vesttysk genoprustning ifølge udenrigsministeriets NATO-kontor formentlig Sovjetunionens hovedbekymring i Europa. Videre noterede NATO-kontoret sig, at „en udvidelse af de tyske rustninger til også at omfatte atomvåben under (udelukkende) tysk kontrol“ ud fra et sovjetisk perspektiv måtte stå som en så alvorlig en sag, at de ville opfatte det som værende på grænsen til 'casus belli'. Baggrunden for denne vurdering var den skarpe sovjetiske reaktion i forbindelse med den netop afsluttede tysk-franske forsvarspagt.<sup>18</sup>

NATO-kontoret i det danske udenrigsministerium skønnede dog, at såfremt NATO-styrken *kunne* tilfredsstille Vesttysklands eventuelle atomare aspirationer, syntes styrken – set alene under denne synsvinkel – ikke være i strid med sovjetiske interesser. Imidlertid var man bevidst om, at det næppe var sikkert, at Sovjetunionen ville analysere sagen således, men måske snarere lade sig influere af den almindelige mistænksomhed over for Vestens hensigter.<sup>19</sup> Og fra sovjetisk side indtog man da også det standpunkt, at MLF ville betyde tysk atombevæbning ad bagdøren.

I efteråret 1963 var der dog antydninger af en vis svingning i den sovjetiske stilling. Samtaler mellem udenrigsministrene Rusk og Gromyko på FN's plenarforsamling gav amerikanerne det indtryk, at Kreml trods betænkeligheder var indstillet på at affinde sig med oprettelsen af MLF frem for at se en selvstændig *tysk* styrke blive en realitet.<sup>20</sup> De vestlige forhåbninger om en blødere sovjetisk kurs viste sig dog forgæves. I efteråret 1963 faldt den sovjetiske kritik tilbage i det gamle spor. Ministerpræsident Khrusjtjov erklærede, at etableringen af MLF uvægerligt ville føre til større risiko for atomkrig, og sovjetpressen genoptog sine hårde angreb på „planerne om tysk atombevæbning“ – uanset under hvilken form det måtte foregå. I givet fald måtte man drage omsorg for Sovjetunionens og dets allieredes sikkerhed.<sup>21</sup> Helt frem til efteråret 1965, hvor planerne om etablering af en NATO atomstyrke blev endeligt skrinlagt, var der betydelig sovjetisk interesse om MLF, og det tyske aspekt blev til stadighed draget frem i den sovjetiske presse og i det sovjetiske diplomati under de traditionelle besværgelser om „de vesttyske revanchister og militaristers ønske om for enhver pris at opnå medbestemmelsesret ved anvendelse af atomvåben.“<sup>22</sup>

<sup>18</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>19</sup> Sst.

<sup>20</sup> „Planerne om en multilateral NATO-atomstyrke“, referat af 3. december 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>21</sup> „Planerne om en multilateral NATO-atomstyrke“, referat af 3. december 1963, UM 105.I.40.e. Khrusjtjovs udtalelser faldt under en pressekonference den 23. oktober 1963. Pressecitaterne stammer fra „Ivestija“, 21. oktober 1963.

<sup>22</sup> „NATO's atombevæbning“, indberetning af 28. oktober 1965 fra den danske ambassade i Moskva, UM 105.I.40.e. Selv om de britiske ANF-planer indeholdt en klar svækkelse af den tyske indflydelse i forhold til MLF, omfattede Moskva ANF med samme mistro og fastholdt sin uforsonlige holdning.

Fra dansk side havde man fra begyndelsen været opmærksom på kompleksiteten i det tyske problem, og den danske holdning til aspektet omkring forbundshærens adgang til atomvåben i forbindelse med MLF havde været præget af en betydelig ambivalens. På den ene side var Vesttyskland konsekvent en anstødssten i de danske overvejelser, da MLF kunne betyde eller i det mindste opfattes som tysk atombevæbning. På den anden side kunne MLF måske fungere som en kærkommen mulighed for inddæmning af Vesttyskland ved at undgå *national*



*Gromyko i samtale med præsident Kennedy under besøg i FN, september 1961. (FN's Oplysningskontor).*

tysk atombevæbning, hvilket jo også havde været et af de centrale amerikanske formål med MLF. Den danske inddæmningstankegang lå i direkte forlængelse af den danske håndtering af spørgsmålet om vesttysk oprustning, som havde været et knudepunkt i den danske sikkerhedspolitik gennem det meste af 1950'erne. Om end de danske beslutningstagere erkendte nødvendigheden af, at Vesttyskland blev militært oprustet, bibeholdt de som vist ovenfor i kapitel 8 og 14 et betydeligt ubehag over for udsigten hertil.<sup>23</sup> Derfor foretrak man fra dansk side, at den vesttyske oprustning skete i NATO-regi, for derigennem at indbinde naboen mod syd mest muligt. At sådanne betragtninger stadig var almindelige i begyndelsen af 1960'erne, fremgår blandt andet af indberetningerne fra den danske ambassadør i Bonn, der under MLF-sagens tidligste fase påpegede, at Vesttyskland alt for hurtigt var „sluppet ud af formynderskab.“ Selv om den danske reservation over for tysk militarisme blev gradvist mindsket med årene, var den endnu udbredt i 1960'erne. National vesttysk atomoprustning måtte undgås. Dette spørgsmål havde kort forinden været på tale, da den franske ministerpræsident Debré over for den

<sup>23</sup> Villaume, *Allieret med forbehold*, kapitel 4.

tyske ambassadør Blankenhorn havde argumenteret for nødvendigheden af at opbygge franske og vesttyske styrker på national basis, idet USA's tropper på et tidspunkt ville forlade Europa. Blankenhorn var efter eget udsagn blevet „aldeles bestyrtet“ og havde spurgt Debré, om han var „på det rene med den fare, det var at opfordre Forbundsrepublikken til at opruste på national basis. Med de mange og farlige strømninger, der var inden for Forbundsrepublikken, og med den modgang, det tyske folk mødte i genforenings-spørgsmålet, var det uoverskueligt, hvad der kunne hænde, når både neofascistiske og kommunistiske kredse så mulighed for at benytte en national vesttysk oprustning. Det lå ingenlunde uden for mulighedernes rækkevidde, at en sådan udvikling kunne føre til Vesteuropas totale forlis.“ Den danske ambassade henledte dog opmærksomheden på, at den vesttyske reaktion kunne bunde i partipolitiske hensyn, da det var kansler Konrad Adenauers tanke, at vesttysk oprustning ubetinget måtte gennemføres afhængig af og som led i et integreret europæisk forsvar. Ambassadør Wassard påpegede, at disse vesttysk-franske uoverensstemmelser vedrørende militær integration netop kunne løses gennem oprettelsen af MLF.<sup>24</sup>

MLF's *politiske* værdi kunne således paradoksalt nok ligge i det bidrag, den eventuelt kunne yde til løsning af det vesttyske oprustningsspørgsmål. Man måtte således ifølge chefen for NATO-kontoret alvorligt overveje, om „den skitserede løsning kan være med til at forhindre en yderligere udbredelse af selvstændige atomstyrker i Europa“, idet presset for national vesttysk atombevæbning måtte mindskes. Imidlertid var der internt i udenrigsministeriet ikke fuld konsensus om synspunktet om MLF som middel til at undgå national vesttysk atombevæbning. Flere topembedsmænd udtrykte således i foråret 1963 nogen tvivl om effektiviteten af MLF som redskab til inddæmning af fremtidig tysk militarisme. Den nye chef for udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, følte sig således ikke så sikker på, at de vesttyske aspirationer blev stedt til hvile med en MLF, og ville først se udviklingen, når Adenauer var væk. Som Seidenfaden understregede, stod og faldt hele argumentationen hermed. Tilsvarende gav direktør Paul Fischer udtryk for, at en MLF næppe i længden ville være nok til at afholde Forbundsrepublikken fra at kræve atomvåben.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> „NATO-atomstyrke“, indberetning af 3. november 1960 fra den danske repræsentation i NATO, udfærdiget af ambassadør M. Wassard, UM 105.I.40.e; brev af 23. november 1960 fra ambassadør M. Wassard til udenrigsministeriets direktør N. Svenningsen, UM 105.I.40.e.

<sup>25</sup> Mod sådanne spørgsmål anførte NATO-ambassadør Schram-Nielsen, at man med MLF købte tid i dette penible spørgsmål, som i mellemtiden ville blive gjort overflødig gennem opnåelse af en prøvestop-aftale. „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963, med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e; „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

Uanset – eller måske netop på grund af – kontinuiteten i den sovjetiske kritik mod 'tysk atombevæbning' vedblev man fra dansk side at fremhæve indæmningselementet i MLF-planerne, hvilket altså i det mindste ikke udelukkende var udtryk for dansk spillægteri over for Kreml. Så sent som i december 1964 havde udenrigsministeriets direktør, Paul Fischer, på baggrund af den tjekkiske ambassadørs henvendelse i MLF-spørgsmålet, orienteret ambassadøren om, at Danmark „som bekendt anså det for vigtigt, at der ikke skete en udvidelse af de stater, der havde national kontrol med atomvåben.“ I denne forbindelse understregede direktøren, at der blandt fortalere for MLF's oprettelse var lande, der delte denne opfattelse, og som netop anså styrkens oprettelse som en mulighed for at hindre spredning af det nationale herredømme over atomvåben.<sup>26</sup> Med andre ord, at MLF snarere ville mindske end øge det tyske problem. Mere eksplicit blev det fastslået af udenrigsminister Hækkerup under diplomatiske samtaler med østlandene, blandt andet under besøg i Polen, Tjekslovakiet og Jugoslavien i 1965. Det var Hækkerups opfattelse, at de forskellige løsningsmodeller for NATO's nukleare arrangementer ikke stred med en ikke-spredningsaftale, og at etableringen af MLF (eller ANF) netop kunne være et middel til at forhindre tysk atombevæbning.<sup>27</sup>

## Sikkerhed og alliancepolitisk renommé

Trods de involverede problemer med kontrolspørgsmålet og de potentielt negative konsekvenser for det tyske problem vurderede udenrigsministeriet dog stadig i begyndelsen af 1963, at man – ud fra en rent udenrigspolitisk vurdering – måtte anlægge et i hovedsagen positivt syn på etableringen af MLF. Udenrigsministeriet slog fast, at NATO-medlemskabet var den politik, hvormed Danmark siden 1949 havde betrygget sin sikkerhed og selvstændighed, og ved en nærmere stillingtagen til en MLF måtte det første spørgsmål ifølge udenrigsministeriets NATO-kontor være, hvorvidt „en sådan styrke påregnes at bidrage til, at Danmarks sikkerhed og selvstændighed yderligere betrygges, eller om den kan forventes at få virkninger, der trækker i modsat retning.“ I denne forbindelse var det af stor betydning, at Vesten ikke „med etableringen af en sådan styrke alvorligt forværrer forholdet til Østeuropa, således at dette kommer i vejen for løsningen af større spørgsmål som aftaler om forhindring af spredning af atomvåben, den almindelige nedrustning etc.“<sup>28</sup> Sådanne

<sup>26</sup> „Tjekkisk henvendelse om den multilaterale NATO-atomstyrke“, notits af 4. december 1964, UM 119.K.4.c/7.

<sup>27</sup> „Spørgsmålet om oprettelse af en atlantisk atomstyrke (MLF/ANF)“, notits af 23. september 1965, UM 105.I.40.e.

<sup>28</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

overvejelser havde blandt andre det konservative medlem af folketinget, generalmajor Erik Kragh, givet udtryk for i en kronik fra slutningen af december 1960. Kragh mente, at „en forøgelse af våbenarsenalet i Europa måske kunne gøre det vanskeligt at forhandle sig frem til en ordening med Sovjet og at komme til nogen løsning af det tyske spørgsmål og nedrustningen.“<sup>29</sup> Et synspunkt, som måtte blive yderligere bestyrket af den sovjetiske sammenkobling af MLF med spørgsmålet om en ikke-spredningsaftale, der altså ikke ville være mulig, med mindre de vestlige overvejelser om en NATO-atomslagstyrke blev stedt til hvile. For så vidt angik nedrustningsaspektet, mente udenrigsministeriets NATO-kontor dog, at man henset den ’nøglestilling, som USA indtog i forhandlingerne om MLF „sikkert burde gå ud fra, at dette allerede var taget i betragtning.<sup>30</sup> Et synspunkt, der dog i løbet af de kommende år blev afløst af en klar bekymring over MLF’s formodede konsekvenser for spændingsforholdet mellem Øst og Vest og for indgåelse af en ikke-spredningsaftale (se nedenfor).

Når den nærmere stilling til MLF-planerne skulle fastlægges, fremhævede udenrigsministeriet, at Danmark havde en „central interesse i at kunne regne med, at den beskyttelse, som NATO giver skal være effektiv.“ Dette fordrede imidlertid, fastslog NATO-kontoret, at den danske indsats nød anerkendelse blandt NATO-partnerne. Baggrunden for disse overvejelser var, at det ikke var „udelukket, at der i fremtiden vil kunne opstå situationer, hvor den danske regering vil kunne handle friere med bevidstheden om at have alliancen helhjertet i ryggen, end hvis man følte, at den støtte, man kunne forvente fra alliancen, kunne drages i tvivl.“ I forbindelse med dansk *deltagelse* i en MLF fandt NATO-kontoret grundlæggende, at det ville have en meget positiv virkning inden for alliancen, ikke mindst da det ville være velegnet til at imødegå den hyppige kritik af de danske forsvarsudgifter. Udenrigsministeriets NATO-kontor anså behovet for alliancepolitisk renommé for at være særligt stærkt for Danmark. Sammenlignet med Norge havde Danmark et større behov for at demonstrere sin solidaritet. Et synspunkt, der imidlertid blev anfægtet af Gunnar Seidenfaden, der ikke følte sig sikker på, at nordmændene kunne trække på et klart bedre alliancepolitisk renommé end danskerne.<sup>31</sup>

Ønsket om alliancepolitisk velvilje kom også til udtryk hos den tidligere chef for politisk-juridisk afdeling, Erik Schram-Nielsen, der nu var Danmarks NATO-ambassadør. Han fandt det ønskeligt, om man fra dansk side kunne give udtryk for, at man var villig til at overveje dansk medvirken til styrkens op-

<sup>29</sup> Erik Kragh, „NATO’s tredje fase“ i *Bertingske Tidende*, 29. december 1960. Her citeret fra Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, 1995, s. 592.

<sup>30</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>31</sup> Sst.

rettelse, hvis der i øvrigt var almindelig stemning herfor i alliancen. Et sådant tiltag ville ifølge ambassadøren ikke give problemer for en senere negativ dansk stilling, idet projektet næppe ville blive realiseret i den *nuværende* form. Dermed kunne Danmark på et senere tidspunkt springe fra under henvisning til, at projektet nu havde ændret sig så meget i forhold til de planer, man oprindeligt havde tilsluttet sig.<sup>32</sup>

Hvis Danmark vægrede sig ved aktiv deltagelse, var der ifølge chefen for udenrigsministeriets NATO-kontor risiko for, at Danmark blev opfattet som et andenklassens NATO-medlem „der vel ønsker at have fordelene ved medlemskabet af klubben, men gerne vil slippe med nedsat kontingent.“ En vurdering, der blandt andet støttede sig til den amerikanske NATO-ambassadørs fortrolige meddelelse til ambassadør Schram-Nielsen om, at det ville gøre „et yderst dårligt indtryk, om den danske regering til sin tid ville indtage en afvisende holdning. Danmark vil derved komme uden for den kreds af lande i NATO, der betød noget.“ Og en dansk vægring ved at deltage aktivt i styrken ville „uden tvivl betyde en ny og vedvarende belastning“ for Danmarks forhold til NATO. En vurdering, som chefen for politisk-juridisk afdeling, Gunnar Seidenfaden, nok fandt rigtig på det propagandamæssige plan, men at dette i praksis ville være mindre problematisk, da man fra allieret side ville vurdere spørgsmålet i lyset af de beslutninger, der ville blive truffet om den politiske kontrol. Og i denne forbindelse ville dansk deltagelse som nævnt formentlig svække afskrækkelsens troværdighed.<sup>33</sup>

Udenrigsministeriet formodede, at Danmark kunne øge sit alliancepolitiske renommé hos NATO-lande som USA, Storbritannien og Tyskland ved at forholde sig positivt til planerne.<sup>34</sup> For så vidt angik netop den amerikanske stilling noterede udenrigsminister Hækkerup dog senere, at han umiddelbart havde det indtryk, at man fra amerikansk side måske i virkeligheden helst så en dansk vægring. Hækkerups observation bundede i, at amerikanerne jo faktisk havde følt sig presset til at stille forslaget for de europæiske landes skyld, og altså ikke selv følte dybt for det. Et indtryk, som Hækkerup havde fået gennem samtaler med præsident John F. Kennedy.<sup>35</sup> Det amerikanske perspektiv indeholdt dog andre aspekter. Således formodede man i udenrigsministeriet, at en generel europæisk vægring ved at støtte en MLF ville give isolationistiske

<sup>32</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>33</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>34</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>35</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e. Som anført ovenfor er det også klart, at amerikanerne ikke så noget stærkt militært behov for styrken.

kredse i USA vind i sejlene, mens etableringen af en MLF modsat ville stå som en manifestation af fælles amerikansk-europæisk forsvarsindsats. Det ville bidrage til at fastholde USA's engagement i Vesteuropa, hvilket de danske myndigheder vedblev at anse for af afgørende betydning langt op i 1970'erne.<sup>36</sup>

Mens udsigten til akkumulering eller tab af renommé i alliancen åbenbart var et åbent spørgsmål for så vidt angik USA, var det klart, at der ingen goodwill var at hente i Paris ved at støtte planerne aktivt. Udenrigsministeriet vurderede i det tidlige forår 1963, at man „dog må gå ud fra, at Frankrig vil se med forståelse på, at andre lande indtager en positiv holdning til planerne, således at Danmark i hvert fald ikke ud fra ønsker om et godt forhold til Frankrig skulle behøve at afholde sig fra at medvirke ved en virkeliggørelse af planerne om en NATO atomstyrke.“ Ræsonnementet var, at Frankrig angiveligt ikke ville skyde planerne ned, og at deres nu tætte samarbejde med vesttyskerne måtte tages som tegn på, at Frankrig ville acceptere det, der nu var en tysk hjertesag.<sup>37</sup> Imidlertid knyttede der sig særlige problemer til den politik, man fra dansk side kunne tillade sig at føre uden at skabe fransk misbilligelse. Især den danske opfattelse af USA's evne til at håndtere den vestlige afskrækkelseskapacitet og det deraf manglende incitament til at uddele atomart ansvar og indflydelse burde ikke overbetones, blev det understreget af udenrigsministeriet ved flere lejligheder. Dette ville virke for provokerende på Frankrig, hvilket særligt måtte formodes at skabe problemer for Danmark med hensyn til fællesmarkedsdrøftelser. Og da man endnu ikke vidste, hvorledes franskmændene ville stille sig i sagen, måtte man være agtpågivende.<sup>38</sup>

Fra november 1964 blev det franske problem stærkt accentueret, da Frankrigs holdning til MLF-tankerne gik fra indifferent over til opposition, som den danske ambassade i London formulerede det.<sup>39</sup> Dermed måtte hensynet til Frankrig nu pege i retning af, at Danmark ikke aktivt deltog i eller støttede MLF-planerne. At man fra Danmark vedblev at fokusere på Frankrigs rolle antydes af, at Per Hækkerup under NATO's ministerrådsmøde i Paris i december 1964 pointerede, at man fra dansk side blandt andet lagde vægt på, at „enhver løsning på det nukleare problem udformedes således, at den forenede snarere end adskilte alliancen“, og „at Danmark ikke kunne forestille sig en NATO-alliance uden alle de nuværende større landes medlemskab.“<sup>40</sup>

<sup>36</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>37</sup> Sst.

<sup>38</sup> F.eks. „Nassau-aftalen' mellem USA og Storbritannien“, 7. januar 1963, UM 105.I.40.e.; „Nassau-aftalen' mellem USA og Storbritannien og planerne om en NATO-atomstyrke.“, redegørelsen af 15. januar 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>39</sup> „Nato-atomstyrken“, indberetning fra den danske ambassade i London, 15. januar 1965, FM 791/64-66, kasse 38. Se også Avisårbogen 1964, s. 216-17 for de franske udmeldinger.

<sup>40</sup> „Overvejelserne vedr. NATO-alliancens atomforsvar. Det britiske forslag om ANF“, referat af 18. januar 1965, UM 105.I.40.e.

At man fra dansk side vedblev at fokusere på ikke at komme på kollisionskurs med Paris, skyldtes ikke blot hensyn til fællesmarkedsdrøftelserne, men også til NATO's politiske enhed og den danske NATO-opbakning (se kapitel 37 og 38).

## Udfordring af atompolitikken – dansk atombevæbning ad bagdøren?

Selv om de danske myndigheder beskæftigede sig indgående med MLF-konceptet i sig selv, var kernen i de danske drøftelser, i hvilken udstrækning MLF kunne komme i karambolage med Danmarks atomvåbenpolitik. At atomslagstyrke-planerne indeholdt kimen til at udfordre den danske politik fremgik tydeligt af amerikanske udtalelser i NATO-rådet i december 1960, hvor USA henstillede, at man overvejede en maritim og ikke en landbaseret opstilling af styrken, således at „de politiske problemer, der i visse lande er forbundet med atomvåben på landjorden, kan undgås.“<sup>41</sup> Spørgsmålet om MLF-planernes mulige krænkelse af det danske atomvåbenforbehold blev da også gjort til genstand for diskussion i den danske offentlighed. Allerede i begyndelsen af december 1960 satte ét af de radikales ledende presseorganer, „Skive Folkeblad“, fokus på spørgsmålet med anklage om, at forslaget var udtryk for et forsøg på at indføre atomvåben ad bagdøren, blandt andet i Danmark.<sup>42</sup> Tilsvarende overvejelser synes at have ligget bag en i øvrigt ganske positiv kronik om MLF, hvori forsvarsminister Poul Hansen slog fast, at der ikke ville blive tale om en sådan atombevæbning ad bagdøren, og at den danske atomvåbenpolitik ville blive opretholdt.<sup>43</sup> Spørgsmålet om, på hvilke områder MLF og eventuel dansk deltagelse heri faktisk ville krænke den hævdevundne danske atomvåbenpolitik, var dog genstand for betydelig drøftelse hos de danske myndigheder.

Da udenrigsministeriet i begyndelsen af 1963 drøftede spørgsmålet om oprettelsen af MLF og konsekvenserne for dansk atomvåbenpolitik, noterede chefen for politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, at Danmark for-

<sup>41</sup> Søbaseringen havde også den politiske fordel, at man vanskeliggjorde et enkelt lands mulighed for uretmæssigt at sikre sig kontrollen med de pågældende raketter. Ud over de politiske fordele ville styrkens militære sårbarhed ifølge amerikanerne være mindre ved søbasering frem for landbasering. „Atombevæbning af NATO“, indberetning af 29. december 1960 fra den danske ambassade i Washington, UM 105.I.40.e.

<sup>42</sup> „Atomvåben ad bagdøren“, leder i *Skive Folkeblad*, 3. december 1960. Her citeret fra Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 591.

<sup>43</sup> Spørgsmålet om synet på MLF var dog tilsyneladende genstand for en vis uenighed i Socialdemokratiet. Bl.a. partisekretær Niels Matthiasen så med skepsis på udsigten til en MLF. Et standpunkt, som han begrundede med bl.a. udsigten til tysk atombevæbning og forventningen om en skarp (og berettiget) sovjetisk reaktion. „NATO bør ikke blive atommagt“, i *Aktuelt*, 11. januar 1961. Artiklen blev også optrykt af Atlantpagtsammenslutningen, som Matthiasen havde arbejdet for, i serien *Demokratiske breve* (nr. 1, 1961, s. 7). Se Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 593.

mentlig ville kunne gå aktivt ind i drøftelserne om styrkens oprettelse og også støtte planen positivt. Dette afgjorde imidlertid intet om Danmarks aktive *deltagelse*. Danmark kunne sagtens deltage aktivt i drøftelserne uden at binde sig til deltagelse. Når talen faldt på dansk deltagelse, var dette spørgsmål dog i udenrigsministeriets optik også ganske komplekst. Der var således ifølge Seidenfaden ikke „tale om et rent 'enten eller', men om hvor langt og på hvilke felter vi kan deltage.“ Således konkluderede udenrigsministeriet, at den danske NATO-ambassadør havde ret i sin personlige vurdering af, at dansk deltagelse i MLF ikke nødvendigvis ville være i modstrid med dansk atompolitikens natur. Ræsonnementet var, at der med Nassau-planen ikke forudsattes noget om basering, hvorfor den traditionelle og hævdvundne danske atomvåbenpolitik ikke ville blive krænket.<sup>44</sup> Udenrigsministeriet regnede heller ikke med, at der fra amerikansk side ville være krav om basering på dansk område. Amerikanske diplomater havde orienteret den danske NATO-ambassadør om, at de havde meddelt deres regering, at „det ville være helt urealistisk at antage, at Danmark ville være villig til at stille anløbsfaciliteter e.l. til rådighed for en flåde udstyret med atomvåben.“<sup>45</sup>

Formentlig var det også dette synspunkt, der lå bag daværende udenrigsminister Jens Otto Krag's udtalelse i december 1960 over for den danske presse om, at der efter hans opfattelse ikke i MLF-planen var noget „der strider mod den fælles norsk-danske erklæring om, at vi under de foreliggende forhold ikke vil have atomvåben i vore landes forsvarsstyrker.“ Planerne var dog ifølge Krag ikke „modne til beslutning – end ikke i princippet.“<sup>46</sup> Krag's udtalelse faldt umiddelbart efter et ministermøde, hvor han havde nævnt, at der endnu ikke forelå et konkret forslag om oprettelse af MLF, men at spørgsmålet kunne forventes at blive rejst på det forestående ministerrådsmøde i NATO, og at han om fornødent ville erindre om den danske stilling til atombevæbning og undlade at give tilslutning til nye skridt i den forbindelse.<sup>47</sup>

Da udenrigsministeriet i begyndelsen af 1963 gjorde sig nærmere overvejelser om, på hvilke områder man kunne forestille sig dansk deltagelse i en MLF, talte man primært om økonomisk bidrag, om deltagelse i den politiske kontrol og om regulær fysisk deltagelse. Det var selvsagt dette sidste aspekt,

<sup>44</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>45</sup> Imidlertid fandt de danske myndigheder det mere tvivlsomt, om det samme gjaldt midlertidige ophold på dansk område. I givet fald måtte man fra dansk side stræbe efter, at sådanne ophold ikke skulle være regelmæssige, men snarere kun opankring i tilfælde af force majeure; sst.

<sup>46</sup> Bo Lidegaard, *Jens Otto Krag 1914-1961*, 2001, s. 662-63.

<sup>47</sup> Villaume, *Allieret med forbehold*, s. 591. På NATO-mødet erklærede man fra dansk side, at forslaget ville blive studeret grundigt i lyset af Danmarks politik og NATO's interesser. På dette tidspunkt var der ingen af NATO-landene, der forpligtede sig for forslaget ud over tilsvarende tilkendegivelser. „Referat til eventuelt brug for udenrigsministeren i Udenrigspolitisk Nævns møde den 18. januar 1961. Atomvåben og Polarisraketter til NATO“, udateret, UM 105.I.40.e.

der måtte synes mest problematisk. Alligevel pointerede udenrigsministeriet, at fysisk deltagelse „synes meget vel mulig uden konflikt med vor hidtil erklærede atompolitik, som alene har drejet sig om den geografiske placering. Der skulle derfor intet være til hinder for, at vi går ind i overvejelser af, hvori vor fysiske deltagelse in concreto kunne bestå.“ For så vidt angik faciliteter inden for dansk højhedsområde, var dette ifølge udenrigsministeriet problematisk, idet egentlig basering måtte anses for at være i klar modstrid med den hidtidige danske atomvåbenpolitik.<sup>48</sup>

Da Danmark klart måtte forholde sig negativt til en sådan dansk deltagelse måtte det overvejes, hvornår det vil være nødvendigt at klarlægge for vore forbehold, f.eks. med hensyn til havnefaciliteter etc. Det var nemlig muligt, at „rent tekniske forhold kan medføre, at det er helt udelukket, at 3M-styrken [MLF] bevæger sig ind i Nordsøen eller indre danske farvande, således at vore problemer alene begrænses til de færøske og grønlandske områder.“ Man skulle derfor ikke spille sig kortene af hænde ved for tidligt at indtage en negativ stilling, selv om man ikke nødvendigvis ville deltage i styrken. Derved ville man sætte sig uden for indflydelse og samtidig risikere unødvendigt tab af politisk renommé og goodwill, idet en eventuel negativ dansk stilling måske ville blive gjort unødvendig, såfremt forhandlingerne forliste af andre årsager. I forlængelse af denne tankegang pointerede Seidenfaden, at idet Danmark var nødt til at udvise „tilbageholdenhed på visse områder af indenrigspolitiske, herunder finansielle grunde, synes det taktisk bedst, om vi ved en relativt tidlig tilslutning på mindre sprængfarlige områder kunne opbygge den goodwill, som kan bære den nødvendige tilbageholdenhed på andre områder.“ For selv om basering var udelukket, kunne udenrigsministeriet forestille sig dansk deltagelse med materiel, mandskab og aktiv deltagelse i den strategiske planlægning. I den forbindelse blev et tidligt positivt skridt som f.eks. levering af materiel gennem bygning af et vist antal overfladeskibe, hvilket jo samtidig rummede økonomiske fordele for Danmark, fremhævet som en option.<sup>49</sup>

Imidlertid var sagen endnu ikke moden til politisk overvejelse, og den nærmere stilling til de begrænsede former for dansk deltagelse og til spørgsmålet om aktiv deltagelse i forhandlingerne måtte afgøres af andre hensyn. I denne

<sup>48</sup> Sst.

<sup>49</sup> “Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e. Spørgsmålet om finansieringen havde allerede i 1960 optaget den faste danske repræsentation i NATO. Da sagen i 1963 for alvor blev løftet op i politisk plan, erklærede både udenrigsminister Hækkerup og forsvarsminister Gram dog, at de finansielle aspekter ikke var afskrækkende. Forsvarsministeren ville dog hellere på sin side bruge pengene på konventionelt forsvar. „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

forbindelse måtte Kremls forventede reaktioner over for Danmark og konsekvenserne for forholdet til Sovjetunionen tages i betragtning.

## Sovjetunionens rolle i den danske beslutningsproces

De danske myndigheders opmærksomhed omkring Sovjetunionens negative syn på MLF angik som nævnt ovenfor ikke blot selve oprettelsen af styrken. Også den potentielle danske deltagelse måtte formodes at give anledning til sovjetisk kritik. Udenrigsministeriet var opmærksom på, at man fra sovjetisk side formentlig ville iværksætte en diplomatisk offensiv mod NATO-regeringerne „for at afskrække især de mindre og udsatte lande som Danmark og Norge fra at deltage i planen.“ For så vidt angik den forventede karakter af sådanne kampagner noterede udenrigsministeriet, at man tidligere fra sovjetisk side havde „forstået at spille behændigt på de kredse i Danmark, som forholder sig tilbageholdende over for Danmarks NATO-politik.“<sup>50</sup>

I lighed med Kremls almindelige udfald mod planerne om oprettelse af en multilateral atomstyrke kredsede de østlige påvirkningsforsøg mod Danmark i forbindelse med MLF-sagen særligt om faren for atombevæbning af de tyske revanchister og faren for øget spænding og risiko for krigshandlinger mellem Øst og Vest. Den sovjetiske kampagne mod Danmark antog flere former. Formålet med de sovjetiske henvendelser og pressekampagner bestod efter alt at dømme i at få Danmark til at undlade at deltage i MLF, til at undlade at give en potentiel MLF tilladelse til at virke i danske farvande og til aktivt at modvirke MLF-planerne som sådan. Et mål, der som nævnt ovenfor var tæt forbundet med ønsket om at så splid i den vestlige lejr.

Der var ingen tvivl om, at Sovjetunionens forventede reaktioner udgjorde et element i den danske beslutningsproces. Udenrigsministeriet understregede således betydningen af at kunne „henvise til, at der ikke i en eventuel dansk deltagelse ville ligge noget som helst tilsagn om en ændring af den traditionelle og hævdvundne danske politik om ikke-oplagring af atomvåben på dansk territorium, ligesom det af hensyn til Sovjetunionen i givet fald ville kunne blive nødvendigt eller ønskeligt at kunne begrænse NATO-skibenes besejling af danske farvande, opankring i danske havne etc.“ I givet fald måtte dansk deltagelse i princippet være uden betænkelighed i Danmarks forhold til Sovjetunionen.<sup>51</sup> Hermed mente udenrigsministeriet altså f.eks. økonomiske bidrag, medens MLF's aktivitet på dansk territorium var problematisk.

Den nøjagtige udstrækning af det sovjetiske problem var imidlertid vanske-

<sup>50</sup> "Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering", referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>51</sup> Sst.

ligere at bedømme, og der var tilsyneladende ikke fuld enighed herom i udenrigsministeriet. Der synes dog at have været konsensus om, at der vitterligt ville være tale om en belastning, men at det dog næppe var en væsentlig belastning. Tilsvarende synes der at have været enighed om, at dette hensyn ikke måtte få afgørende indflydelse på beslutningsprocessen. Således noterede udenrigsministeriet, at det umiddelbart måtte forekomme, at sovjetiske henvendelser – såfremt de er almindelig holdt – ikke burde øve alt for stor indflydelse på den danske politik.<sup>52</sup>

Karakteren af det sovjetiske politiske pres forventede man imidlertid at lære mere om under udenrigsminister Andrej Gromykos forestående besøg i marts 1963. I denne forbindelse så udenrigsministeriet sig ikke i stand til på forhånd at udtale sig om, „i hvilket omfang eventuelle sovjetiske henvendelser vil komme til at influere på de overvejelser, man fra dansk side må gøre sig, før endelige beslutninger kan træffes med hensyn til eventuel dansk deltagelse.“ Og i sidste ende var det klart, at den endelige hensyntagen til forholdet til Sovjetunionen måtte være en politisk beslutning. At udenrigsministeriet i denne forbindelse forventede, at Danmark ville være immunt over for endog ret skarp sovjetisk kritik og stærkt politisk pres blev antydnet af, at man illustrerede den danske modstandskraft ved blandt andet at henvise til tidligere dansk tilslutning til større allierede skridt, f.eks. etableringen af enhedskommandoen i 1961, hvor endog skarp og meget direkte sovjetisk kritik møntet på Danmark ikke fik indflydelse på beslutningsprocessen (se kapitel 14).<sup>53</sup>

Få dage efter, at udenrigsministeriet havde gjort disse grundlæggende betragtninger over de forventede politiske drivkræfter bag beslutningsprocessen, mødtes udenrigsminister Hækkerup med Gromyko 7. marts 1963. Selve mødet forløb roligt og blev ifølge den senere danske redegørelse i NATO-rådet afviklet i en næsten venskabelig atmosfære. Gromyko havde dog under mødet klart pointeret, at Sovjetunionen var modstander af MLF, ikke mindst udsigterne til, at Vesttyskland derigennem fik adgang til atomvåben. Det var synspunkter, der faldt i tråd med en kritik, som Gromyko offentligt ventilerede to dage senere under sit besøg i Danmark.<sup>54</sup> Kort efter mødet understregede Hækkerup over for sine embedsmænd, at den danske regering ikke havde bundet sig til at afvise MLF. Og Hækkerup anførte, at den danske NATO-ambassadør, Schram-Nielsen, kunne gøre NATO-rådet opmærksom på, at det „under vore forhandlinger med udenrigsminister Gromyko lykke-

<sup>52</sup> Sst.

<sup>53</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>54</sup> „NATO SECRET, SUMMARY RECORD“, rapport af 20. marts 1963, UM ad 5.D.30.a; „Den multilaterale atomstyrke“, indberetning af 2. april 1963, udfærdiget af ambassadør Holten Eggert, UM 105.Dan.6; „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

des os at undgå at placere os i samme situation som Norge.“ Hækkerup henviste her til, at den norske udenrigsminister Lange over for Gromyko havde udtalt, at Norge *ikke* agtede at deltage i planen. Hækkerups syn var altså, at Danmark ikke havde bundet sig over for russerne. Han havde dog givet udtryk for, at Danmark ikke ønskede nogen ændring af forholdene og var imod spredning af atomvåben. Et standpunkt, der som vist ovenfor grundlæggende var ganske i tråd med de opfattelser, der hidtil havde karakteriseret de danske myndigheders arbejde. Dog synes enkelte embedsmænd, særligt ambassadør Schram-Nielsen, især af alliancepolitiske hensyn, at have været vilige til i det mindste indledningsvis at gå længere i sagen.<sup>55</sup>

Den sovjetiske utilfredshed med MLF blev tydeliggjort få uger senere, da Sovjetunionen i april 1963 sendte en protestnote til USA og øvrige NATO-lande. Som ambassaden i Moskva vurderede, var der dog intet i noten, der direkte vedrørte Danmark, blot en passus, der lød „even the small members.“<sup>56</sup> Få uger efter kom Danmark (og Norge) dog i det sovjetiske søgelys i „Røde Stjerne“ i forbindelse med omtalen af USA's „farlige planer“ om at få de skandinaviske NATO-lande til at deltage i MLF. Dette skulle ifølge „Røde Stjerne“ ske under amerikansk henvisning til, at „disse landes afvisning af stationering af atomvåben på deres territorium hidtil ikke er blevet kompenseret ved en styrkelse af de traditionelle våben.“ Den danske ambassade i Moskva meddelte, at vestlige iagttagere i Sovjetunionen formodede, at dette var begyndelsen på en større sovjetisk kampagne mod MLF, og at man derfor muligvis kunne forvente individuelle udfald mod Danmark (og Norge).<sup>57</sup>

I den følgende tid kom der imidlertid aldrig noget stærkt sovjetisk pres på København i MLF-spørgsmålet. Den væsentligste årsag til, at det konkrete sovjetiske pres på Danmark i forbindelse med MLF udeblev, var formentlig, at den danske regering i midten af 1963 udsendte de første klare signaler om, at Danmark hverken ville deltage i MLF eller lade styrken operere i danske farvande. Ud over en eventuel tilfredshed med den danske reservation over for MLF-planerne skal den imødekommende holdning over for Danmark formentlig ses som led i den stok-og-gulerods-taktik, som Kreml anlagde over for København i spørgsmålet om Norden som atomvåbenfri zone, som blev drøftet i samme periode (jf. kapitel 13). Den danske ambassade i Moskva noterede da også på denne tid, at det var bemærkelsesværdigt så kraftigt det gode forhold til Norden blev fremhævet, idet man ellers syntes at observere en „sovjetisk passivitet med drejning hen imod en skærpet kurs over for Vesten.“ Selv om den sovjetiske presse til stadighed gjorde bemærkninger mod amerikan-

<sup>55</sup> Sst.; „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>56</sup> Notits af 8. april 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>57</sup> „Den multilaterale atomstyrke“, indberetning af 2. april 1963, udfærdiget af ambassadør Holten Eggert, UM 105.Dan.6.

ske forsøg på at inddrage Danmark (og Norge) i MLF, blev disse dog konsekvent fulgt op af henvisninger til den danske modstand, såvel i befolkning, presse og på regeringsplan.<sup>58</sup>

Til gengæld lagde man fra sovjetisk side ved flere lejligheder pres på den danske regering ved at så tvivl om holdbarheden af den generelle danske atomvåbenpolitik. Under politiske og diplomatiske samtaler optrådte spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks atompolitik var ændret, som et fast programpunkt. Den sovjetiske mistænksomhed gav sig tydeligst udslag i direkte fordrejninger af officielle danske udtalelser. Formålet var formentlig at tvinge den danske regering til atter at bekræfte eller om muligt skærpe sin atomvåbenpolitiske stilling.<sup>59</sup> Men den erklærede sovjetiske bekymring i begyndelsen af 1960'erne over udsigten til en fremtidig ændring af den danske politik bundede tilsyneladende i en vis reel tvivl. I det mindste talte et internt MID-informationsbrev fra 1962 om, at der eksisterede en „virkelig reel fare“ for, at Danmark ville modtage stationering af fremmede styrker og raketter gennem forlængede fællesøvelser. Risikoen for en sådan udvikling blev bestyrket af, at „højreorienterede socialdemokrater“ havde taget magten i partiet, hvorfor situationen havde ændret sig inden for de seneste par måneder.<sup>60</sup> I denne forbindelse bidrog den noget passive danske holdning til MLF ikke til beroligelse af Kreml, der så med bekymring på Danmarks „lige gyldighed over for Forbundsrepublikkens militarisering.“ Et forhold, der dækkede såvel den

<sup>58</sup> „Sovjetunionens stilling til en NATO-atomstyrke“, indberetning af 25. Maj 1963 fra den danske ambassade i Moskva, UM 105.Dan.6.

<sup>59</sup> I oktober 1963 gengav TASS fejlagtigt et citat af forsvarsminister Victor Gram, hvoraf det fremgik, at denne havde erklæret, at den danske atomvåbenpolitik ville blive ændret, „hvis omstændighederne kræver det, hvis de allierede forlanger det.“ Sagen medførte betydeligt røre i såvel udenrigs- som forsvarsministeriet, hvor det blev fastslået, at forsvarsministeren alene havde udtalt, at vi ikke har fraskrevet os atomvåben ud i al fremtid, og at „hvis forholdene gør det ønskeligt, siger vi JA.“ Udenrigsministeriet overvejede at tage TASS grundigt i skole på grund af „den dristige fordrejning.“ Men på trods af, at den danske ambassadør i Moskva arbejdede for, at udenrigsministeriet tog sagen op med MID, og at der blev lavet forarbejder til tilrettevisningen, lagde udenrigsministeriets direktør sagen død, da man kunne frygte, at „vi snarere skaber en incident.“ Man skulle blot ved lejlighed bemærke over for MID, at de forhåbentlig ikke tillagde „disse skrivelser nogen betydning, da de jo kender den danske politik.“ Desuden havde den sovjetiske charge d'affaires, allerede før sagen blev drøftet i ministerierne, besøgt Krag i anledning af Khrusjtjovs snarlige besøg for at høre, om der var nogen ændring af den danske politik, hvilket han havde forstået på udtalelser af Gram. Krag svarede diplomaten, at det var der ikke „Sovjetiske presseomtale af Danmark“, indberetning af 2. oktober 1963 fra den danske ambassade i Moskva, UM 105.Dan.6; „Notat vedrørende mine udtalelser til Feltavisen om regeringens stilling til eventuel modtagelse af atomladninger på dansk jord“, 14. oktober 1963, FM 91-26/55-73, kasse 6; „Notat vedrørende de i Feltavisen citerede udtalelser af forsvarsministeren vedrørende atomladninger på dansk jord“, 16. oktober 1963, FM 91-26/55-73, kasse 6; „Atomvåbenet i Danmark“, notits af 30. september 1963 udfærdiget af statsminister Krag, UM 105.Dan.6.

<sup>60</sup> Få uger senere fastslog en anden analyse dog, at erfaringen fra den nylig overståede Cuba-krise pegede i modsat retning, da Danmark havde forstået faren for stationering af fremmede styrker på eget territorium, og at den danske vægning ved at modtage baser og atomvåben på dansk jord dermed var konsolideret yderligere. Her citeret fra Jensen, *Bjørnen og haren*, s. 600.

danske politik over for MLF som den danske anerkendelse af enhedskommandoens oprettelse.<sup>61</sup>

De danske myndigheder beskæftigede sig også i de kommende år med den tilsyneladende sovjetiske tvivl omkring soliditeten af den danske atomvåbenpolitik. Som anført i kapitel 13 lagde efterretningstjenesterne således op til, at østblokkens stadige overvågning og opmærksomhed omkring danske militære lagerfaciliteter tydede på en sådan mistillid til, om der faktisk var oplagret atomvåben i Danmark, og at dette kunne øge sandsynligheden for anvendelse af atomvåben mod dansk jord i tilfælde af krig. Dette rejste ifølge direktør Paul Fischer spørgsmålet om, hvorvidt man skulle forsøge at rydde en sådan fejlsluttelse af vejen.<sup>62</sup> Imidlertid var en mulig sovjetisk formodning om oplagring af atomvåben på dansk jord af klart sekundær betydning, når risikoen for atombombning af dansk område blev gjort op, understregede chefen for NATO-kontoret, Niels Boel, i en senere analyse. For det første eksisterede der adskillige oplagte militære mål i Danmark, og for det andet ville et atomangreb ske på baggrund af en overordnet policy-beslutning, hvorfor eventuel tvivl omkring oplagring ikke ville gøre udslaget, argumenterede Boel.<sup>63</sup>

## Udenrigs- og indenrigspolitisk afvejning – foråret 1963

Få dage efter Hækkerups møde med Gromyko i marts 1963 drøftede en række centrale topembedsmænd, diplomater og ministre spørgsmålet om MLF nærmere. På dette interne topmøde blev sagen hævet op i politisk niveau, og linjerne i den danske MLF-politik reelt lagt fast, selv om Hækkerup selv betegnede sine vurderinger som alene udtryk for 'højtænkning' og udslag af egne refleksioner. Hækkerup fandt, at problemet var vanskeligt, både af indenrigs- og udenrigspolitiske årsager. Han var grundlæggende enig i, at Danmark ikke skulle tage et negativt standpunkt, med mindre det var enten *indenrigspolitisk* nødvendigt eller nødvendiggjort af *hensynet til Sovjetunionen*. Og det stod klart, at hverken Hækkerup eller forsvarsminister Gram var indstillet på aktiv dansk deltagelse i MLF under nogen form. Det drejede sig for det første om egentlig fysisk dansk bidrag til selve styrken, for det andet om

<sup>61</sup> Her citeret fra Jensen, *Bjørnen og haren*, s. 574-75.

<sup>62</sup> Møde i embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål den 10. november 1967, UM 105.Dan.6.

<sup>63</sup> „Sovjetisk opfattelse af visse militære forhold af interesse for Danmark“, notits af 16. februar 1968, UM 105.Dan.6. Muligvis var det østlige fokus på danske atomlagre ikke nødvendigvis udtryk for tvivl om, hvorvidt der *var* oplagret atomvåben i Danmark. Det var måske snarere kontrol af, at den hævdevundne situation ikke blev ændret, og i øvrigt led i den massive kortlægning og stadige overvågning af især militære installationer, der fandt sted fra østlig side. Ud over atomoplageringen havde tjenesterne argumenteret, at også sovjetiske forventninger om NATO-flådeenheders mulige offensive planer i Østersøen øgede risikoen for atombombning. Se kapitel 40.

MLF's mulighed for at opnå adgang til faciliteter på dansk territorium, altså *basing* i danske havne og farvande, og for det tredje om dansk deltagelse i *kontrollen* med styrken.

For så vidt angik det *første* spørgsmål om dansk *styrkebidrag* til MLF, noterede Hækkerup under det interne danske topmøde i marts 1963, at der i lyset af samtalerne med Gromyko ikke kunne være tvivl om, at dette ville „være en belastning i forhold til Sovjetunionen.“ At hensynet til de bilaterale relationer dog ikke udgjorde det afgørende problem for en eventuel dansk deltagelse i styrken, antydes af, at Hækkerup i samme forbindelse påpegede, at han af især indenrigspolitiske årsager ville være „meget tøvende med at forelægge et sådant forslag for regeringen.“ Hækkerups vægtning af de indrepolitiske bevæggrunde fremgår også af forsvarsministeriets referat fra mødet, ifølge hvilket Hækkerup udtalte, at et forslag om dansk medvirken ville være „en stærk belastning på en ikke alt for stærk indenrigspolitisk situation.“<sup>64</sup> Et sådant skridt ville formentlig blive opfattet som en så voldsom kovending i den danske atomvåbenpolitiske kurs, at Socialdemokratiet ville støde på uoverstigelige problemer. Disse problemer knyttede sig for det første til den betydelige folkelige modvilje mod MLF, som var kommet til udtryk i Gallup-undersøgelser og måtte formodes at være udbredt i det socialdemokratiske bagland og vælgerkorps. Desuden ville det videre samarbejde med den radikale regeringspartner blive vanskeliggjort betydeligt ved et så markant integrations-skridt. At de radikale havde gryende problemer med den politiske kurs, antydes af, at en Gallup-måling i efteråret 1963 viste, at partiet havde det vælgerkorps, der var mindst tilfreds med dets partis resultater. Afstanden mellem parti og vælgere skyldtes muligvis de radikales principielle accept af dansk NATO-politik.<sup>65</sup> Hækkerups indrepolitiske betragtninger var i tråd med de overvejelser, som udenrigsministeriets embedsmænd havde gjort sig få uger forinden. Det var en *politisk* beslutning, der krævede *indrepolitiske* overvejelser. Som viceudenrigsråd Oldenburg og kontorchef Frellesvig anførte, pegede det samlede udenrigspolitiske billede – altså også det formodede sovjetiske pres –

<sup>64</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e; „Resumé af møde med ambassadør Schram-Nielsen den 11. marts 1963“, notis af 12. marts 1963, FM 794/62-63, kasse 52.

<sup>65</sup> Ugens Gallup, artikel nr. 35 1963. „Er vælgerne tilfredse med deres parti?“, [http://www.gallup.dk/ugens\\_gallup/UgArkivValg.asp?dokument=196335&AarValg=1963](http://www.gallup.dk/ugens_gallup/UgArkivValg.asp?dokument=196335&AarValg=1963) (set 12. marts 2005). Utilfredsheden medvirkede formentlig til, at de radikale op til folketingsvalget i 1964 erklærede, at de ikke ville fortsætte regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet, med mindre de fik en fremgang ved valget, og de to partier kunne mønstre et flertal i tinget. Ingen af delene skete, og Socialdemokratiet dannede en mindretalsregering. Tage Kaarsted, *Dansk politik i 1960'erne. Taktik og strategi*, 1969, s. 37-38. At dette ikke var nogen ny udvikling, antydes af, at Det Radikale Venstre i april 1963 udsendte en brochure, hvori det blev erklæret, at „vi Radikale krævede og fik gennemført“ nej til baser, nej til atomvåben og desuden at – om end de „øvrige partier“ havde gennemført enhedskommandoen, at denne var blevet en 'NATO-kommando' fremfor den planlagte dansk-tyske kommando. Citeret fra Erik Kragh, *Kommentarer til et halvt århundredes forsvarspolitik*, 1974, s. 60.

i retning af positiv dansk stilling, medens de danske vanskeligheder ifølge Oldenburg „skønnes at ligge på det indrepolitiske plan.“ Ved at deltage i en atomstyrke ville Danmark „til en vis grad associere sig med atompolitikken“, hvilket ifølge ministeriet navnlig ville medføre „indenrigspolitiske overvejelser.“<sup>66</sup>

Det var imidlertid ikke blot tanken om dansk deltagelse i MLF, der i foråret 1963 blev anset for utænklig. For så vidt angik det *andet* spørgsmål, nemlig MLF's basering på dansk territorium, pointerede Hækkerup tilsvarende under det fortrolige møde i marts 1963, at det ville være „en uoverkommelig belastning for os“, hvis vi gav tilladelse til at basere MLF i danske havne eller farvande. En belastning, der efter alt at dømme knyttede sig til forholdet til Sovjetunionen. Man måtte derfor „fortsat have et reserveret standpunkt over for hele projektet, som ikke var klart i dets nuværende skikkelse“, erklærede Hækkerup.<sup>67</sup>

For så vidt angik det  *tredje* spørgsmål om dansk deltagelse i *den politiske kontrol*, udgjorde dette et klart dilemma for de danske beslutningstagere. På den ene side var udsigten til, at andre NATO-lande fik større indflydelse på strategien, i princippet et argument for, at også Danmark i et vist omfang burde søge indflydelse og ansvar omkring atomkontrollen.<sup>68</sup> Hvis Danmark gav afkald på denne mulighed, ville man „fraskrive sig muligheden for at øve indflydelse i overensstemmelse med sine interesser.“ På den anden side pegede selve afskrækkelseshensynet i princippet imod dansk deltagelse i et sådant kontrolorgan. Ræsonnementet lød, at hvor vesttysk deltagelse i kontrollen med atomvåbnene øgede afskrækkelsens troværdighed, risikerede den at blive svækket ved dansk (og norsk) deltagelse i kontrollen med en MLF.<sup>69</sup> Et for intimt dansk engagement i proceduren for indsættelse af atomvåben måtte forventes at føre til, at Danmark blev gjort til genstand for ikke blot sovjetisk kritik i fredstid, men – mere alvorligt – stærkt pres i krisetid på et opfattet svagt led i NATO-kæden med det formål at forhindre vestlig indsættelse af atomvåben. Et sådant ræsonnement havde allerede i midten af 1950'erne været fremhævet under danske overvejelser om kontrolspørgsmålet.<sup>70</sup> Ud over

<sup>66</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963, med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e; „Nassau-aftalen' mellem USA og Storbritannien og planerne om en NATO-atomstyrke“, redegørelse 15. januar 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>67</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e. Ifølge forsvarsministeriets referat anvendte Hækkerup „Danmark“ i stedet for „os“, hvilket tyder på, at forholdet knyttede sig til *landet* snarere end *regeringen*. „Resumé af møde med ambassadør Schram-Nielsen den 11. marts 1963“, notits af 12. marts 1963, FM 794/62-63, kasse 52.

<sup>68</sup> „Nassau-aftalen“ mellem USA og Storbritannien, 7. januar 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>69</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>70</sup> Agger og Wolsgård, „Pro Memoria: Atombomben er vor ven“, s. 425-26.

at svække afskrækkelsen pådrog Danmark sig altså også almene udenrigspolitiske problemer ved at deltage i kontrollen. Det måtte også formodes, at pludselig dansk deltagelse i kontrol og ansvar kunne opfattes provokerende i Kreml. Netop det udenrigspolitiske aspekt stod centralt, da Hækkerup i foråret 1963 afviste, at Danmark skulle tage del i kontrollen med og ansvaret for alliancens atomvåben. Et sådan skridt ville reelt „støde an mod vor traditionelle atompolitik.“ Et forhold, som udenrigsministeren fandt var et „aldeles afgørende punkt, både indenrigs- og udenrigspolitisk.“<sup>71</sup> Ændringer i den hævdundne politik uden dansk deltagelse i kontrollen ville altså både kunne skabe problemer i det danske forhold til Sovjetunionen, og problemer på det indrepolitiske område, hvilket først og fremmest måtte være, at regeringen ville pådrage sig et uønskeligt politisk pres fra den NATO-kritiske del af oppositionen.

Når Hækkerup ikke ønskede at knytte Danmark til MLF-planerne skyldes det ikke mindst, at Hækkerup gav udtryk for en noget mere kritisk holdning til selve MLF-projektet, end flere af ministeriets embedsmænd havde gjort. Et projekt, som Hækkerup personligt tvivlede på nogensinde ville blive realiseret. Ikke mindst på grund af kontrolspørgsmålet. Hækkerups reservation over for projektet knyttede sig *for det første* til den vesttyske rolle i projektet, og for det *andet* til de potentielle alliancepolitiske problemer ved en MLF. Ifølge Hækkerup betød den seneste udvikling i MLF-planerne med stadigt stærkere betoning af det vesttyske perspektiv, at planerne antog en væsentlig anden politisk karakter end tidligere. Ifølge meddelelser i dagspressen skulle den tyske forsvarsminister von Hassel være indstillet på, at Vesttyskland kunne påtage sig ca. 40% af udgifterne ved en sådan styrke. Det så således ud til, at man nu var ved at skabe et atomvåben som i realiteten var vesttysk-amerikansk, og hvor de andre lande kun skulle yde ca. 10-20% og i realiteten vel have knap så megen indflydelse som svarende hertil.<sup>72</sup> Hækkerups reserverede holdning var *for det andet* stimuleret af, at han ud fra alliancepolitiske betragtninger havde udviklet en vis reservation for selve MLF-idéen, som han over for sine embedsmænd betegnede som en „farlig tanke“, idet kun et begrænset antal medlemslande skulle deltage. En sådan „art klassedeling imellem de 'gode, betalingsdygtige drenge' og de andre“ ville ifølge udenrigsministeren „lægge en første kim til at undergrave den NATO-solidaritet, vi fra dansk side lægger megen vægt på. Skulle en sådan ægte NATO-solidaritet eksistere, måtte vi alle være med i beslutningerne om NATO's politik og strategi. Man måtte ikke tage det afgørende våben ud og lægge det i hænderne på en begrænset kreds

<sup>71</sup> „Resumé af møde med ambassadør Schram-Nielsen den 11. marts 1963“, notits af 12. marts 1963, FM 794/62-63, kasse 52; „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med kontinuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>72</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

af lande. Dette ville betyde en spaltning af NATO.“ Et syn, han gerne så videreformidlet diskret til de amerikanske embedsmænd i NATO-rådet. Schram-Nielsen skulle fremføre det synspunkt, at „den plan, USA her lancerede, kunne risikere at give anledning til en ny splittelse i NATO, og at det kunne blive vanskeligt for os rent indenrigspolitisk at fastholde vor tilslutning til NATO, hvis vi blev ’reduceret til fodfolkets rolle’.“<sup>73</sup> Tilsvarende kunne de amerikanske NATO-repræsentanter diskret orienteres om det kritiske danske syn på Vesttyskland, der dog til gengæld ikke skulle luftes for andre i Rådet.<sup>74</sup>

Som nævnt ovenfor var Hækkerup heller ikke overbevist om, at hensynet til USA fordrede en aktiv dansk indsats. Til trods for, at præsident Kennedy få dage forinden offentligt havde talt varmt for MLF-planen, skønnede Hækkerup på baggrund af samtaler med netop Kennedy og andre amerikanske politikere, at der næppe var tale om „noget ægte ønske fra USA’s side om en ændring af den nuværende situation.“ Formålet var måske snarere at stille Europa over for de vanskeligheder, der ville være forbundet med at etablere styrken – altså egentlig at få Europas nej til forslaget, forestillede Hækkerup sig. Han troede derfor heller ikke, at det ville skade vores forhold til Amerika, at man fra dansk side udtalte, at man var tilfreds med den nuværende ordening, samt at man ikke ønskede en yderligere spredning af atomvåben.<sup>75</sup>

De følgende mange måneders videre arbejde med MLF tydede dog på, at udenrigsministeriet stadig opererede med hensynet til USA som en faktor, der talte for ikke at indtage en negativ stilling til MLF-planerne, hvorfor netop dette aspekt i Hækkerups argumentation tilsyneladende ikke slog igennem i den videre politiske proces. At USA næppe forventede, at Danmark tog et initiativ i sagen, blev dog noteret af direktør Fischer, der ikke „var så sikker på, at USA forventede noget særligt af os i denne sag. Man var fra amerikansk side utvivlsomt klar over vore indenrigspolitiske vanskeligheder“, skønnede direktøren.<sup>76</sup>

Selv om man fra politisk side nu havde udstukket kursen, skulle Danmark ikke melde for stærkt ud, men i stedet holde lav profil i sagen. Eller, som forsvarsminister Victor Gram udtrykte det, „var det væsentligt for os ’at holde skindet på næsen’“. <sup>77</sup> Som Seidenfaden havde noteret få dage tidligere, forventede man jo endnu ikke fra alliancens side et dansk svar, hvorfor det ikke kostede velvilje i NATO at „indtage en afventende holdning.“ Samtidig vurderede han, at „en sådan [stilling] næppe præjudicerer vor stilling, således vi derved kommer ud i noget, der også er indrepolitiske uholdbart.“ Eller som

<sup>73</sup> Sst.

<sup>74</sup> „Resumé af møde med ambassadør Schram-Nielsen den 11. marts 1963“, notits af 12. marts 1963, FM 794/62-63, kasse 52.

<sup>75</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.1.40.e.

<sup>76</sup> Sst.

<sup>77</sup> Sst.

Schram-Nielsen havde udtrykt det under mødet med Hækkerup og Gram, skulle Danmark ikke være en hæmsko for ordningen ved i utide at smide „sorte Trumfer på Bordet ved at fremsætte negative Udtalelser, hvor Tavshed er tilstrækkelig.“<sup>78</sup>

Den danske regerings henholdende spil varede dog ikke længere end til maj 1963, hvor den gjorde det klart, at der hverken ville blive tale om et dansk bidrag til eller deltagelse i en eventuel multilateral styrke. Udenrigsminister Hækkerup erklærede på NATO-mødet i Ottawa, at Danmark ikke ville stille militære enheder til rådighed for MLF, og at den danske basepolitik var uændret. Baggrunden for denne stilling var hensynet til den nordiske balance, der ville risikere at blive forrykket, hvis Danmark indgik i dette atomare samarbejde. Kort efter udtrykte den

danske regering tilsvarende synspunkter hjemme, både fra Folketingets talerstol og i pressen. MLF-enheder ville ikke kunne operere i dansk område. Spørgsmålet om MLF-enheders anvendelse af danske farvande og lejlighedsvis anløb i danske havne var dog ikke eksplicit blevet afvist af Krag, der forsigtigt havde anført, at danske farvande og havne naturligvis var dansk territorium, og at de således var omfattet af dansk atomvåbenpolitik. Et forhold, som de øvrige NATO-medlemmer ifølge Krag naturligvis var klar over.<sup>79</sup> Lidt skarpere blev det formuleret i foråret 1964, da Krag erklærede, at regeringen måtte fastholde, at der ikke måtte placeres atomladninger på dansk territorium, uanset hvilken form MLF måtte få. En politik, der blev beskrevet som en logisk konsekvens af den hævdvundne danske atomvåbenpolitik. For så vidt angik selve MLF-projektet, ville den danske regering endnu ikke indtage en nærmere stilling.

De danske myndigheder fastholdt i 1963-64 deres opmærksomhed omkring MLF-sagens sovjetiske aspekter, hvilket formentlig også var en medvirkende årsag til, at Krag kort inden ministerpræsident Khrusjtjovs besøg i København i sommeren 1964 klart erklærede, at Danmark ikke ville deltage i



*Per Hækkerup, udenrigsminister 1962-1966. Siden finans- og økonomiminister i skiftende regeringer. (Folketinget).*

<sup>78</sup> Sst.

<sup>79</sup> *Grønland under den kolde krig*, s. 443.

MLF, hvis den blev en realitet. Synspunktet var ikke nyt, men efter alt at dømme tog Krag erklæring brodden af en mulig sovjetisk kritik af MLF-spørgsmålet under besøget. Men selv om MLF-spørgsmålet ikke blev nævnt eksplicit i fælleskommunikéet efter besøget, fremgik det, at Sovjetunionen havde forståelse for den danske atomvåbenpolitik, hvorefter Danmark ikke påtænker at oplagre atomvåben på dansk jord. Et forhold, der blev betegnet som „et vigtigt bidrag til styrkelse af freden i Nordeuropa.“<sup>80</sup> I udenrigsministeriet var man opmærksom på, at man fra sovjetisk side muligvis ville søge at omfortolke denne formulering, så den betød, at Danmark ville tage afstand fra fremtidige NATO-nukleare arrangementer. Da det endnu ikke kunne overskues, hvorledes alliancens atompolitiske problemer ville blive løst, var det i dansk interesse at undgå enhver sådan fremtidig binding af Danmarks handlefrihed. Man ønskede med andre ord at fastholde den danske stilling med mulighed for fremtidig ophævelse af forbeholdet.

Formuleringen i det dansk-sovjetiske fælleskommuniké gav også anledning til en drøftelse i udenrigspolitisk nævn på grund af fraværet af det traditionelle forbehold „under de nuværende omstændigheder“. Krag afviste imidlertid, at der var tale om nogen ændring af den danske politik.<sup>81</sup> Der lå da heller ikke i kommunikéets ordlyd nogen *garanti* for den fremtidige politiske kurs. Den ovenfor nævnte udenrigsministerielle vurdering af risikoen for en eventuel udvidelse af det danske forbehold, viser da også i sig selv, at de danske myndigheder ikke anså formuleringen for at være udtryk for en sådan ændring. I den følgende tid var der dog flere tegn på, at den almindelige danske atompolitiske position var svagt skærpet i retning af en permanent afvisning. Hækkerup refererede i midten af september 1964 til den danske politik som „nej til atomvåben“ – uden at henvise til „de nuværende omstændigheder“, der udgjorde grundlaget for den danske atomvåbenpolitikens logik. Der gik da også rygter i den offentlige debat om, at regeringen nu ville afstå fra atomvåbenplacering i Danmark uden forbehold. Baggrunden for denne tilsyneladende stramning i den danske atomvåbenpolitik, skyldtes formentlig den indrepolitiske debat i den meget lange valgkamp, hvor atomspørgsmålet blev et vigtigt element. En valgkamp, hvor 'Kampagnen mod Atomvåben' sidste gang for alvor gik i brechen. Hækkerups ovenfor nævnte bemærkning faldt således under en valgudsendelse i fjernsynet.<sup>82</sup> Regeringen kunne ved at an-

<sup>80</sup> Sst., s. 444; Jensen, *Bjørnen og haren*, s. 622f.

<sup>81</sup> Krag i udenrigspolitisk nævn, 22. juni 1964; *Grønland under den kolde krig*, s. 444. Allerede i februar 1964 havde Krag indvilget i en tilsvarende formulering, hvor der blev anvendt formuleringen „på-tænker“ i stedet for „agter“. „Fælles dansk-sovjetisk communiqué“, 27. februar 1964, UM 105.Dan.6.

<sup>82</sup> „Berlingske Tidende“, 26. september 1964. Socialdemokratiet havde op til valget plakater med det skarpe budskab „Et klart nej til atomvåben“. Også i forsvarsministeriet forberedte man baggrundspapirer om den danske atomvåbenpolitik netop med henblik på brug op til valget. Socialdemokratisk valgplakat, ABA; „Forudsætninger for modtagelse af atomladninger i kritiske situationer“, 9. september 1965, FM 91-26/55-73, kasse 6.

tyde en generel afvisning af atomvåben på dansk territorium tage vinden ud af sejlene på kritikerne af den danske atomvåbenpolitik. Udtalelserne skal i øvrigt ikke blot ses i lyset af MLF-sagen, men også på baggrund af de samtidige diskussioner om atomvåbenfri zoner, hvor regeringens væsentligste modargument var, at Danmark ligesom resten af Norden reelt var atomvåbenfri (se kapitel 13). Det var derfor logisk, at man ikke fandt grund til at fremhæve politikens rummelighed og krigstidsoptionen netop på denne tid, men tværtimod ønskede at betone politikens aktuelle betydning.

Selv om regeringen tydeligt spillede aktivt med ved at antyde en stramning, varede det ikke længe. Umiddelbart efter valget erklærede Hækkerup, at man fra dansk side fortsatte sin atomvåbenpolitik uforandret, hvilket betød, at man sagde nej til atomvåben på dansk jord, men at dette også betød, at der i dette nej ikke lå, at regeringen bandt sig for „en uoverskuelig fremtid, som vi ikke kender, hvis situationer vi ikke kender.“<sup>83</sup> Efter først at have glædet sig over den tilsyneladende stramning af den danske politik, måtte Kreml da også siden erkende, at der ikke var tale om nogen ændring af den danske politik i retning af en permanent afvisning (se kapitel 57).

Der var således ikke grundlæggende ændret ved den danske atomvåbenpolitik, men i kraft af den store opmærksomhed fra såvel hjemlige aktører og opinionen som Sovjetunionen, lå den danske atomvåbenpolitik formentlig endnu fastere i midten af 1960'erne, end den havde gjort i årene inden MLF-spørgsmålets endelige løsning.

Under Folketingets åbningsdebat i oktober 1964 blev MLF-planerne udsat for den sidste substantielle politiske debat. På baggrund af et direkte spørgsmål fra Aksel Larsen om, hvorvidt en MLF skulle have adgang til danske havne, erklærede udenrigsminister Hækkerup, at „hvis holdningen bliver, som det er regerings hensigt den skal blive: at vi fortsat siger nej til atomvåben på dansk territorium, så gælder det naturligvis også det maritime territorium. Derfor kan spørgsmålet efter min opfattelse overhovedet ikke komme til at foreligge, og det tror jeg også man er klar over.“ Samtidig gav Hækkerup udtryk for en mere kritisk holdning til selve MLF-konceptet, idet han tydeligt distancerede sig fra det, han nu kaldte „MLF-idéerne.“ Ved samme lejlighed rejste Aksel Larsen tanken om et dansk veto mod planen, hvilket dog blev klart afvist af regeringen.<sup>84</sup>

## Veto – dansk obstruktion?

Der var aldrig for alvor tale, om at de danske beslutningstagere overvejede et egentligt veto mod MLF-planerne. I foråret 1963 havde chefen for udenrigs-

<sup>83</sup> *Folketingstidende, folketingets forhandlinger* 1964-65, 21. oktober 1964, sp. 197.

<sup>84</sup> Sst., sp. 252f; *Grønland under den kolde krig*, s. 445.

ministeriets politisk-juridiske afdeling, Gunnar Seidenfaden, gjort det klart, at uanset om en vedtagelse måtte kræve enstemmighed i NATO, måtte „det synes klart, at Danmark ikke ville benytte sig af et eventuelt veto, ej heller stemme imod, hvis der hos de store magter består et fast ønske om tankens realisation.“ Et synspunkt, som direktør Paul Fischer erklærede sig enig i. Men hvor Seidenfaden havde skønnet, at der fra synspunktet om, at Danmark ikke skulle nedlægge veto, ikke syntes „noget langt skridt til, at Danmark skulle kunne gå positivt ind for planen som helhed og deltage aktivt i drøftelserne“,<sup>85</sup> var det nu klart, at Danmark ville holde en lav profil i sagen.

Man valgte at indtage en politisk stilling lignende den, man havde indtaget i december 1957, da spørgsmålet om taktiske atomvåben og opstilling af mellemdistanceraketter var på dagsordenen: Altså at „svare ja, ’aber ohne uns‘“, som Hækkerup formulerede det i marts 1963.<sup>86</sup> Det blev dog et meget stilfærdigt dansk ja, idet man fra dansk side ikke gav projektet sin eksplicite vel-signelse. Selve det at skulle give aktiv tilslutning til at styrken uden dansk deltagelse blev stillet til rådighed for NATO, kunne give anledning til „væsentlig indenrigs- og udenrigspolitiske betænkeligheder.“<sup>87</sup> Om end disse hensyn ikke var stærke nok til at lede til et egentligt veto, fik de dog øjensynligt så markant indflydelse, at den danske regering afholdt sig fra et eksplicit tilsagn. Derfor anlagde den danske regering en forsigtig og afbalanceret politisk kurs, hvor man af diplomatiske hensyn ikke bandt sig til MLF-planerne, hverken positivt over for USA og NATO eller negativt over for Sovjetunionen. Dette bundede ifølge udenrigsministeriet „ud over de indenrigspolitiske årsager formentlig også i udenrigspolitiske grunde.“ Hermed tænkte ministeriet på elementer som forstyrrelse af den nordiske balance, på hensynet til den kritiske og afvisende norske holdning og forholdet til Sovjetunionen.<sup>88</sup> Udenrigsministeriet kom i denne forbindelse ikke nærmere ind på udenrigspolitiske hensyn, der fordrede, at man ikke tog *negativt* stilling. Det må dog i forlængelse af udenrigsministeriets indledende overvejelser om MLF i foråret 1963 formodes, at hensyn til alliancesolidariteten her var omdrejningspunktet. Hækkerup satte dette aspekt i spidsen i det udenrigspolitiske nævn i juni 1964, da han understregede, at det ville betyde dansk udmeldelse af alliancen, hvis man nedlagde veto mod MLF's oprettelse.<sup>89</sup>

Når Danmark trods krav fra såvel østblokken som fra den danske venstrefløj veg tilbage fra unødigt indblanding, skyldtes det især alliancepolitiske hen-

<sup>85</sup> „Danmarks holdning til en multilateral NATO-atomstyrke. En udenrigspolitisk vurdering“, referat af 26. februar 1963 med continuationer af 27. februar 1963 ved T. Oldenburg og af 1. marts 1963 ved G. Seidenfaden, UM 105.I.40.e.

<sup>86</sup> „Referat. Møde i udenrigsministeriet mandag den 11. marts 1963 kl. 15.00 vedrørende spørgsmålet om Danmarks stillingtagen til planerne om en NATO-atomstyrke“, 16. marts 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>87</sup> „Planerne om en multilateral NATO-atomstyrke“, notat af 3. december 1963, UM 105.I.40.e.

<sup>88</sup> Sst.

<sup>89</sup> *Grønland under den kolde krig*, s. 444.

syn. Det må formodes, at den stiltiende danske accept blev yderligere stimuleret af, at man i Danmark næppe med rette kunne forvente, at NATO-landene anerkendte det grundlæggende danske atomvåbenforbehold, hvis Danmark begyndte at blande sig i den måde, hvorpå andre NATO-lande håndterede det nukleare problem. I det mindste havde det været det udtalte danske ræsonnement, da spørgsmålet om atomsprængladninger til Forbundshæren havde været sat til diskussion i slutningen af 1950'erne. Desuden måtte potentiel dansk modstand synes frugtesløs i lyset af, at man fra dansk side ikke forventede f.eks. fransk eller norsk veto, hvilket kunne have tilladt en stærkere dansk reservation. Endelig blev overvejelser om egentlig obstruktion af planerne desuden fra såvel Hækkerups som fra flere embedsmænds side skønnet unødvendigt, da det langt fra var sikkert, at planerne overhovedet ville blive til noget. Dette havde også været et af argumenterne bag flere embedsmænds ønske om en positiv dansk stillingtagen.

Medens Danmark aldrig for alvor overvejede at nedlægge veto mod styrkens oprettelse, gik den danske stilling til MLF gradvis fra åbent afventende til direkte negativ. Men først efter MLF's egentlige død ved årsskiftet 1964-65 omtalte Hækkerup MLF som endeligt uddebatteret. Den sidste prøve på dansk engagement i atomstyrkeplanerne kom i efteråret 1964, hvor de danske myndigheder stadig fandt, at der var udsigt til, at MLF ville blive en realitet.

## Efterspil: Dansk „package deal“ og ANF

Selv om man fra dansk side havde nået det standpunkt, at man ikke ønskede at deltage i MLF og derfor heller ikke deltog aktivt i forberedelses- og undersøgelsesfasen, kunne man stadig forsøge at påvirke forløbet omkring styrkens mulige oprettelse. Overvejelserne omkring en dansk indsats knyttede sig særligt til MLF's konsekvenser for forholdet mellem Øst og Vest. For så vidt angik de forventede sovjetiske reaktioner på MLF havde to grundopfattelser længe gjort sig gældende internt i alliancen. På den ene side stod den amerikansk-tyske opfattelse, efter hvilken Kreml ville affinde sig med styrkens oprettelse og derpå vise sig villig til at fortsætte afspændingen. På den anden side stod den opfattelse, som blandt andet Danmark delte, at Sovjetunionen ville reagere skarpt. Med udgangspunkt i denne forventning overvejede det danske udenrigsministerium, hvordan man kunne undgå en kraftig sovjetisk reaktion, der ud over eventuelle modforanstaltninger ville føre til, at Moskva nægtede at deltage i yderligere afspændingsskridt, især undertegnelse af en ikke-spredningsaftale. En sådan udgang på MLF ville være „til skade for den vestlige verdens position ikke blot over for de uforpligtede lande, men også over den offentlige opinion i mange NATO-lande“, vurderede udenrigsministeriet i efteråret 1964. Det danske fokus på at undgå at rejse for megen antipati bun-

dede ikke mindst i udsigten til, at NATO „på ubehagelig vis kommer i søgelyset under FN’s 19. generalforsamling“, da man da kunne forvente et forslag om „et moratorium for MLF’s etablering i afventen af yderligere forhandlinger om en ikke-spredningsaftale.“ I denne situation ville det være af betydning, mente udenrigsministeriet, om man fra vestlig side kunne „opstille et konstruktivt alternativ til sådanne resolutionsforslag“. Derfor søgte man fra dansk side at trække tænderne ud på denne kritik ved at gøre forslaget mere spiseligt for Øst gennem supplerende afspændingsfremmende tiltag i en såkaldt ’package deal’.<sup>90</sup>

Den danske plan gik ud på at ventilere dette forslag over for den ny britiske Labour-regering, endnu før den havde udstukket sin kurs i MLF-sagen. Trods en dansk-norsk fælles interesse i sagen besluttede man fra dansk side at gå enegang over for briterne. For det første var en hurtig henvendelse nødvendig, og en koordination ville tage tid. For det andet havde Oslo „eksponeret sig i MLF-sagen, hvilket vi ikke har gjort. Vi har derfor bedre muligheder for at influere gennem en uformel diplomatisk henvendelse“, lød den danske vurdering. Når Danmark fokuserede på briternes position, skyldtes det desuden, at Storbritannien var i en nøgleposition, for så vidt angik MLF’s videre skæbne. Og da man antagelig måtte forvente, at MLF ville blive gennemført, var det i dansk interesse, at briterne kom til at deltage i styrken, således at man kunne undgå, at MLF „reelt fremtræder som et bilateralt amerikansk-tysk foretagende.“<sup>91</sup> Hvis Storbritannien var med som garant over for Vesttyskland, ville en MLF „både i øst og vest og i de mindre NATO-lande miste meget af det odiøse skær, der hidtil har ligget over en MLF“, lød vurderingen i udenrigsministeriet.<sup>92</sup> De positive forventninger til det nye britiske koncept pegede ligefrem i retning af et resultat, der måske endog kunne blive „et arrangement, hvor også Danmark vil kunne se sin interesse i at deltage.“ Udenrigsministeriets embedsmænd syntes dermed at operere ud fra Hækkerups erklærede modvilje over for MLF’s tyske slagside: Hvis det massive tyske problem udgik af ligningen, stillede sagen sig åbenbart væsentligt anderledes.

Udenrigsministeriet ridsede fire punkter op, som skulle få MLF til at glide lettere ned i Øst. For det *første* en klar pointering af, at der ikke ville blive tale om en spredning af den politiske kontrol, altså at det amerikanske veto skulle opretholdes. For det *andet*, at ikke-atomlandene i MLF ubetinget gav afkald på at udvikle nationale atomvåben og på at erhverve sig national kontrol med sådanne våben. For det  *tredje*, at Vesten tilbød at slutte en verdensomspændende ikke-spredningsaftale, og for det *fjerde*, at Vesten tilbød en aftale med

<sup>90</sup> „Eventuelt dansk initiativ vedrørende MLF“, notits af 21. oktober 1964, UM 119.K.4.c/7.

<sup>91</sup> Sst.

<sup>92</sup> „Nogle bemærkninger til det i P.J.I.s notits af 21.10.1964 omhandlede eventuelle danske forslag vedr. en ’MLF-package-deal’“, notits af 3. november 1964, udfærdiget af chef for NATO-kontoret, Per Frellesvig, UM 119.K.4.c/7.

østmagterne om forbud mod placering af landbaserede mellemdistanceraketter „og andre strategiske atomvåben i en zone, der kunne omfatte hele Tyskland, Polen, Tjekkoslovakiet, Ungarn og måske også Italien, Danmark og Norge.“<sup>93</sup> Dette sidste danske forslag havde klare lighedspunkter med tidligere østlige, især polske, forslag, der – som anført i kapitel 13 – blev afvist fra dansk side, ikke mindst da de ville medføre en skævvridning af magtbalancen på grund af de østlige opstillinger i den vestlige del af Sovjetunionen. Dette argument blev gentaget i efteråret 1964, hvor også den teknologiske udvikling, der gjorde skellen mellem strategiske og taktiske atomvåben vanskelig, blev fremhævet som en hæmsko for en praktisk gennemførelse af et sådant forslag. Endelig kunne zoneforslaget belaste det danske forhold til Vesttyskland, der ville reagere skarpt på forslaget, og som „jo allerede skal overtales til at sluge den modificerede MLF“, skønnede chefen for det kontor, der oprindeligt havde lanceret idéen om et dansk 'package deal'-forslag.<sup>94</sup> Et syn, der samtidig blev udtrykt af hans kollega fra NATO-kontoret, der pointerede, at man fra dansk side burde være opmærksom på ikke at „genere sin sydlige nabo, handelspartner og allierede mere end strengt nødvendigt“, selv om man måske kunne forvente, at også zoneforslaget kunne finde klangbund hos Labour, der havde „sit eget syn på Tyskland“, og som tidligere havde været på kollisionskurs med Bonn med tanker om disengagement. På denne baggrund fandt NATO-kontoret, at man på et tidligt tidspunkt var rede til at lade punkt 4 falde, mens andre røster, blandt andre direktør Paul Fischer, var betænkelige ved overhovedet at fremføre dette punkt over for briterne.<sup>95</sup>

I begyndelsen af november blev de danske myndigheder underrettet om, at det britiske modforslag til MLF var ved at tage form, hvorfor man i udenrigsministeriet overvejede, om tiden skulle være løbet fra et dansk 'package deal'-initiativ. Da MLF-tanken var under revision, var der næppe grund til, at man „fra dansk side skulle eksponere sig unødigt.“<sup>96</sup> Samtidig lå det britiske fokus på løsning af det atlantisk-europæiske problemkompleks snarere end det øst-vestlige problemkompleks. Som chefen for politisk-juridisk afdeling, Gunnar Seidenfaden, vurderede, var Øst-Vest-perspektivet ikke længere aktuelt, og man risikerede blot at demonstrere, at man i sin tænkning hinkede ef-

<sup>93</sup> „Eventuelt dansk initiativ vedrørende MLF“, notits af 21. oktober 1964, UM 119.K.4.c/7.

<sup>94</sup> „MLF“, notits af 3. november 1964, udfærdiget af kontorchef for P.J. I, Per Groot, med kommentar af direktør Paul Fischer, UM 119.K.4.c/7. Som anført i kapitel 13, vurderede udenrigsministeriet i sidste ende, at magtbalancen ikke ville blive skævvredet som følge af Gomulka-planen. Se Thorsten Borring Olsen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn*, Dansk udenrigspolitikshistorie, bd. 5, 2005.

<sup>95</sup> „Nogle bemærkninger til det i P.J.I.s notits af 21.10.1964 omhandlede eventuelle danske forslag vedr. en 'MLF-package-deal'“, notits af 3. november 1964, udfærdiget af chef for NATO-kontoret Per Frellesvig, UM 119.K.4.c/7; „Notits til Direktøren“, 6. november 1964, UM 119.K.4.c/7.

<sup>96</sup> Når sagen nu syntes mindre overhængende, skyldtes det også, at den forventede FN-generalforsamling så ud til at blive udskudt. „Nogle bemærkninger til det i P.J.I.s notits af 21.10.1964 omhandlede eventuelle danske forslag vedr. en 'MLF-package-deal'“, notits af 3. november 1964, udfærdiget af chef for NATO-kontoret Per Frellesvig, UM 119.K.4.c/7.

ter englænderne. Et eventuelt 'package deal' forslag kunne meget vel „komme som en hund i et spil kegler“, fandt han.<sup>97</sup>

Kort efter indløb de første substantielle efterretninger om briternes kommende ANF-tanker, og fra dansk side besluttede man sig for at undersøge nærmere, om de danske forventninger til de formodede britiske idéer om 'mixed manning' af eksisterende enheder og en mindre ambitiøs udbygning af den kontroversielle multilateralt organiserede Polaris-flådestyrke holdt stik. Hvis det viste sig at være tilfældet, kunne man da fra dansk side pointere over for briterne, at man „allerede i de nuværende fremkomne modifikationer finder elementer, der gør MLF mindre anstødelig for Sovjet“, og at man herudover kunne overveje at supplere med de forsikringer og tilbud, som udenrigsministeriet havde på tegnebrættet.<sup>98</sup>

Selv om der til det sidste havde været betænkelighed i udenrigsministeriet om det danske delforslag angående oprettelse af en zone uden strategiske atomvåben, kom det åbenbart i sidste ende til at indgå i Per Hækkerups samtaler i London i begyndelsen af november 1964. Her blev briterne angiveligt orienteret om de danske tanker, og kort efter fremsendte man fra dansk side et uformelt og fortroligt aide-mémoire, der blandt andet resumerede samtlige fire punkter, med hvilke atomstyrken skulle gøres acceptabel for Kreml.<sup>99</sup> Opfordringen til zonetanker affødte stærke reaktioner fra den afgående danske ambassadør i Paris, Eyvind Bartels, der kaldte sådanne tanker „yderst alvorlige og betænkelige“, selv om „de gode englændere“ med deres „kuriøse blanding af nationalistiske og afspændingstanker“ sikkert ville interessere sig for sådanne synspunkter. Bartels advarede imod en neutralisering af Tyskland, der kunne have yderst alvorlige konsekvenser, også for Danmark. Endelig udtrykte Bartels med ironisk anstrøg taknemmelighed for udenrigsministeriets instruks om, at sagen ikke skulle omtales „thi jeg kan forsikre for, at modtagelsen her af tanker af denne art ville være absolut afvisende, for ikke at sige 'violente'. Ja, Europas fremtid tegner sig ikke lyst for øjeblikket.“<sup>100</sup>

At Paris næppe heller så med glæde på sådanne zonetanker kom for dagen få uger senere, da man fra vesttysk side opsøgte både Krag og ledende embedsmænd i udenrigsministeriet for at få be- eller afkræftet de rygter, der var tilflydt Bonn fra Paris, nemlig at „der forestod et britisk initiativ gående ud på en kontakt med blandt andet Moskva at undersøge mulighederne for en denuclearisering af Centraleuropa“, og man havde grund til at formode, at et

<sup>97</sup> „Foreløbigt notat vedrørende MLF“, 3. november 1964, udfærdiget af chef for politisk-juridisk afdeling G. Seidenfaden, UM 119.K.4.c/7.

<sup>98</sup> „MLF – Danske tanker om en 'package-deal'“, notis af 5. november 1964, udfærdiget af P. Groot, set af P. Fischer, G. Seidenfaden og P. Hækkerup, UM 119.K.4.c/7.

<sup>99</sup> Instruks fra udenrigsministeriet til den danske ambassade i London angående fremsendelse af uformelt aide-mémoire, 12. november 1964, UM 119.K.4.c/7.

<sup>100</sup> Brev til P. Fischer fra den danske ambassadør i Paris, E. Bartels, 19. november 1964, UM 119.K.4.c/7.

skandinavisk NATO-land var blevet underrettet om disse planer. Krag mente ikke at kende til sådanne planer, men henviste nærmere til Hækkerup, der var på udenlandsrejse. I udenrigsministeriet besvarede viceudenrigsråd Troels Oldenburg den vesttyske henvendelse med, at det var Danmark „bekendt, at den britiske regering omgikkes visse idéer om at undersøge mulighederne for en vis 'disengagement' i Europa med det formål at svække Sovjets modstand mod MLF.“ En udlægning, der ganske vist ikke var forkert, men som dog næppe heller gav et retvisende billede af sagsforløbet. At den britiske premierminister Wilson ifølge de vesttyske informationer skulle „rejse til Moskva for at drøfte fjernelse af alle atomvåben fra tysk område“ var imidlertid ikke danskerne bekendt, bemærkede Oldenburg. Dette var antagelig korrekt, da der i det danske forslag til briterne kun var tale om strategiske atomvåben.

Det britiske ANF-forslag blev præsenteret på NATO's ministerrådsmøde i december 1964. Briterne foreslog blandt andet, at de deltagere i styrken, der allerede besad atomvåben, skulle forpligtes til ikke at sprede kontrollen med disse våben, og ikke-atommagterne skulle tilsvarende garantere, at de ikke ville erhverve disse våben eller kontrol med dem. Disse to forudsætninger passede godt i de danske tanker og var grundlæggende overensstemmende med punkt 1 og punkt 2 fra den danske 'package deal.' Således indeholdt briternes forslag fra et dansk synspunkt elementer, der gjorde styrkens oprettelse „mere konstruktiv og acceptabelt“ end MLF. Faktisk lå forslaget på flere områder klart på linje med dansk udenrigspolitik, specielt hvor det drejede sig om bevarelsen af USA's mulighed for veto og sikkerhed mod øget politisk spredning.<sup>101</sup> Men selv om Danmark havde klare forhåbninger om, at det ny britiske ANF-forslag kunne løse en del af de problemer, der knyttede sig til de allierede planer om en atomslagstyrke, endte Danmark med at indtage en stilling, der ikke lå langt fra holdningen til MLF. Da det britiske forslag blev præsenteret i december 1964, erklærede udenrigsminister Hækkerup, at man fra dansk side ikke så nogen interesse i en ændring af de eksisterende forhold, men at man ville møde ethvert forslag åbent. Samtidig fremhævede han blandt andet, at man omhyggeligt måtte vurdere den østeuropæiske frygt for nye vestlige nukleare arrangementer og tage den i betragtning, når alliancens nukleare problem skulle løses. Dette synspunkt gav ringe udsigt til en positiv udgang på ANF, da den østlige reaktion over for ANF skulle vise sig omtrent lige så negativ som reaktionen over for MLF, om end den prompte sovjetiske kritik ikke eksplicit nævnte regulære modforanstaltninger.<sup>102</sup> Hensynet til den uforandrede negative østlige indstilling talte for, at Danmark i tråd med MLF-forløbet til fulde afstod fra at involvere sig i nærmere forhandlinger om ANF.

<sup>101</sup> Indberetning af 10. marts 1965 fra den danske ambassade i London, UM 105.I.40.e; „Overvejelserne vedr. NATO-alliancens atomforsvar. Det britiske forslag om ANF“, referat af 18. januar 1965, UM 105.I.40.e.

<sup>102</sup> „Nato-atomstyrken“, indberetning af 15. januar 1965 fra den danske ambassade i London, UM 105.I.40.e.

Den danske ambassade i London, der fulgte ANF-forløbet tæt, advarede om, at selv uforpligtende deltagelse i ANF-forhandlingerne måtte forventes at føre til så skarpe reaktioner fra østblokken, at de dansk-sovjetiske relationer og NATO's Nordflanke blev ført ind i „en ny og farlig fase, som det også må være en samlet NATO interesse at undgå.“<sup>103</sup>

De diskret ventilerede danske bekymringer var langt fra enestående på NATO-mødet, som ifølge den danske NATO-ambassadør nu var domineret af modstandere mod planerne om en multilateral styrke. Dette almindelige opbrud i den etablerede konsensus omkring en sådan styrkes oprettelse stimulerede formentlig også den noget stærkere danske reservation over for projektet. Ud fra almindelige udenrigspolitiske betragtninger udtrykte kritikerne bekymring for, hvilken virkning forslagene ville få for relationerne mellem Øst og Vest og forholdet NATO-landene imellem.<sup>104</sup> Den grundlæggende forudsætning for det danske arbejde så sent i processen havde jo netop været, at atomstyrken tydede på at blive en realitet. Hvis dette perspektiv var ved at fortone sig med en stærk fransk kritik og en mere tøvende vesttysk holdning, ville den danske regering ikke presse på for at få styrken gennemført. De andre NATO-landes fokus i december 1964 på de interne alliancepolitiske problemer ved MLF/ANF optrådte også centralt i den danske stillingtagen, hvor man f.eks. ud over overvejelser omkring NATO-rådets mulige reducerede rolle noterede sig, at Frankrigs reelle om ikke formelle udelukkelse var problematisk. Derfor havde Hækkerup på ministerrådsmødet i december 1965 videre understreget, at enhver løsning på det nukleare problem måtte udformes således, at den forenede snarere end delte alliancen, at Danmark ikke kunne forestille sig en NATO-alliance uden de nuværende større medlemslande, og at Danmark ikke kunne forestille sig et Europa uden alle de væsentlige europæiske landes deltagelse. Lige som det var tilfældet med Øst-Vestperspektivet, medførte sådanne alliancepolitiske perspektiver, at det endnu næppe kunne overskues, om en virkeliggørelse af det britiske forslag „i det lange løb vil svare til danske interesser.“<sup>105</sup>

Medens den danske regering ved indgangen til 1965 indtog en stilling, der gjorde det stadigt mere usandsynligt, at der ville blive tale om dansk støtte til nogen af de projekter, der kredsede om opstilling af en slagstyrke – uanset hvilken form, den måtte antage – viste Danmark til gengæld kort efter betydelig interesse for de konsultationsordninger, som kom til at tage form fra

<sup>103</sup> Indberetning af 10. marts 1965 fra den danske ambassade i London, UM 105.I.40.e. Den betydelige usikkerhed om ANF's fremtid var også i sig selv et argument for en afventende dansk holdning.

<sup>104</sup> „Nuklear politik i NATO“, indberetning af 25. januar 1965 fra den danske repræsentation i NATO, udfærdiget af ambassadør E. Schram-Nielsen, UM 119.K.4.c/7.

<sup>105</sup> „Overvejelserne vedr. NATO-alliancens atomforsvar. Det britiske forslag om ANF“, referat af 18. januar 1965, UM 105.I.40.e. På NATO-ministerrådsmødet i december 1965 noterede Hækkerup også, at man fra dansk side lagde vægt på, at NATO-rådets rolle ikke blev mindsket.

midten af 1960'erne, ikke mindst med nedsættelsen af Nuclear Planning Group.<sup>106</sup>

## Danmark og MLF – en vurdering

De danske myndigheder overvejede helt frem til 1963, om man fra dansk side kunne deltage begrænset i oprettelsen af en MLF. Baggrunden for en sådan deltagelse bundede ikke mindst i behovet for at skabe sig den nødvendige goodwill til at foretage en afvisning af regulære MLF-baser på dansk jord, der var et klart brud på den hævdvundne danske atomvåbenpolitik. I foråret 1963 stod det dog klart, at den danske regering hverken ville deltage aktivt i MLF eller tillade MLF at operere i danske havne eller farvande. De ledende danske sikkerhedspolitiske beslutningstageres stilling var motiveret af to grundlæggende hensyn: For det *første* indenrigspolitiske hensyn, der især knyttede sig til den udbredte modstand mod MLF på den ene side blandt vælgerkorpset og det socialdemokratiske bagland, og på den anden side hos den radikale regeringspartner. For det *andet* udenrigspolitiske hensyn til forholdet til Sovjetunionen, hvilket særligt knyttede sig til risikoen for en forværring af det bilaterale dansk-sovjetiske forhold, der ville blive belastet ved dansk engagement i MLF.

Dertil kom, at den danske atomvåbenpolitik efterhånden var blevet så fastlåst, at enhver ændring blev stadigt mere vanskelig at retfærdiggøre – over for Kreml såvel som over for hjemlige kritikere. Enhver større eller mindre (opfattet) ændring i politikken ville virke problematisk, da det ville blive fremstillet som en skærpelse af den danske kurs og formentlig som et direkte løftebrud. MLF-sagen havde dermed også den funktion, at opmærksomheden omkring politikken og de hyppige gentagelser af den danske stilling næsten automatisk medvirkede til at indskrænke den politiske handlefrihed mht. senere ændringer. Ikke mindst da man fra regeringens side ved flere lejligheder undlod at eksplicitere det danske atomvåbenforbeholds særegne formulering omkring „de nuværende omstændigheder“, der i disse år reelt var ensbetydende med fredstid.

Et væsentligt omdrejningspunkt i den danske indenrigs- og udenrigspolitiske hensyntagen var spørgsmålet om vesttysk adgang til mellemdistance-raketter gennem deltagelse i MLF. Et spørgsmål, som indtog en central placering ikke blot i den vestlige, men i høj grad også i den østlige behandling af MLF. Kreml anså nemlig ethvert tilløb til etablering af en NATO-atomstyrke som vesttysk atombevæbning ad bagdøren, og det vesttyske aspekt blev også krumtappen i de østlige forsøg på at få den danske regering til aktivt at mod-

<sup>106</sup> For en behandling af Danmarks virke i NPG, se Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

arbejde planerne. I Danmark blev den instinktive reservation over for enhver form for militarisering af Forbundsrepublikken delvis afbalanceret af en logisk politisk kalkule, i hvilken det nærmest uafvendelige krav om atombevæbning kunne løses gennem indbinding i NATO-regi. I sidste ende talte det stadig øgede vesttyske aspekt ved MLF dog for en reserveret dansk stilling til tanken. Selv om den danske regering efterhånden indtog en ret kritisk stilling til MLF, kom spørgsmålet om dansk obstruktion af planerne dog aldrig på tale. Den danske stilling forblev, at man ikke mente at se noget behov for en ændring af alliancens øjeblikkelige atompolitiske ordning. Det er da også klart, at Danmark ikke delte det udbredte vesteuropæiske ønske om øget indflydelse på kontrollen med atomvåbnene. Faktisk så Danmark helst, at kontrollen forblev hos den amerikanske præsident. Både for at begrænse risikoen for eskalation, der ville blive øget ved spredning af det politiske ansvar, og for at sikre afskrækkelsens troværdighed, der ville blive svækket med for mange beslutningstagere. Dette gjaldt også Danmark selv. Udenrigsministeriet erkendte således, at afskrækkelsen ville blive svækket ved f.eks. dansk eller norsk deltagelse i en sådan styrkes kontrolorgan. Endelig ønskede man fra dansk side at begrænse vesttysk operativ indflydelse på våbnenes indsættelse. Tilliden til naboen mod syd var og blev begrænset.

Når man fra dansk side i sidste ende ikke mente at kunne støtte MLF-forslaget aktivt, skyldtes det først og fremmest den betydelige negative opmærksomhed omkring især det tyske aspekt i verdensopinionen i almindelighed og i østlandene i særdeleshed samt de konsekvenser, som en MLF efterhånden måtte formodes at kunne medføre. Disse aspekter var også hoveddrivkræfterne bag det såkaldte danske 'package deal'-forslag rettet til Storbritannien for at tage brodden af planerne om en NATO atomstyrke. At det tyske perspektiv spillede en central rolle for den danske vægning, antydes af, at udenrigsministeriet så sent som i efteråret 1964 kunne overveje, at en MLF, der ikke antog karakter af en rent vesttysk-amerikansk bilateralt foretagende, kunne Danmark ligefrem muligvis se en fordel i at deltage i selv.

Det var efter alt at dømme i denne del af den danske beslutningsproces, at udenrigspolitiske hensyn fik den største indflydelse. Udsigten til, at MLF-planerne og deres vesttyske slagside hæmmede forbedring af det internationale klima, ikke mindst opnåelse af en ikke-spredningsaftale, medvirkede til, at man fra dansk side forholdt sig stadigt mere reserveret over for selve MLF-tankens. Hertil kom, at MLF nu ville risikerede at svække NATO's image og hæmme alliancens sammenhængskraft. Kombinationen af disse forskellige politiske drivkræfter bag Danmarks afspændingspolitiske prioriteringer skulle komme endnu klarere til udtryk i de kommende år, hvor NATO's afspændingsprofil blev sat på dagsordenen.