

## 40 · Østersøspørgsmålet 1963-1978

### Introduktion

Danmark havde indtil slutningen af 1950'erne ligget uden for NATO's forsvarslinjer. Derfor havde man fra dansk side ikke blot støttet arbejdet for etablering af en fremskudt strategi, men også søgt at få NATO til at opprioritere Nordflanken og betydningen af Østersøen og de danske stræder. Denne indsats fortsatte op i 1960'erne, hvor der begyndte at komme øget internationalt fokus på området. Både Øst og Vest opprioriterede området, hvilket skabte nye problemer for Danmark i slutningen af 1960'erne og i 1970'erne, hvor Østersøen kom til at stå centralt på den danske sikkerhedspolitiske dagsorden.

I dette kapitel vil disse perspektiver blive gennemgået nærmere med henblik på at redegøre for det danske syn på ikke blot den øgede østlige aktivitet, men også den øgede vestlige aktivitet. Endelig vil det stadige danske problem omkring Bornholm blive behandlet nærmere.

### Sovjetisk flådeopbygning

I 1960'erne blev der gennemført en betydelig ekspansion af den sovjetiske flåde. En ekspansion, der ifølge det danske udenrigsministerium foregik i et tempo, der ikke var set siden Peter den Store skabte sine flåder i Arkhangelsk og Petersborg. Flådeopbygningen var, vurderede udenrigsministeriet, udtryk for, at Sovjetunionen i stedet for som hidtil at have fokuseret på forsvaret af det nære søterritorium, nu ønskede at skyde sine forsvarslinjer frem, helt ud på verdenshavene.<sup>1</sup> Synspunktet blev delt af Forsvarets Efterretningstjeneste, der sidst i 1960'erne konstaterede, at den sovjetiske flådetilstedeværelse gennem 1960'erne havde „antaget helt ny former“. Opfattelsen var, at den sovjetiske flåde skulle udføre en strategisk defensiv – hvad der på ingen måde udelukkede en taktisk offensiv i det danske område – primært møntet på at standse den forventede trussel fra den amerikanske flåde så langt fremme som muligt.<sup>2</sup>

Ud over at være en forøgelse af den militære kapacitet i tilfælde af krig og en markering af Sovjetunionens samlede magtposition gennem øget militær

<sup>1</sup> „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2.

<sup>2</sup> FE halvårsoversigt 2/1968, s. 84f.; FE halvårsoversigt 2/1965, s. 42f. Se kapitel 50 for en grundig analyse af FE's vurderinger af den østlige kapacitet.

synlighed, fandt udenrigsministeriet det endvidere nærliggende at se den store flådekapacitet som et muligt politisk redskab. Den demonstrative flådetilstedeværelse kunne tænkes anvendt til at forhindre vestallieret anvendelse af basefaciliteter i og uden for NATO-området, og „i visse tilfælde“ som politisk løftestang ved opretholdelse eller indsættelse af pro-sovjetiske regimer. For så vidt angår den politiske pressionsfaktor fandt udenrigsministeriet det dog diskutabelt, om flåden „for øjeblikket er et virkelig effektivt udenrigspolitisk instrument“.<sup>3</sup>

Den øgede flådekapacitet blev også afspejlet i det danske nærområde, hvor den sovjetiske Østersøflåde blev øget og moderniseret. Hertil kom, at den østlige amfibiekapacitet, især den østtyske og polske, ifølge FE undergik en „ret betydelig forøgelse“ fra midten af 1960'erne.<sup>4</sup> Den sovjetiske Østersøflåde skulle primært virke i Østersøen, antagelig med flådestøtte til landmilitære operationer i Nord- og Centraleuropa. Fra slutningen af 1960'erne foregik en forøgelse af Østersøflådens opgaver til også at omfatte forsvar uden for Østersøområdet.<sup>5</sup> Der var desuden placeret hjælpeskibe i Østersøflåden, som var beregnet på at forsyne sovjetiske flådeenheder i Nordsøen og det nordlige Atlanterhav.<sup>6</sup> Endvidere var der deployeret eskortefartøjer, som ifølge udenrigsministeriet formodentligt skulle bidrage til at etablering af søtransportruter, og oceangående ubåde, som nødvendigvis måtte være møntet på opgaver i Atlanterhavet, antagelig sammen med Nordflåden.<sup>7</sup> At Østersøflåden havde opgaver uden for deployeringsområdet blev yderligere antydnet af, at det østlige styrkeforhold i det baltiske område angiveligt var mere end 4:1, og at der fra udgangen af 1960'erne blev foretaget fælles øvelser mellem Nordflåden og Østersøflåden.<sup>8</sup> Ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste tydede de sovjetiske forsøg på at skabe og konsolidere en fremskudt forsvarslinje sidst

<sup>3</sup> „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2. I 1981 blev et eksempel på et sådant løftestangsprincip fremhævet i pressen i forbindelse med krisen i Polen „Kremls jernnæve over Polen“, „Ekstrabladet“, 19. august 1981.

<sup>4</sup> Sammenlign kapitel 50. Forøgelsen af amfibiekapaciteten i Øst blev suppleret af de nye missilfartøjer, heriblandt OSA-missilubåde. I slutningen af 1970'erne blev flådeopbuddet, ikke mindst antallet af ubåde, dog reduceret, og styrkeforholdet begyndte at ændre sig i takt med, at de vestlige flåder fik nye langtrækkende missiler (jf. kap. 80).

<sup>5</sup> Se kapitel 50 og 51.

<sup>6</sup> „Udviklingen i Warszawapagtens flåde- og flyaktivitet i Østersøområdet“, FE-notat af 23. december 1975, FE's arkiver. Det var også disse hjælpeskibe, der udgjorde hovedparten af den østlige passage gennem de danske stræder i 1970'erne. Disse skibes passager var fordoblet siden begyndelsen af 1960'erne, mens regulære krigsskibes passage i perioden fra 1960 til 1975 var halveret. En udvikling, der ifølge FE skyldtes, at Nordflåden, Sortehavsflåden og Stillehavsflåden nu stort set var udbygget og nybyggede krigsskibe fra østersøværfterne derfor ikke længere passerede stræderne i samme omfang.

<sup>7</sup> Når disse fartøjer var deployeret i Østersøen, skyldtes det ifølge udenrigsministeriet muligvis, at sejlafstanden til Nordsøen og Atlanterhavet var kort, selv om den jo ikke var fri. „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2.

<sup>8</sup> *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, Udenrigsministeriet 1970, s. 266f; Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, Dansk udenrigspolitik historie bd. 6, 2004, s. 170.

i 1960'erne på en højere interesse i at beherske de danske stræder under krig.<sup>9</sup>

Netop spørgsmålet om den sovjetiske interesse i Østersøen og de danske stræder blev i 1972 genstand for den danske dagspresses opmærksomhed. På baggrund af et essay fra det London-baserede *International Institute for Strategic Studies* om den sovjetiske opprioritering af Nordflåden hævdede *Kristeligt Dagblad* og *Aktuelt*, at den sovjetiske strategiske interesse i stræderne og dermed i dansk territorium var mindsket.<sup>10</sup> Dagbladenes konklusion blev afvist af udenrigsministeriet. Først og fremmest kunne dagbladenes slutninger om svækket sovjetisk interesse ikke udledes direkte af det britiske essay, der tværtimod pointerede, at Sovjetunionen måtte kunne kontrollere de danske stræder for at deployere enheder fra Østersøflåden i Atlanterhavet. Dagbladenes problematiske læsning af essayet betød dog ikke nødvendigvis, at konklusionerne var forkerte. Derfor fandt udenrigsministeriet det relevant at undersøge spørgsmålet nøjere. Imidlertid blev den eksisterende opfattelse i udenrigsministeriet, nemlig at der var en „betydelig sovjetisk interesse i at kunne kontrollere de danske stræder“, bekræftet.<sup>11</sup> Fraset det faktum at Østersøflåden stadig var af en betydelig størrelse og blev suppleret af den østtyske og polske flåde, fremhævede udenrigsministeriet bl.a. det sovjetiske behov for kontrol af de danske stræder for at sikre såvel de østlige enheders udpassage til løsning af opgaver sammen med Nordflåden som deres indpassage til Østersøen. Dette sidste behov skyldtes især tilstedeværelsen af værftsfaciliteter i hele det baltiske område, fra Leningrad over Kaliningrad til værfter i Polen og Østtyskland. Disse basefaciliteter, som lå tæt på større industriområder, syntes mere oplagte til genforsyning og reparation end de fjerne ishavne, hvor Nordflåden opererede. Netop transporten af nybyggede skibe fra skibsværfterne i det baltiske område udgjorde også en del af forklaringen på den øgede flåde gennemsejling, som man fra dansk side registrerede i 1960'erne.<sup>12</sup> Ud over at opnå fri ind- og udsejling til egne flådeenheder bestod den sovjetiske interesse i at sikre sig militær kontrol med adgangsvejene til Østersøen

<sup>9</sup> Det står i dag klart, at Warszawapagtens planer fra 1960'erne om et gennembrud af de danske stræder var dikteret af behovet for at kunne føre flådestyrker ud i Nordsøen og derfra videre ud i Atlanterhavet, hvilket overordnet set var en defensiv foranstaltning ved fremskydning af forsvarslinjer. En besættelse af stræderne og især den jyske halvø var i østlig optik desuden nødvendig af hensyn til flankesikring for det østlige landmilitære angreb over den tyske højslette, jf. kapitel 50.

<sup>10</sup> „Danmark synes nu at have mistet sin betydning i Sovjetunionens militær-strategiske planlægning“, „Kristeligt Dagblad“, 29. juli 1972; „Sovjet har mistet interessen for Danmark som Østersøens partner“, „Aktuelt“ 29. juli 1972; „The Soviet Navy in the North“, i *Strategic Survey 1971*, London, 1971. Se også Thorsten Barring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn*, Dansk udenrigspolitikshistorie bd. 5, 2005.

<sup>11</sup> „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2; „Sovjetunionens forhold til de danske stræder og Østersøen“, notat af 6. april 1970, UM 105.Dan.1/2.

<sup>12</sup> „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2.

også i, at vestlig indtrængen i Østersøen kunne modvirkes.<sup>13</sup> Så selv om man fra sovjetisk side muligvis kunne deployere dele af Østersøflåden i Nordsøen forud for en konflikt, ville dette ikke alene opfylde det sovjetiske behov for kontrol af de danske stræder, som også efter konfliktens udbrud synes at have været nødvendig. Dertil kommer, at en sådan deployering ville give Vesten et klart varsel om de forestående operationer.

Udenrigsministeriets vurdering af strædernes betydning fandt desuden støtte i SACEUR's vurdering af, at Sovjetunionen i krigstid ville have behov for fri passage mellem Østersøen og Nordsøen af hensyn til for det første indsejling til værfts- og reparationsfaciliteterne i det baltiske område, og for det andet udsejling for Østersøflådens egne enheder, der skulle operere i Nordatlanten og andre steder.<sup>14</sup>

Udenrigsministeriets samlede vurdering af, at den aktuelle udbygning af Nordflåden altså næppe betød en formindsket sovjetisk interesse i at kunne kontrollere de danske stræder, var ifølge udenrigsministeriet selv i øvrigt i tråd med den samtidige militære vurdering af, at en sovjetisk besættelse af dansk territorium måtte ske på et tidligt tidspunkt i en krigssituation for at være tilfredsstillende fra et sovjetisk strategisk synspunkt.<sup>15</sup>

Sovjetunionens stadige interesse i de danske stræder fremgik også af, at de gamle sovjetiske teorier om Østersøen som lukket hav begyndte at dukke op igen i begyndelsen af 1970'erne (se kapitel 11). Såfremt Østersøen kunne opnå status som lukket hav, kunne den østlige gennemsejling af de danske stræder dermed sikres samtidig med, at NATO-flådeenheder ikke måtte besjle Østersøen.<sup>16</sup> Sovjetunionen lagde tilsyneladende aldrig et direkte politisk pres på den danske regering for at få ændret strædernes status. De regulerende kampagner for at hindre vestlig militær aktivitet i og omkring Østersøen

<sup>13</sup> Se f.eks. *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, Udenrigsministeriet 1970, s. 265f. FE beskrev i 1969 forhindring af vestlig indtrængen som en del af Østersøflådens opgaver. FE vurderede, at Østersøflåden inden for den generelle defensive orientering kunne have offensive optioner, idet den gennem besættelse af de danske stræder skulle gennemføre forsvarskamp med de formodede amerikanske flådestyrker. Fra omkring 1970 vurderede FE, at de sovjetiske flådestyrker fik et større offensivt aspekt. Se udredningens kapitel 50 og 51.

<sup>14</sup> „Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning“, notits af 16. august 1972, UM 105.Dan.1/2; Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*, 2005.

<sup>15</sup> Den sovjetiske flådeekspansion og de danske stræders betydning, notits af 11. august 1972, UM 105.Dan.1/2. Udenrigsministeriets vurdering af, at Østersøen ikke grundlæggende havde mistet betydning i kølvandet på den sovjetiske flådeekspansion i nord er siden blevet delt af bl.a. den kontroversielle tjekiske afhopper, Jan Sejna. Hans vurdering bygger både på placeringen af værftsfaciliteterne i Østersøen, og at Østersøflåden i tilfælde af krig kunne forventes at skulle afbryde vestlige forbindelseslinjer i Atlanterhavet og gennemføre amfibieoperationer mod Skandinavien. Jan Sejna, *We Will Bury You*, 1982, s. 125.

<sup>16</sup> „Sovjetunionens forhold til de danske stræder og Østersøen“, notat af 6. april 1970, UM 105.Dan.1/2. Ud over kategorien lukket hav opererede den sovjetiske folkeretsteori med to andre typer farvand: indre have og åbne have. Teorien var baseret på S.V. Molodsovs arbejder fra 1950 og 1951. Sikkerhedspolitisk Studiegruppe, *Østersøen; Geografi. Historie. Økonomi. Havret. Forsvar. Sikkerhed, Det Udenrigspolitisk Selskab*, 1979, s. 72; *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, s. 278-81.

havde siden midten af 1950'erne taget udgangspunkt i idéen om Østersøen som et „fredens hav“, der havde større politisk end folkeretligt indhold. Samtidig markerede Sovjetunionen til stadighed sin egen ret til at agere frit i området gennem flådedemonstrationer i form af øvelsesvirksomhed og anden maritim tilstedeværelse.

Den stadige sovjetiske interesse i, at Østersøen fik status som lukket hav, fremgik dog bl.a. af tredjeudgaven af en sovjetisk diplomatisk opslagsbog fra 1971. Opslagsbogen, der delvis var forfattet af udenrigsminister Gromyko, hæftede sig ved NATO's angivelige planer om at blokere stræderne og dermed lukke udsejlingsmulighederne „for Sovjetunionen og andre socialistiske lande ved Østersøen“, medens „NATO's søstridskræfter“ blev sikret gennemsejling. Muligheden for kontrol med stræderne sikrede „NATO's herrer“ sig gennem „systematiske øvelser i strædeområdet“. Denne håndtering af strædernes status var ifølge det diplomatiske opslagsværk ikke „foreneligt med de baltiske staters [dvs. Østersølandene] sikkerhed og nationale interesser og farlige for freden i almindelighed.“<sup>17</sup> At opslagsbogens reviderede udgave skærpede tonen og betegnede den hidtidige danske strædepraksis, hvor NATO-lande kunne få adgang til Østersøen, som en „trussel mod freden“, vakte opmærksomhed i den danske presse, hvor „Jyllands-Posten“ gengav dele af ordlyden.<sup>18</sup>

I det danske udenrigsministerium var man i begyndelsen af 1970'erne meget opmærksom på relanceringen af de sovjetiske teorier om Østersøen om lukket hav, som fra dansk side i tråd med den hidtidige politik klart blev afvist. Det danske udenrigsministerium henholdt sig til, at alle skibes fri passage var garanteret gennem Genèvekonventionen af 1958, og desuden af en sovjetisk-amerikansk aftale fra 1968.<sup>19</sup>

Netop reglerne for passage og den danske opmærksomhed omkring især sovjetisk anvendelse af stræderne var også kommet til udtryk omkring 1969-70, da Danmark vægrede sig ved et amerikansk ønske om at ændre de eksisterende gennemsejlingsregler for internationale stræder. Det amerikanske forslag, der egentlig primært knyttede sig til besejling af Gibraltar-strædet, gik ud på, at gennemsejling af internationale stræder kunne ske neddykket. Fra dansk side fandt man, at de amerikanske forslag ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til danske interesser. Forslaget skabte nemlig problemer for den danske strædepraksis, hvorefter passage kun måtte ske synligt og anmeldt. Fraset

<sup>17</sup> „Sovjetunionens syn på Østersøen som et lukket hav“, indberetning af 1. november 1971. UM 105.Dan.1/2. Opslagsbogens argumentation var grundlæggende i overensstemmelse med originaludgaven fra 1961.

<sup>18</sup> Notat af 2. november 1971, UM 105.Dan.1/2; „Jyllands-Posten“, 1. november 1971; Nikolaj Petersen, Danish security Policy, i J.J. Holst (ed.), *Five Roads to Nordic Security*, 1973, s. 171.

<sup>19</sup> „Sovjetunionens syn på Østersøen som et lukket hav“, indberetning af 1. november 1971. UM 105.Dan.1/2; se også *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, s. 278. Som anført i kapitel 11 henviste man fra sovjetisk side bl.a. til de historiske traktater af 1780 og 1800, der omtalte Østersøen som et lukket hav.

grundlæggende suverænitetmæssige problemer ved at afgive kontrollen, kunne det amerikanske forslag ifølge udenrigsministeriet vanskeliggøre kontrollen med den sovjetiske aktivitet i stræderne.<sup>20</sup> Fra dansk side fremhævede man, at Sovjetunionen ikke tidligere havde forlangt fri overflyvning og gennemsejling, men i praksis – om end ikke formelt – accepteret de danske krav for strædepassage.<sup>21</sup> Overvågningen af østlige flådegennemsejling ville blive vanskeliggjort og sammenholdt med fri overflyvningsret i stræderne ville man risikere udmatning af overvågningsindsatsen af dansk territorium. USA's pointering af, at moderne teknologi, formentlig overvågningssystemet SOSUS, trods neddykning skabte omtrent lige så gode overvågningsmuligheder, ændrede dog ikke den danske bekymring, da det primært var et *politisk* problem med den svækkede suverænitetshævdelse og øgede østlige manøvfrihed i danske farvande.<sup>22</sup>

En svækket dansk kontrol og suverænitetshævdelse måtte ikke mindst synes problematisk i lyset af den øgede østlige militære tilstedeværelse i Østersøområdet.

## Sovjetisk fredstidsaktivitet i Østersøområdet

Den østlige interesse i de danske stræder fremgik ikke kun af Kremles politiske interesse i Østersøen som lukket hav og flådeopbygningens sammensætning og størrelse. De østlige militære fredstidsaktiviteter i Østersøområdet signalerede i høj grad også østblokkens interesse. Hovedparten af de østlige fredstidsaktiviteter bestod for det første i maritim overvågning og patruljevirkomhed, og for det andet i regulær øvelsesaktivitet med fly- og flådestyrker tæt på dansk territorium.<sup>23</sup>

For så vidt angik *overvågnings- og patruljeaktiviteten* forekom der gennem perioden en stadig fastere overvågningspatruljering i Østersøen og de danske farvande. Selv om 1960'erne ifølge FE overordnet set havde været præget af

<sup>20</sup> Ud over kardinalpunktet med de neddykkede ubåde påpegede man i udenrigsministeriet bl.a. de potentielle problemer ved manglende kontrol i tilfælde af en senere brobygning over Storebælt og ved olieforurening. Mere bemærkelsesværdigt er det måske, at man internt i udenrigsministeriet påpegede, at der også måtte „tages hensyn til muligheden af, at Danmark i en krigssituation kunne være neutral.“ Referat af 26. januar 1970, UM 105.Dan.1/2.

<sup>21</sup> Som udenrigsministeriet også senere noterede havde den danske strædepraksis omkring anmeldt passage „hidtil været god latin, idet såvel NATO-landene som Warszawapagtlandene har fulgt disse bestemmelser.“ Notat af 2. november 1971, UM 105.Dan.1/2.

Danske myndigheder accepterede dog – i alle tilfælde i 1980'erne – at NATO-ubåde passerede Storebælt i neddykket tilstand, jf. Ola Tunander, *The Secret War against Sweden. US and British Submarine Deception in the 1980s*, 2004, s. 242f med højstående danske officerer som kilde.

<sup>22</sup> Sagen er behandlet nærmere hos Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*. Fra dansk side gik man dog ikke så langt som til at obstruere det amerikanske forslag. Ikke mindst da det kun var Vesttyskland, Italien og Sverige, der kunne forventes at modsætte sig forslaget. Se f.eks. notater af 26. januar 1970, 20. april 1970, 22. marts 1971 og 25. november 1971, UM 105.Dan.1/2.

<sup>23</sup> *Østersøen*, s. 168f.

en relativ rolig udvikling i flådebilledet, havde der vist sig nye tendenser i form af større østlig årvågenhed og øget efterretningsindhentning.<sup>24</sup> Ud over signalopklaringsflyvninger omkring Bornholm var der tale om østlig maritim overvågning i den vestlige del af Østersøen. Fra 1969 blev patruljevirkomheden udvidet til at dække området mellem Møn og Rügen, og fra 1973 opererede de østlige patruljer også nord for Rügen. Også omkring Skagen og ved Kielerbugten var der hyppigt østlige patruljer, primært med henblik på at overvåge flådetrafikken gennem stræderne og for at gennemføre elektronisk efterretnings-tjeneste. Det sidste blev øget betydeligt, når der var vestlige flådeøvelser i området, da man derved fra østlig side kunne opnå et mere sikkert indblik i NATO's operationsmønstre. Warszawapagten gennemførte også såkaldte *navigationssejladser* omkring den sjællandske øgruppe med jævnlige omsejlinger af Sjælland, Falster og Lolland, som ifølge FE i midten af 1970'erne blev gennemført ca. 35-40 gange om året. Det var især østtyske og i mindre omfang polske skibe, der stod for disse sejladser, der efter FE's skøn havde til formål at gøre personellet bekendt med de danske farvande, som de skulle operere i under krigsforhold.<sup>25</sup>

Selv om navigationssejladserne ganske vist i princippet var i overensstemmelse med de danske adgangsbestemmelser, fandt Forsvarskommandoen dem folkeretligt tvivlsomme, da sigtet med sejladserne ikke var passage fra et åbent hav til et andet.<sup>26</sup> Under en samtale i juni 1976 med den sovjetiske ambassaderåd – og chef for KBG-residenturet i København – Mikhail Ljubimov, havde konsulent i statsministeriet Henning Gottlieb anført, at fredelig passage gennem stræderne var ikke noget problem, men at man i Danmark havde svært ved at godtage omsejlingerne af den sjællandske øgruppe. En aktivitet, som den sovjetiske ambassaderåd angiveligt ikke kendte til.<sup>27</sup> Ganske vist var der ifølge Gottlieb ikke var noget nyt i disse øgede aktiviteter. Det eneste nye var, at man talte om det i Danmark, erklærede han over for Ljubimov. Et tilsvarende synspunkt kom til udtryk fra FE's side få måneder senere, da man vurderede, at situationen ikke i sig selv afveg særligt fra normalbilledet.<sup>28</sup> Hertil skal dog anføres, at normalbilledet vedrørte situationen i „de senere år“. Der var ingen tvivl om, at omsejlingsfrekvensen var steget betydeligt siden slutningen af 1960'erne.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Se udredningens kapitel 50 og 51.

<sup>25</sup> „Udviklingen i Warszawapagten's flåde- og flyaktivitet i Østersøområdet“, hemmeligt FE-notat af 23. december 1975, FE's arkiver; „Udviklingen i Warszawapagten's flåde- og flyaktivitet i Østersøområdet“, uklassificeret FE-notat af 23. december 1975, FE's arkiver. FE registrerede i slutningen af 1970'erne omtrent 25 omsejlinger om året, jf. udredningen kapitel 50 og 51.

<sup>26</sup> Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 172.

<sup>27</sup> „Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgrp. tirsdag den 22. juni 1976“, UM 105.G.9.

<sup>28</sup> Ifølge tjenesten var „det eneste 'unormale', at en del af de østtyske skibe var fra søgrænsepolitiet.“ „Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 11. august 1976“, UM 105.G.9.

<sup>29</sup> Regeringens sikkerhedsudvalg, 23. marts 1976.

Medens de danske myndigheder så med nogen sindsro – om end med irritation – på omsejlerne, blev billedet tilsyneladende mere problematisk, når man inddrog spørgsmålet om den omfangsmæssige og geografiske udvidelse af øvelsesaktiviteten. Ifølge en rapport udfærdiget af FE til brug for forsvarsministerens orientering af forsvarsudvalget, havde udvidelsen medført væsentlige ændringer i normalbilledet af Østlandenes militære aktiviteter. Ud over mindre flådeøvelser i Kattegat, Skagerrak og Vesterhavet var de østlige indtrængningsøvelser i Østersøen siden 1960'erne rykket længere mod vest. Og i 1970'erne gennemførte østblokken sådanne øvelser og amfibieøvelser helt frem til DDR's kyster, hvor der blev øvet landgang ved Rügen.<sup>30</sup>

Når sådanne øvelsesaktiviteter vakte nogen bekymring hos de danske myndigheder skyldes det formentlig ikke mindst, at de lå ganske tæt op ad de formodede angrebsscenarier. Chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste, oberst Sund, havde i marts 1976 orienteret regeringens sikkerhedsudvalg om, at Polen eksempelvis i 1973 havde afholdt en såkaldt papirøvelse, altså en øvelse uden egentlige troppeenheder, hvor Polen lavede amfibieangreb mod Fakse bugt, Falster og Møn.<sup>31</sup>

Fra 1977 kunne de danske myndigheder konstatere en videre udbygning af øvelsesaktiviteten. I juli 1977 kunne Forsvarets Efterretningstjeneste således orientere om „foruroligende“ Warszawapagtøvelser, hvor der for første gang under en amfibieøvelse blev anvendt luftlandsætninger. Under øvelsen var 12 deltagende fly mindre end et kvarters flyvetid fra Fakse Bugt. Foranlediget af et spørgsmål fra udenrigsministeriet fastslog FE, at de danske varslingsfunktioner fungerede som vanligt trods en „igangværende smædekampagne i „Ekstra Bladet“. Alligevel knyttede en del af den danske bekymring i forbindelse med de østlige aktiviteter tæt på dansk jord sig til varslingsmulighederne.<sup>32</sup> Selv om FE ikke generelt så tegn på en øget risiko for et angreb mod Danmark, måtte det virke problematisk, at østlige militære enheder kunne operere så snævert omkring og inden for dansk område, at et potentielt overraskelsesangreb vanskeligt ville kunne afvises. Hertil kom, at en rettidig minering af danske farvand til forhindring af større sovjetisk udsejling ved konflikten udbrud kunne vanskeliggøres gennem de forringede varslingsmulig-

<sup>30</sup> „Udviklingen i Warszawapagtens flåde- og flyaktivitet i Østersøområdet“, FE-notat af 23. december 1975, FE's arkiver; Avisårbogen 1976, s. 17-18 og 32; Hans A. Schrøder, *Det sku' vær' saa godt – Danmarks luftforsvar under den kolde krig*, 2002, s. 279. Rapporten var stort set enslydende med serie af rapporter om Warszawapagtens aggressionsmuligheder mod Danmark, som FE udgav i årene 1974-1986, og som igen byggede på et FE-bidrag i en betænkning fra 1972 om det danske forsvar, udfærdiget af den i 1969 nedsatte forsvarskommission. Årsagen til forsvarsudvalgets anmodning om en vurdering af trusselsbilledet var antagelig de drøftelser, som var blevet påbegyndt i sommeren 1975 om den øgede østlige militære aktivitet i Østersøområdet (se nærmere herom nedenfor).

<sup>31</sup> Møde i regeringens sikkerhedsudvalg, 23. marts 1976.

<sup>32</sup> Samtidig blev det konstateret, at Sovjetunionen var i besiddelse af mindst 4 luftpudebåde til sølandsætning, og ikke som hidtil antaget 2-3 stk. „Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe onsdag den 13. juli 1977“, UM 105.G.9; Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 172.

heder.<sup>33</sup> De danske myndigheders samtidige fokus på krisehåndtering i den såkaldte 'grå periode', altså overgangstiden fra fred til krig, hvor effektiv varsling i rette tid måtte anses for essentielt, kan have været medvirkende til at skærpe opmærksomheden omkring varslingsaspektet.<sup>34</sup> Allerede i slutningen af 1960'erne havde FE fremhævet dette perspektiv. Den mere intensive øvelsesaktivitet, som kunne registreres fra omkring 1968 med „daglige foreteelse tæt ved danske farvande og i et enkelt tilfælde også i dem“ førte til en ændring af normalbilledet, idet det mere intensive øvelsesmønster nu blev „normalt“. Dette, fastslog FE, skabte problemer for varslingsmulighederne.<sup>35</sup>

Igen i 1970-71 havde varslingsperspektivet i forbindelse med den sovjetiske militære tilstedeværelse og aktivitet været fremhævet fra dansk side. Da ledende socialdemokratiske politikere argumenterede for deres forslag til en ny dansk forsvarsordning under samtaler med den amerikanske ambassade i København, pointerede de, at Warszawapagten i kraft af sin flådetilstedeværelse og øvelsesaktivitet omkring Danmark med kort varsel kunne rette angreb fra søen mod hele Danmark fra flere forskellige retninger.<sup>36</sup>

Det var også efter alt at dømme muligheden for rettidig varsling, der udgjorde baggrunden for de danske bekymringer over Sovjetunionens øvelsesflyvninger med langtrækkende bombe- og missilbærende fly vest over Østersøen mod Rügen-området. Flyøvelserne var også i løbet af détenteårene rykket længere vestover. I 1970'erne var tale om rutineflyvninger med op til 40-50 maskiner, der fløj fra sovjetisk territorium tæt ind mod dansk territorium for omkring Rügen at vende om uden på noget tidspunkt at krænke dansk luftrum. På baggrund af en rapport fra FE orienterede forsvarsminister Orla Møller i begyndelsen af 1976 forsvarsudvalget om situationen. Ifølge forsvarsministeren var formålet med de østlige flyoperationerne formentlig tosidet: For det første kunne der foreligge et ønske fra østlig side om gennem „opretholdelse af en høj aktivitet i en lang periode at skabe forøgede vanskeligheder med at vurdere, om en yderligere øget aktivitet er en fortsat udvikelse af „normalbilledet“ eller egentlige angrebsforberedelser.“<sup>37</sup> Dertil skulle dog inddrages de forventede strategiske varsler, hvilket medvirkede til at tone de umiddelbart alarmerende perspektiver for overraskelsesangreb ned. For det andet fremhævede forsvarsministeren, at der kunne ligge en politisk signalværdi i tilstedeværelsen ved at demonstrere, at „Østersøen som helhed var

<sup>33</sup> *Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik*, bd. 1, 226f.

<sup>34</sup> Se Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 170-71.

<sup>35</sup> Se udredningens kapitel 51.

<sup>36</sup> Derfor var det ifølge socialdemokraterne vigtigt at kunne imødegå et begrænset angreb indtil allierede forstærkninger nåede frem, hvilket ledte frem til, at det danske forsvar skulle omlægges til at møde netop dette behov. Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

<sup>37</sup> „Udviklingen i Warszawapagtens flåde- og flyaktivitet i Østersøområdet“, FE-notat af 23. december 1975, FE's arkiver; *Avisårbogen* 1976, s. 17-18 og 32.



*Sovjetisk Dubna-klasse forsyningskib i dansk farvand. Agten for skibet hænger en dansk helikopter. (FE/Orlogsmuseet).*

østligt interesseområde.<sup>38</sup> Et perspektiv, der ikke lå langt fra de samtidige sovjetiske tanker om Østersøen som et lukket hav.

Ud over forsvarsministerens overvejelser omkring vanskeliggørelse af de danske varslingsmuligheder og politisk manifestation kunne der være tale om opnåelse af en vis udmatning af det danske overvågningssystem. Endelig må det formodes, at de sovjetiske operationer har haft et regulært efterretningsmæssigt formål. For det første kunne man fra sovjetisk side, selv om flyene aldrig krænkede dansk luftrum, med de såkaldte Foxbat fly (MiG-25) overvåge størstedelen af det danske territorium.<sup>39</sup> For det andet bestod der en efterretningsmæssig værdi i at få den danske tekniske overvågning iværksat, således man fra østlig side selv – gennem aflytning – kunne skabe et billede Danmarks overvågningskapacitet og -procedurer.<sup>40</sup>

Den øgede østlige militære aktivitet i Østersøområdet i midten af 1970'erne gav også anledning til, at selve den østlige *styrkeopbygning* atter blev sat på de danske myndigheders dagsorden. I 1976 blev den danske opmærksomhed formentlig yderligere øget på grund af den sovjetiske deployering af

<sup>38</sup> *Avisårbogen* 1976, s. 32.

<sup>39</sup> Møde i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål, 29. april 1976.

<sup>40</sup> I det mindste havde tilsvarende flyoperationer, især fra amerikansk side i slutningen af 1940'erne og i 1950'erne mod sovjetisk territorium, haft et sådant formål. Se f.eks. Jeffrey T. Richelson, *A Century of Spies. Intelligence in the Twentieth Century*, 1995, s. 221.

6 GOLF-2-klasse missilubåde i Østersøen, der blev flyttet fra Nordflåden til det baltiske område. De danske myndigheder kom aldrig frem til en endelig forklaring på ubådernes tilstedeværelse.<sup>41</sup>

Selv om de østlige øvelsesplaner havde virket ubehageligt på de danske myndigheder, herskede der fortsat nogen usikkerhed – og uenighed – om, hvorledes den sovjetiske udvikling skulle opfattes, og hvorvidt den forøgede sovjetiske flådetilstedeværelse var alarmerende. Da opmærksomheden omkring den østlige aktivitet i Østersøen var på sit højeste i efteråret 1976, rejste chefen for udenrigsministeriets NATO-kontor under et møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe spørgsmålet, „om det overhovedet var rigtigt at tale om en sovjetisk styrkeforøgelse i Østersøen“ af samme karakter som den flådeopbygning, som man kunne se i Nordflåden. Dette sidste, fandt han, var en helt anderledes alvorlig situation, medens forholdene i Østersøen snarere var udtryk for en „forskydning af aktiviteterne“. Dette afviste forsvarskommandoens repræsentant i gruppen, som mente, at der var tale om „en betydelig ekspansion i såvel kvantitativ som kvalitativ henseende.“ Anskuet i sin rette sammenhæng, altså sammen med udviklingen i Centraleuropa, måtte udviklingen i Østersøen efter forsvarskommandoens opfattelse samlet set betragtes som ligeså alvorlig som ved Nordkalotten. Men hvis dette var tilfældet ønskede chefen for NATO-kontoret at vide, om det da var *Danmark*, der havde „særlig grund til bekymring.“ Repræsentanten for Forsvarskommandoen replicerede, at *NATO* som sådan havde grund til bekymring, og at denne bekymring da også kom til udtryk.<sup>42</sup>

Meget peger imidlertid på, at *NATO* fra begyndelsen af 1970'erne faktisk fokuserede på den sovjetiske opprioritering af Nordflåden, hvilket dog igen gav anledning til et øget *NATO*-fokus på *Nordflanken*. Et forhold, der formentlig var medvirkende til, at mulighederne for allierede forstærkninger til dansk område nu blev sat på *NATO*'s dagsorden.<sup>43</sup>

Når udenrigsministeriets perspektiv adskilte sig fra de militære myndigheders skyldes det antagelig til dels, at udenrigsministeriet i sin trusselsvurdering inddrog flere aspekter, hvoraf forsvarets militære vurdering kun udgjorde ét, om end et ganske centralt aspekt. Den overordnede politiske situation synes således at have været væsentlig for den danske politiske vurdering af, hvor alarmerende den østlige militære opbygning egentlig var. Dette per-

<sup>41</sup> GOLF-ubådene gennemførte lejlighedsvis patruljering i Østersøen, og FE vurderede, at de havde operativ status. At de dermed måske ikke blev flyttet til pensionisttilværelse (de var ikke ganske nye) antydes af, at Warszawapagten i disse år anlagde et mere dystert syn på den vestlige militære udvikling, og i frygt for et nukleart overraskelsesangreb ønskede at styrke den sovjetiske afskrækkelseskapacitet. Fra Østersøen kunne man ramme de fleste europæiske storbyer. Men dermed skal udviklingen heller ikke ses som rettet direkte mod Danmark. Se udredningens kapitel 51 for denne analyse.

<sup>42</sup> „Referat. Kontaktudvalgets møde den 17. november 1976“, UM 105.G.9.

<sup>43</sup> Se i øvrigt kapitel 41 for drøftelse af forstærkningsproblematikken.

spektiv kom tydeligt til udtryk i den fortsatte meningsudveksling, hvor chefen for udenrigsministeriets NATO-kontor ikke fandt udbygningen overraskende de sovjetiske supermagtsambitioner taget i betragtning. Et forhold, som USA for længst havde erkendt, mente chefen for NATO-kontoret. Derfor kunne man „ikke tyde den militære opbygning som udtryk for konkret aggressiv hensigt.“ Et synspunkt, der i øvrigt faldt i tråd med de officielle danske synspunkter internt i alliancen, nemlig at forøgelsen af den østlige kapacitet ikke i sig selv måtte anses for alarmerende.<sup>44</sup> Heroverfor påpegede repræsentanterne for FE og Forsvarskommandoen samstemmende, at forsvarsevnen måtte tilpasses efter trusselspotentialer, ikke den „skiftende tyngde af den aktuelle aggressionsrisiko.“ Dette var også tilfældet, hvis man skulle undgå at blive udsat for politisk pression.<sup>45</sup>

Den her antydede perspektivforskel mellem udenrigsministeriet og repræsentanterne for forsvaret udgjorde formentlig hovedårsagen til de forskelligartede vurderinger af truslen. Ud over at forsvaret i højere grad fokuserede på kapabiliteter og den våbenmæssige udvikling, kan mere institutionelle forklaringsfaktorer overvejes som yderligere forklaringsfaktorer. Forsvarskommandoen må formodes at have haft interesse i fremhæve behovet for allierede forstærkninger, som i disse år var på den politiske dagsorden. Samtidig lå der i disse år antagelig en interesse hos forsvarsministeriet, som Forsvarskommandoen var underlagt, i at få del i NATO's infrastrukturprogrammer, der muliggjorde økonomisk støtte til bygning af f.eks. veje og flyvepladser. Det måtte anses for vigtigt at også Danmark fik del i disse midler, f.eks. til udbygning af havneanlæg. En interesse, der dog i princippet måtte formodes at blive delt af udenrigsministeriet.<sup>46</sup> Som vi senere skal se var man i udenrigsministeriet dog af andre årsager opmærksom på ikke at fremhæve truslen mod Danmark for stærkt, både af risiko for på den ene side militær optrapning og den anden side allieret opgivelse.

Desuden skal udenrigsministeriet påpasselighed i efteråret 1976 med ikke at give udtryk for en høj trusselsopfattelse muligvis også til dels ses i sammenhæng med det forestående Europaministermøde i december samme år. Chefen for udenrigsministeriets NATO-kontor gav under mødet med FE og

<sup>44</sup> Således f.eks. i forbindelse med den danske indsats under Harmel-studiet, se kapitel 38. Også fra amerikansk side blev det vurderet, at Danmark var blandt de lande, der fokuserede stærkest på intentioner frem for kapaciteter. Se Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

<sup>45</sup> „Referat. Kontaktudvalgets møde den 17. november 1976“, UM 105.G.9.

<sup>46</sup> Sådanne institutionelle drivkræfter har ikke været underkastet nærmere analyse i Danmark. De er dog behandlet af bl.a. Carl Axel Gemzell for så vidt angår den tyske flåde i 1930'erne i *Organization, Conflict and Innovation. A Study of German Naval Strategic Planning 1888-1943*, 1973 og i *Hitler, Raeder und Skandinavien. Der Kampf für einen maritimen Operationsplan* (1965). Synspunktet bliver gentaget i Gemzells studier om Warszawapagtens flådeplaner. „Warszawapagten, DDR och Danmark. Kampen för en maritim operationsplan“, *Historisk Tidsskrift*, 1996, bd. 1, s. 32-83. Selv om disse synspunkter vanskeligt kan overføres direkte mellem forskelligartede systemer, må det formodes, at sådanne perspektiver også har gjort sig gældende inden for den danske politikformulering.

Forsvarskommandoen udtryk for, at trusselvurderingen ikke skulle indgå i mødets kommuniké. „Man vidste jo, hvorledes det ville gå med virkningen“ pointerede han, „[h]vis man skreg ulv i hvert communique“. <sup>47</sup>

Når udenrigsministeriet manede til forsigtighed i formidling af for stærke trusselopfattelser, må dette desuden formodes at have været præget af andre politiske hensyn, bl.a. ønsket om at fastholde Sovjetunionen i det afspændingsspor, som imidlertid allerede havde passeret zenith ved udgangen af 1975.<sup>48</sup> I det mindste havde udenrigsministeriet allerede i foråret 1976 opnået enighed med statsministeriet og FE om, at Danmark burde „fare med lempe i tegningen af trusselsbilledet i Østersøen, da overdreven dansk opmærksomhed omkring østlige aktiviteter kunne give det indtryk, at Danmark pressede på for en øget NATO-præsens og dette i sin tur ville forringe den østlige tillid til Danmark.“<sup>49</sup>

Den indledende danske indsats for at begrænse den østlige aktivitet havde netop taget afsæt i afspændingsperspektivet. Da DDR's statsoverhoved Erich Honecker i august 1975 under CSCE-mødet over for statsminister Anker Jørgensen havde ytret ønske om en udtalelse om Østersøen som et 'fredens hav', havde den danske statsminister ifølge udenrigsministeriets referat henvendt østtyskerens opmærksomhed på den stadigt stigende østtyske flådeaktivitet og spurgt, hvorledes dette stemte med ideen om fredens hav. Hertil havde Honecker bemærket, at han under en sejltur i Østersøen var stødt på en dansk Starfighter, men at han ville overveje, hvad statsministeren havde sagt. Honecker havde antydnet, at der måske var grund til at lade til at lade sagkyndige mødes om dette spørgsmål.<sup>50</sup>

Fra statsministeriets side tog man det østtyske udspil om en fortsat ordveksling til sig, men udenrigsministeriet fandt på baggrund af hele sagsforløbet omkring Østersøen, at sådanne drøftelser ikke skulle indledes. Sagen havde ifølge udenrigsministeriet „flere og ret så komplicerede aspekter.“ Desuden burde en eventuel indstilling til statsministeren afstemmes med de berørte ressortmyndigheder, påpegede udenrigsministeriet. Udfaldet blev, at FE indledningsvis producerede en oversigt over udviklingen i Østersøen, således at sagen kunne belyses og statsministeren grundigere blive informeret om de faktiske forhold.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> „Referat. Kontaktudvalgets møde den 17. november 1976“, UM 105.G.9.

<sup>48</sup> Se udredningens kapitel 28.

<sup>49</sup> Spørgsmålet om NATO's militære flådetilstedeværelse i Østersøen behandles nedenfor. Referat af mødet den 3. november 1976 i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe, UM 105.G.9.

<sup>50</sup> „Notat. Statsministerens samtale i Helsingfors med partisekretær Honecker“, 1. august 1975, UM 105.Dan.1/2.

<sup>51</sup> „Notat. Østersøen som et fredens hav“, 3. oktober 1975 med continuation af 14. oktober 1975, UM 105.Dan.1/2; FE-skrivelse nr. 1730/75, 23. oktober 1975 med bilaget „Udviklingen i Warszawa-pagtens flåde- og flystyrker i Østersøen“, udfærdiget af FE, 23. oktober 1976, FE's arkiv; se desuden Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, 171f. FE-oversigten var i betydeligt omfang overensstemmende med de uklassificerede FE-oversigter, der siden 1974 var blevet udsendt til forsvarrets ansatte

Sagen kom imidlertid aldrig videre, og der blev ikke indledt konkrete drøftelser med DDR. I de kommende år rejste ledende danske beslutningstagere dog gentagne gange spørgsmålet om den østlige øvelsesaktivitet over for deres østlige modparter, der blev bedt om at forklare udviklingen, som man fra dansk side havde vanskeligt ved at acceptere. I 1976 ønskede udenrigsminister K.B. Andersen under en samtale med den polske udenrigsminister Olszowski en drøftelse af Warszawapagt-landenes øgede militære aktivitet tæt på dansk område. Den danske udenrigsminister håbede, at man kunne skabe et samarbejds- og tillidsklima, som ville kunne „afskaffe en praksis, der hører den kolde krigs tid til.“<sup>52</sup> Olszowski erkendte ganske vist, at den militære aktivitet var forøget, men fastslog samtidig, at der ikke var foregået nogen optrapning af styrkeniveauet. Selv om K.B. Andersen ikke fandt, at polakken havde givet en tilfredsstillende forklaring på udviklingen, glædede han sig dog over, at spørgsmålet nu var sat til debat.<sup>53</sup> Få uger senere rejste tidligere statsminister Poul Hartling spørgsmålet over for Polen, og udenrigsminister K.B. Andersen selv drøftede sagen med den sovjetiske ambassadør Jegorytjev i foråret 1976 og igen under et besøg i Østberlin oktober 1976. Da statsminister Anker Jørgensen samme måned atter rejste spørgsmålet under udenrigsminister Gromyko besøg i København, understregede den danske statsminister, at han ikke var i tvivl om, at Sovjetunionen ikke ønskede en konfrontation, men at den østlige øvelsesaktivitet nær danske kyster var et problem for Danmark. Ikke mindst i forhold til den offentlige mening, pointerede Jørgensen.<sup>54</sup>

Netop den styrkede offentlige opmærksomhed omkring den østlige militære aktivitet i og omkring danske farvande var en medvirkende årsag til den skærpede danske diplomatiske indsats over for østblokken i slutningen af 1970'erne. De danske myndigheder så med nogen bekymring på den stigende offentlige debat om den østlige militære aktivitet i Østersøen, som ifølge statsministeriet kunne tidsfæstes til Anker Jørgensens samtale med Honecker. En debat, som ledende ministre selv havde taget del i, og som i nogen udstrækning var stimuleret af regeringen selv, både gennem K.B.

---

og andre interessenter. Baggrunden for disse oversigtsers oprindelige udfærdigelse er diskuteret i Jørgen Engsig Bro, „Russerne kommer? Militære trusselsbilleder og oplysningsarbejde 1974-1986“, i Klaus Petersen og Nils Arne Sørensen (red.), *Den kolde krig på hjemmefronten*, 2004, s. 207f.

<sup>52</sup> „Berlingske Tidende“ 10. februar 1976.

<sup>53</sup> K.B. Andersen i udenrigspolitisk nævn, 12. februar 1976; Petersen, *Globalt og europæisk engagement*, s. 176. Den polske udenrigsminister henviste desuden til det forøgede antal vestlige manøvrer som forklaring på udviklingen i den østlige aktivitet. Dette perspektiv behandles nedenfor.

<sup>54</sup> Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 177; Notitser af 16. marts 1976 og 7. oktober 1976. UM 5.D.30.a. Det var ikke kun på politisk plan, at de danske beklagelser over øvelsesaktiviteten blev fremført. I juni 1976 havde Henning Gottlieb over for ambassaderåd Ljubimov pointeret, at den sovjetiske optræden i forbindelse med en affære, hvor et sovjetisk fartøj havde forsøgt at skaffe sig en dansk torpedo „vanskeligt kunne accepteres som i overensstemmelse med god opførsel“. Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgrp. tirsdag den 22. juni 1976, UM 105.G.9.

Andersens redegørelse i folketinget i juni 1975 om den stigende østlige aktivitet,<sup>55</sup> og senere gennem Orla Møllers orientering af forsvarsudvalget i februar 1976.

Problemet var ifølge udenrigsministeriet, at den danske offentlighed „pludselig var blevet udsat for en voldsom omtale af disse aktiviteter, uden at der i og for sig var tale om nye oplysninger.“<sup>56</sup> Den „sensationsprægede omtale“ af den østlige aktivitet ville imidlertid næppe forvolde større skade på forholdet mellem Øst og Vest, mente stedfortrædende chef for udenrigsministeriets politiske afdeling, Ole Bierring. Han påpegede, at man tværtimod vel kunne have lov til at håbe på, at der kunne følge „en vis indskrænkning i den østlige aktivitet“, idet østlandene erfaringsmæssigt ikke var ufølsomme over for presseomtale.<sup>57</sup> Under alle omstændigheder vurderede K.B. Andersen på NATO's ministerrådsmøde i maj 1976, at den offentlige omtale af den østlige aktivitet og den diplomatiske indsats over for Warszawapagten mindskede mulighederne for, at de militære aktiviteter kunne bruges som politisk pressionsmiddel over for Danmark, hvis dette ellers var det østlige formål med aktiviteterne.<sup>58</sup>

Den offentlige debat om den østlige militære aktivitet havde desuden ifølge udenrigsministeriet utvivlsomt „tjent et nyttigt og måske endog været nødvendig for at skabe en bredere forståelse for visse grundlæggende kendsgerninger bag Øst-Vestforholdet og afspændingsbestræbelserne.“<sup>59</sup> Trods disse positive elementer ved den offentlige debat fandt de danske myndigheder, at ministerdeltagelse i større omfang end det allerede havde været tilfældet burde undgås, da man risikerede yderligere opblussen af debatten. Som udenrigsministeriet formulerede det, kunne en intensiveret ministerdeltagelse i debatten „befrygtes at kunne bære yderligere ved til et bål, som allerede brænder vel lystigt“.<sup>60</sup> Synspunktet blev øjensynlig delt af statsministeren, der ifølge konsulent Henning Gottlieb var opmærksom på, at „omtalen ikke

<sup>55</sup> Omtales hos Bent Jensen, *Tryk og tilpasning. Sovjetunionen og Danmark siden 2. verdenskrig*, 1987, s. 126. *Folketingstidende, folketingets forhandlinger* 1974-75, d. 11.6.1975, sp. 6129-6132.

<sup>56</sup> „Referat. Sikkerhedspolitisk kontaktudvalgs møde den 24. marts 1976 kl. 10.30“, UM 105.G.9. FE informerede kontaktudvalget om, at man holdt øje med aktiviteten i Østersøen, men at man ikke havde baggrund for at dømme om nogen ændring i billedet. Umiddelbart fandt man, at alt var normalt. FE påpegede endvidere, at man ikke havde været mere aktive i oplysningsarbejdet end hidtil, men at der pludselig havde vist sig interesse for sikkerhedspolitiske emner i medierne.

<sup>57</sup> Notits til møde i regeringens sikkerhedspolitiske udvalg den 23. marts 1976, udfærdiget 11. marts 1976 med kontinuation af 17. marts 1976 ved chefen den politiske afdeling, O. Bierring, UM 105.Dan.1/2.

<sup>58</sup> „Talepunkter. NATO-ministerrådsmødet i Oslo 20.-21. maj 1976“, UM 105.G.138; Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 177.

<sup>59</sup> Notits til møde i regeringens sikkerhedspolitiske udvalg den 23. marts 1976, udfærdiget 11. marts 1976 med kontinuation af 17. marts 1976 ved chefen den politiske afdeling, O. Bierring, UM 105.Dan.1/2.

<sup>60</sup> Sst. Baggrunden for de politiske udtalelser havde dog „utvivlsomt haft en 'krisestyingshensigt'“, fremhævede udenrigsministerielle embedsmænd senere i kontaktudvalget og de understregede vigtigheden af, at „disse intentioner blev forstået i andre dele af statsapparatet.“ Samtidig ønskede

burde skrues yderligere op“. Også udenrigsminister K.B. Andersen var opmærksom på problemet. Allerede i februar 1976 havde han i udenrigspolitisk nævn anført, at man skulle undgå, at debatten løb løbsk og endte i koldkrigsstemning, ligesom han omtrent en måned senere havde manet til forsigtighed og advaret mod „koldkrigsretorik og grøftegraveri.“<sup>61</sup>

Den højlydte offentlige debat om forholdene i Østersøen accentuerede ifølge udenrigsministeriet desuden behovet for en „bedre styring af informationsvirksomheden.“ Dette havde været drøftet blandt ministrene, der dog udviste tøven over for „alt for håndfaste tiltag“. Statsministeren var dog kommet frem til, at forsvarsministeren skulle gøre sig nærmere overvejelser om, på hvilken måde informationsvirksomheden bedst kunne tilrettelægges.<sup>62</sup> Det er imidlertid uklart, om regeringen faktisk lagde en særlig pressestrategi for at påvirke debatten i denne forbindelse. Dog informerede udenrigsminister K.B. Andersen i januar 1977 den sovjetiske ambassadør Jegorytjev under en fortrolig samtale om, at han havde diskuteret spørgsmålet om pressens behandling af sagen med indflydelsesrige pressefolk. Under udenrigsministerens videre forsøg på at undgå, at den politiske opmærksomhed omkring forholdene i Østersøen voldte større problemer i forhold til Sovjetunionen, bemærkede han over for ambassadøren, at visse spørgsmål ville blive formuleret anderledes, hvis det var K.B. Andersen selv, der skrev aviserne.<sup>63</sup> Selv om denne besked kan have været ren beroligelse, synes det – set i lyset af embedsværkets og politikernes opmærksomhed omkring det indenrigspolitiske aspekt, der igen kunne påvirke forholdet til Sovjetunionen – troligt, at udenrigsministeren havde søgt diskret at regulere pressens håndtering af sagen.

Om end der i slutningen af 1970'erne kan spores visse tegn på en mindskelse af de danske henvendelser i forbindelse med den sovjetiske aktivitet, blev spørgsmålet stadig bragt på bane over for Øst. Og den ny koalitionsregering mellem Socialdemokratiet og Venstre fortsatte i 1978 den danske kritik af den østlige øvelsesaktivitet. Under et møde i FN bemærkede udenrigsminister Henning Christophersen, at Danmark ikke frygtede Sovjetunionen, men at Kreml af hensyn til den offentlige opinions fortsatte støtte til afspændingsbestræbelserne måtte afstemme sit øvelsesmønster. Samtidig kobledede både udenrigsministeren selv og forsvarsminister Poul Søgaard under NATO's ministerrådsmøde den øgede aktivitet til behovet for forstærkninger

---

udenrigsministeriet en bedre koordinering af de politiske vurderinger hos regering og folketing og de militære vurderinger. „Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgrp. tirsdag den 22. juni 1976“, UM 105.G.9.

<sup>61</sup> K.B. Andersen i udenrigspolitisk nævn, 12. februar 1976; Møde i Skive 19. marts 1976, se Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 175 og 177.

<sup>62</sup> „Referat. Sikkerhedspolitisk kontaktudvalgs møde den 24. marts 1976 kl. 10.30“, UM 105.G.9. Udenrigsministeriet fandt i det hele taget, at der var „for store udsving“ i den offentlige omtale af Øst-Vest-problematikken. Dette var f.eks. tilfældet med pressens dækning af CSCE.

<sup>63</sup> Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 177; K.B. Andersens samtalerreferat af 21. januar 1977, UM 5.D.30.a.



Den øgede østflådeaktivitet i Østersøen havde pressens bevågenhed. Her et opslag fra „Aktuelt“, den 1. maj 1979.

til det danske område.<sup>64</sup> Et forhold, som forsvarsministeriet allerede i 1971 havde lagt op til, da det i forbindelse med vurdering af forholdet mellem den sovjetiske styrkeopbygning og NATO's stående styrke i Atlanterhavet, STANAVFORLANT (og det begrænsede danske bidrag hertil) blev slået fast, at „[d]e sovjetiske flådeaktiviteter lagde op til et fait accompli og accentuerede scenariet om hjælp vestfra.“<sup>65</sup>

De danske beklagelser over den østlige aktivitet fandt ikke umiddelbart sovjetisk forståelse. I marts 1976 afviste ambassadør Jegorytjev over for K.B. Andersen, at der var tale om øget sovjetisk aktivitet, men at sagen nærmere var et produkt af det danske forsvars ønske om forøgede forsvarsudgifter. Senere samme år blev statsminister Anker Jørgensens beklagelser til udenrigsminister Gromyko over udviklingen stort set afvist blankt. Den sovjetiske aktivitet var, mente Gromyko, Sovjetunionens egen sag og tydeliggjorde for den danske statsminister, at eventuelle danske krav om begrænsninger i øvelsesaktivitet tæt på dansk område ville blive anset for en ny og såkaldt „ikke-nyttig“ linje. Og i december 1977 afviste Kosygin over for Anker Jørgensen at disku-

<sup>64</sup> Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 178.

<sup>65</sup> Ang. kontaktmødet den 26. marts 1971, referat af 7. april 1971, UM 105.G.9.

tere detaljer om militære aktiviteter i Østersøen, og advarede desuden den danske statsminister mod at provokere Sovjetunionen i Østersøen.<sup>66</sup>

I marts 1976 gav chefen for udenrigsministeriets politiske afdeling ved flere lejligheder udtryk for, at østlandene faktisk var modtagelige for pressekritik.<sup>67</sup> Og i efteråret 1976 havde konsulent i statsministeriet Henning Gottlieb på baggrund af en samtale med den sovjetiske ambassaderåd Mikhail Ljubimov vurderet, at man fra sovjetisk side åbenbart havde registreret „den åbne danske omtale af Warszawapagtens maritime aktivitet nær dansk territorium“. Tiden måtte dog vise, mente Gottlieb, om dette ville føre til ændringer af østblokkens adfærd.<sup>68</sup>

Selv om den østlige aktivitet fortsatte indtil begyndelsen af 1980'erne kunne der sidst i 1970'erne observeres en vis stagnation og ændring i det østlige øvelsesmønster. Landgangsøvelserne begyndte at rykke mod øst, og i begyndelsen af 1980'erne standsede også de østlige flyøvelser ind mod dansk territorium.<sup>69</sup> Hvorvidt den østlige udvikling faktisk var et produkt af de danske henvendelser kan dog ikke afgøres på det foreliggende grundlag.<sup>70</sup> I det hele taget var udviklingen i Østersøområdet afhængig af internationale forhold, som lå på den anden side af dansk kontrol. Om end mindre markant, kom dette perspektiv også til udtryk i forbindelse med den allierede aktivitet i Østersøen.

## Allieret flådetilstedeværelse i Østersøen

Under de danske drøftelser med østlandene omkring den øgede militære Warszawapagt-aktivitet i Østersøen i 1970'erne havde man fra østlig side ved adskillige lejligheder henvist til, at NATO's flådeaktivitet var en udløsende faktor. Således havde den polske udenrigsminister Olszowski i 1976 påpeget over for K.B. Andersen, at der var tale om „legitime forsvarsforanstaltninger,

<sup>66</sup> Petersen 2004, s. 177-178; Notits af 16. marts 1976, UM 5.D.30.a; Notits af 7. oktober 1976, UM 5.D.30.a.

<sup>67</sup> Notits til møde i regeringens sikkerhedspolitiske udvalg den 23. marts 1976, udfærdiget 11. marts 1976 med continuation af 17. marts 1976 ved chefen den politiske afdeling, O. Bierring, UM 105.Dan.1/2; „Referat. Sikkerhedspolitisk kontaktudvalgs møde den 24. marts 1976 kl. 10.30“, UM 105.G.9.

<sup>68</sup> Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 1. september 1976, UM 105.G.9. Ambassaderåd Ljubimov havde over for Gottlieb udtrykt ønske om „at finde en bedre måde til i fremtiden at varsle maritime øvelser.“ FE's repræsentant vurderede, at Mikhail Ljubimovs ord var uden indhold, og at der vist ikke var nogen af parterne, der havde interesse i fastere varslingsprocedurer.“ Det ville jo også skabe problemer for den danske aktivitet i området.

<sup>69</sup> *Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik*, bd. 1, s. 165.

<sup>70</sup> Således kan både det mindre optimistiske østlige syn på magtbalancen fra midten af 1970'erne og præsident Fords samtidige, mere kompromisløse politik over for Øst have medvirket til, at Sovjetunionen i slutningen af 1970'erne trak følehornene til sig, ligesom den endelige neddrøling af aktiviteterne i begyndelsen af 1980'erne kan have forbindelse til Carters og Reagans politik. For en nærmere diskussion af disse forhold, se kapitel 51.

som ikke var rettet mod noget land og ikke til fare for nogen“. Den østlige aktivitet måtte til dels ses som en reaktion på det øgede antal vestlige manøvrer i Østersøen, mente Olszowski. En forklaring, som K.B. Andersen som nævnt ovenfor under en efterfølgende redegørelse i udenrigspolitisk nævn ikke betragtede som tilfredsstillende.<sup>71</sup> Det sovjetiske fokus på den vestlige aktivitet som medvirkende årsag til den østlige aktivitet blev fastholdt 1970'erne ud.

I 1979 rejste en dansk socialdemokratisk delegation under et besøg i Moskva igen spørgsmålet, der efterhånden havde antaget et noget rutinemæssigt præg. Henvendelsen blev ifølge det danske referat besvaret med, at man for det første måtte tage den overordnede magtbalance mellem Øst og Vest i Europa i betragtning og ikke se isoleret på dette spørgsmål. For det andet: at selv om der ikke var tale om et simpelt aktion-reaktionsmønster, „var der også meget ved NATO-manøvrerne, der bekymrede Sovjetunionen.“<sup>72</sup> Argumentet om at den øgede østlige militære aktivitet skulle ses som en reaktion på NATO-landenes militære aktivitet og interesse i Østersøområdet var også oppe at vende i den danske dagspresse sidst i 1970'erne. En udlægning, som imidlertid klart blev afvist af udenrigsministeriet.<sup>73</sup> Alligevel er der ingen tvivl om, at de danske myndigheder havde opmærksomheden rettet mod især NATO's flådeaktivitet i området, da den kunne virke provokerende på Øst.

Allerede i slutningen af 1960'erne havde de danske myndigheder drøftet den østlige opmærksomhed på NATO's flådeplaner i det danske nærområde. I efteråret 1967 havde repræsentanter for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste fremsat den formodning, at den østlige forventning om, at NATO-flådestyrker havde til opgave at gå ind i Østersøen, kunne medvirke til at øge risikoen for atombombning af dansk territorium. Udenrigsministeriets direktør fandt dette forhold overordentligt betænkeligt og mente, at man burde overveje, hvorledes denne østlige misopfattelse kunne udryddes.<sup>74</sup> De allierede flådeplaner var da også genstand for i det mindste de østlige efterretningstjenesters opmærksomhed, hvor indsigt i disse planer var et højt prioriteret efterretningsobjekt mod Danmark.<sup>75</sup> I et senere notat fra februar 1968 slog chefen for udenrigsministeriets NATO-kon-

<sup>71</sup> K.B. Andersen fandt desuden anledning til at præcisere, at Vesten siden CSCE til stadighed havde overholdt deres forpligtelse til at forhåndsadvise om militære øvelsesvirksomhed. K.B. Andersen i udenrigspolitisk nævn, 12. februar 1976; Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 177.

<sup>72</sup> „Referat af drøftelser m.v. i forbindelse med besøget af en socialdemokratisk delegation bestående af Kjeld Olesen, Poul Nielson og Lasse Budtz i Moskva den 4.-12. februar 1979“, udfærdiget af Poul Nielson, Jens Otto Krags arkiv, ABA.

<sup>73</sup> Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 173.

<sup>74</sup> Møde i embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål den 10. november 1967, UM 105.Dan.6. Den omtalte formodede øgede risiko for østlig atombombning udsprang også af en antaget østlig mistillid til det danske fredstidsforbehold over for oplagring af atomvåben, hvilket tilsyneladende også var omdrejningspunktet for direktørens tanker om at forhindre den fejlagtige østlige opfattelse. Se også kapitel 36.

<sup>75</sup> Jf. Thomas Wegener Friis, *Den usynlige front. DDR's militære spionage i Danmark under den kolde krig*, 2005.

tor dog fast, at der ikke kunne tales om egentlige offensive NATO-operationer, men erkendte, at Danmark principielt ikke kunne afvise dette, da der var tale om eventuel flådedeployering ved STANAVFORLANT i den vestlige del af Østersøen som „politisk manifestation“ i tilfælde af krise. Dette lå dog langt fra egentlige offensive planer, hvorfor kontorchefen da også sammenfattende omtalte Kremls forventede opfattelse af sådanne planer som „den formodede – fejlagtige – sovjetiske opfattelse med hensyn til [...] offensive flådeplaner vedrørende Østersøen“.<sup>76</sup> Hans konklusion var imidlertid, at i kraft af Sovjetunionens grundlæggende strategiske interesse i Danmark ville hverken potentielle offensive flådeoperationer (eller mulig atomoplagring i Danmark) gøre udslaget. Der var adskillige relevante mål på dansk område og beslutningen ville afhænge af, hvorvidt Kreml i øvrigt besluttede sig for en atomar option.<sup>77</sup>

Da spørgsmålet om den østlige militære aktivitet i Østersøområdet var på sit højeste i 1976, var det formentlig også den østlige og den hjemlige fremhævelse af den vestlige tilstedeværelse som generator herfor, der ansporede de danske myndigheder til at få hold på omfanget og karakteren af den allierede flådeaktivitet i området. Således gav udenrigsministeriet i 1976 udtryk for over for den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe, at udenrigsministeren „ville være interesseret i tal for den vestlige aktivitet for at se, om der var mere eller mindre balance.“ For så vidt angik den amerikanske maritime tilstedeværelse i Østersøen havde forsvarsministeriet på samme møde slået fast, at amerikanske skibe siden 1972 regelmæssigt havde foretaget indsejlinger i Østersøen, og – supplerede forsvarsministeriet med – at den amerikanske aktivitet bestod i øvelser.<sup>78</sup> Fra FE's side nævnte man, at tendensen for vestlig aktivitet i Østersøen var stigende, og at amerikanerne i øvrigt regelmæssigt holder øvelser både i Østersøen og i Sortehavet.<sup>79</sup> Det var imidlertid ifølge Forsvarskommandoen vanskeligt at give nærmere oplysninger om den vestlige aktivitet i Østersøen, da der ikke forelå statistikker over vestlige indsejlinger, og heller ikke blev foretaget konstant indsamling af oplysninger om al-

<sup>76</sup> „Sovjetisk opfattelse af visse militære forhold af interesse for Danmark“, notits af 16. februar 1968, UM 105.Dan.6. For de vestlige planer for operationer i Østersøen, herunder med ubåde, se Clemens Doeppen, *Die Konzeptionen der Nord- und Ostseeverteidigung der Bundesmarine von den Anfängen bis 1986*, 1999.

<sup>77</sup> „Sovjetisk opfattelse af visse militære forhold af interesse for Danmark“, notits af 16. februar 1968, UM 105.Dan.6. Dokumentet blev på et efterfølgende møde i kontaktgruppen udleveret til nærmere drøftelse. Sikkerhedspolitisk kontaktmøde af 7. marts 1968, UM 105.G.9.

<sup>78</sup> Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 11. august 1976, UM 105.G.9; Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 1. september 1976, UM 105.G.9. Spørgsmålet havde allerede været oppe at vende i 1971, hvor der efter forsvarsministeriets vidende ikke – fraset besøg i Østersøhavne – var „tilsvarende [de sovjetiske] flådeoperationer i Østersøen fra amerikansk side“. Redegørelse af 17. marts 1971, UM 55.USA.12.a.

<sup>79</sup> Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 11. august 1976, UM 105.G.9. Samtidig blev det fra FE's side bemærket, at den vesttyske flåde regelmæssigt gennemførte øvelser i Skagerrak og Kattegat.

lierede aktiviteter i området. Det stod dog klart, at USA betragtede Østersøen som et frit øvelsesområde.<sup>80</sup>

For de øgede vestlige aktiviteter i Østersøen i slutningen af 1970'erne og gennem 1980'erne henvises i øvrigt til kap. 78.

Det danske dilemma bestod i, at mens man på den ene side erkendte risikoen for en provokation og optrapning gennem denne vestlige aktivitet, tjente den samtidig den funktion, at det fra vestlig side klart blev demonstreret, at Østersøen ikke var et lukket hav. Derfor anså man det fra dansk side for vigtigt med en vis allieret flådetilstedeværelse som en politisk manifestation. I 1971 havde man fra amerikansk side sendt dette klare politiske signal, da fire amerikansk krigsskibe gik ind i Østersøen for at vise, at dette farvand ikke var et lukket hav.<sup>81</sup>

I midten af 1970'erne blev den vestlige tilstedeværelse i Østersøen gjort endnu tydeligere. NATO opfordrede til øget besøgsvirksomhed netop for at modvirke, at Østersøen fik karakter af "lukket" farvand. Over for de danske myndigheder havde SACEUR's politiske rådgiver i 1976 således „understreget den politiske betydning af at opretholde en NATO-præsens i Østersøen.“<sup>82</sup> Kort forinden havde Holland også givet udtryk for, at de ville „vise flaget i Østersøen“, og samtidig begyndte STANAVFORLANT at foretage lejlighedsvis togter ind i Østersøen i forbindelse med øvelser med danske og vesttyske flådeenheder.<sup>83</sup> I slutningen af 1970'erne var Sovjetunionen da også helt opmærksom på den politiske signalværdi i øvelsesaktiviteten.<sup>84</sup>

Det var imidlertid ikke blot ønsket om politisk manifestation af Østersøens frie status, der talte for allieret flådeaktivitet. Også de rent forsvarsmæssige hensyn måtte inddrages. Som fremhævet af udenrigsminister Henning Christophersen i 1978 tydeliggjorde den østlige flådeaktivitet behovet for forstærkning. De danske myndigheder var imidlertid påpasselige med ikke at tegne billedet af situationen i Østersøen i alt for grelle farver. Det kunne give

<sup>80</sup> Referat af møde i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe onsdag den 1. september 1976, UM 105.G.9.

<sup>81</sup> Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

<sup>82</sup> Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe onsdag den 1. september 1976, UM 105.G.9. SACEUR's politiske rådgiver havde i den forbindelse påpeget, at den kommende amerikanske flådeøvelse i Østersøen formentlig ville blive lagt 100 mil længere mod øst, dvs. i et område, hvor amerikanerne befandt sig i 1973, tilføjede konsulent i statsministeriet Henning Gottlieb, som NATO-henvendelsen var rettet til.

<sup>83</sup> Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe onsdag den 11. august 1976, UM 105.G.9; *Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik*, s. 166 Det var senere dog netop Holland, der sammen med Canada modsatte sig tanken om større NATO aktivitet i området, hvorfor STANAVFORLANT ikke kom til at få større betydning som politisk manifestation.

<sup>84</sup> „MID SSSR til MID LSSR: 'Sammendrag af politiske indberetninger fra Sovjetunionens ambassade i Danmark for året 1977'. Orientering af 20. marts 1978, R-1019 4 214, Lietuvos Centrinis Valstybes Archyvas, Litauen. Ifølge den sovjetiske ambassade udviste de ledende kredse i NATO „konstant opmærksomhed i sin optræden overfor Danmark“. Dette kom bl.a. til udtryk ved, at der på dansk territorium blev „gennemført en række øvelser, som udover de rent militære formål, tilsyneladende også har karakter af en politisk solidaritetsdemonstration med Danmark.“

bagslag ved, at NATO forstærkede massivt i området og dermed optrappede situationen.<sup>85</sup> Den danske recept var, at man skulle være årvågen og opmærksom omkring den østlige udvikling, men dog samtidig udvise forsigtighed og ikke medvirke til eller acceptere tendens til optrapning. Den danske forsigtighed kom bl.a. til udtryk i, at man fra dansk side ikke kunne anerkende et forslag fra NATO's Nordkommando, AFNORTH, til SACEUR om fastlæggelse af bestemmelser for NATO's Østersøaktiviteter. AFNORTH ønskede, at tilstedeværelsen af NATO-landenes flådestyrker i Østersøen „i de kommende år i princippet opretholdes på samme niveau som i 1976“, og foreslog derfor bl.a. en egentlig formalisering af øvelsesaktiviteten i Østersøen, samt at STANAVFORLANT på fast basis skulle gennemføre operationer ind i Østersøen.<sup>86</sup> Udenrigsministeriet forholdt sig ret reserveret over for disse tanker og foretrak, at denne aktivitet fortsat blev planlagt ad hoc.<sup>87</sup> Dette ændrede dog ifølge udenrigsministeriet ikke ved, at AFNORTH selvsagt udmærket kunne holde de anførte betragtninger i bagehovedet. Man ville fra dansk side „som hidtil [...] være rede til velvillig overvejelse i forbindelse med de ordinære årlige øvelsesprogrammer og STANAVFORLANT's sejlplaner, af øvelsesforslag, der i princippet holder sig på niveauet for 1976.“<sup>88</sup> Denne løsning gav ifølge udenrigsministeriet større fleksibilitet og anbefalede derfor, at man fra dansk side anmodede AFNORTH om ikke at bringe sagen videre. Samtidig understregede udenrigsministeriet, at STANAVFORLANT's operationer ikke måtte overskride den vedtagne grænse for egentlige NATO-flådeøvelser i Østersøen, nemlig 16. længdegrad. Dette uanset om danske enheder deltog i operationerne.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Referat af mødet den 3. november 1976 i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe, UM 105.G.9.

<sup>86</sup> Baggrunden for AFNORTH's forslag var angiveligt en række incidenter i 1976 mellem danske og østlige marinefartøjer og ønsket om at sikre de vestlige landes ret til at besejle Østersøen. Notits af 22. juni 1977 med continuation af 3. august 1977, foretaget af stedfortrædende chef for politisk afdeling O. Bierring. Kommenteret af chef for politisk afdeling P. Dyvig, UM 105.Dan.1/2

<sup>87</sup> Denne danske opfattelse var også kommet til udtryk året forinden, hvor Forsvarskommandoen fremhævede, at øvelsesmønsteret for NATO-landene var „tilfældigt“, hvilket var at foretrække. Referat af møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe onsdag den 1. september 1976, UM 105.G.9; Notits af 22. juni 1977 med continuation af 3. august 1977, foretaget af stedfortrædende chef for politisk afdeling O. Bierring. Kommenteret af chef for politisk afdeling P. Dyvig, UM 105.Dan.1/2.

<sup>88</sup> Ifølge udenrigsministeriet kunne Danmark ganske vist ikke på forhånd vide, om man „hvert år vil anse det for formålstjenligt at godkende STANAVFORLANT's deployering i Østersøen“. Men når man tog udgangspunkt i de senere års øvelsesmønstre måtte det dog formodes, at man fra dansk side ville kunne tilslutte sig dette. Notits af 22. juni 1977 med continuation af 3. august 1977, foretaget af stedfortrædende chef for politisk afdeling O. Bierring. Kommenteret af chef for politisk afdeling P. Dyvig, UM 105.Dan.1/2.

<sup>89</sup> Notits af 22. juni 1977 med continuation af 3. august 1977, foretaget af stedfortrædende chef for politisk afdeling O. Bierring. Kommenteret af chef for politisk afdeling P. Dyvig, UM 105.Dan.1/2; Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 176.



*STANAVFORLANT, 1979. (Søværnets Fototjeneste/Marinens Bibliotek).*

## Danske restriktioner på allieret aktivitet i Østersøen – Bornholmsperspektivet

Mens de danske beslutningstagere kun havde et begrænset kendskab til omfanget og karakteren af de allieredes militære aktiviteter i Østersøområdet, var regulære NATO-enheders maritime tilstedeværelse i nærheden af Bornholm og øst herfor genstand for betydelig dansk opmærksomhed, da netop dette spørgsmål var et fast omdrejningspunkt for den sovjetiske kritik af den danske sikkerhedspolitik.

Selv om det østlige fokus på Bornholm nok var stærkere under den tidlige kolde krig, holdt østblokken også i détenteårene til stadighed blikket rettet mod øen. Og i tråd med sin hidtidige kurs holdt Kreml fast i de såkaldte danske løfter fra 1946 og 1961 om at holde Bornholm fri for fremmede tropper. I 1960'erne havde Sovjetunionen ved flere lejligheder rettet anklager mod den danske regering for at være i færd med at omdanne Bornholm til „baseområde“. I begyndelsen af 1963 havde den canadiske NATO-delegation hæftet sig ved sovjetiske og polske anklager, der blev betegnet som helt grundløse og set som indvarsling af en „betydelig sovjetisk propaganda“.<sup>90</sup> Det var dog

<sup>90</sup> „Political Discussions in the NATO Council – the Latest Soviet Note to Denmark, 25.2.1963, National Archives of Canada, RG 25, Vol. 3283.

først igen i 1967, at der blev lanceret en pressekampagne ad samme linjer. Her blev Bornholm udråbt til at skulle omdannes til baseområde, der kunne bruges ved begrænsede operationer. Anklagerne skabte nogen nervøsitet hos den danske regering, der ad flere omgange forsøgte at berolige Kreml.<sup>91</sup>

I 1971 affødte vestlige flådeoperationer i farvandet omkring Bornholm sovjetiske reaktioner, efter at et amerikansk fly og en helikopter var landet på øen. Da sagen indledningsvis blev bragt op af „Isvestija“, skønnede udenrigsministeriets direktør Paul Fischer, at „en dansk reaktion ex officio, f.eks. i form af en regulær erklæring, ikke er påkrævet, og snarest er uønsket, for den måtte være egnet til at starte en erklæringskrig.“ Derfor skulle eventuelle forespørgsler fra pressen besvares ved at afvise påstandene og fremhæve, at der ikke var noget i sagen, der stred mod noget tilsagn fra dansk side, og at sådanne anliggender alene vedkom den danske regering.<sup>92</sup>

Det fik Paul Fischer selv anledning til få uger senere, da den sovjetiske ambassadør Jegorytjev henvendte sig angående de amerikanske landinger på Bornholm. Fischer afviste på stedet den sovjetiske henvendelse, der havde fremhævet de danske erklæringer fra 1946 i forbindelse med den sovjetiske tilbagetrækning og fra 1961 i forbindelse med oprettelsen af den dansk-tyske enhedskommando. For så vidt angik 1946-situationen bemærkede direktøren, at det kun var naturligt, at de sovjetiske tropper blev trukket tilbage fra Bornholm. At den danske regering i denne forbindelse – og altså igen i 1961 – havde erklæret, at der kun ville være danske styrker på øen, kunne ikke sættes i forbindelse med det amerikanske fly og den amerikanske helikopters kortvarige ophold. Paul Fischer påpegede, at Bornholm var dansk område som enhver anden del af landet, og at man fra dansk side selvsagt når som helst „kunne modtage besøg af den omhandlede art.“ Dette, pointerede han, var „en åbenbar følge af dansk suverænitet.“ Direktøren medgav, at landingen var foretaget uden de danske myndigheders eksplicite tilladelse, hvilket den danske kystvagt – i øvrigt til udenrigsministeriet fortrydelse – havde meddelt pressen. Men dette var som bekendt, bemærkede han, „et rent dansk anliggende.“ Selv om den sovjetiske ambassadør erkendte, at dette var tilfældet, påpegede han, at den sovjetiske regering med glæde havde iagttaget, at Danmark havde overholdt sit løfte fra 1946, og gik ud fra, at det også „skulle forblive således i fremtiden.“ Landingerne virkede „suspekter“ på ambassadøren, som fandt, at sagen var blevet lemfældigt behandlet fra dansk side. Det var hans opgave som ambassadør i Danmark at virke for bevarelsen af de gode dansk-sovjetiske forbindelser. Direktøren afviste skarpt, at man fra dansk side havde taget for let på sagen og pointerede i øvrigt, at ambassadørens sidste

<sup>91</sup> *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, DUPI 1997, s. 420f.

<sup>92</sup> „Artikel i *Isvestija* i anledning af amerikanske flådebevægelser i Østersøen. Bornholmsspørgsmålet“, notits af 22. maj 1971, UM 105.Dan.1/2.

bemærkninger om det dansk-sovjetiske forhold „naturligvis var rigtigt, men at det var denne sag uvedkommende.“<sup>93</sup>

Det var ikke kun i begrænsninger på allieret tilstedeværelse på Bornholm, at den danske følsomhed kom til udtryk. Fra dansk side havde man i første halvdel af 1950'erne pålagt sig selv visse geografiske restriktioner på allieret øvelsesaktivitet omkring Bornholm for at undgå unødige provokationer af Sovjetunionen. I princippet dikterede restriktionerne, at den yderste østlige grænse for flådeøvelser var 17. længdegrad, men udenrigsministeriet, der skulle godkende de nærmere øvelsesplaner, havde i praksis kun givet tilladelse til øvelser til og med 16. længdegrad.<sup>94</sup>

I november 1971 udtalte forsvarsminister Kjeld Olesen, at Danmark i forbindelse med en kommende NATO-øvelse i efteråret 1972 havde besluttet at fastholde en nord-sydgående linje gennem Bornholm, som de involverede flådeenheder ikke ville bevæge sig øst for.<sup>95</sup> Baggrunden for forsvarsministerens udtalelser var angiveligt den kritik af dansk østersø- og strædepolitik, som var kommet til udtryk i den sovjetisk diplomatiske opslagsbog, der som nævnt ovenfor havde vakt opmærksomhed i Danmark i efteråret 1971. Forsvarsministerens udtalelser havde givet anledning til forlydender i vesttysk presse om, at Danmark havde fastlagt regler således, at NATO-enheder ikke fremover kunne operere i Østersøen øst for Bornholm. Altså en generel begrænsning af fremtidige øvelser. Dette var ifølge forsvarsministeren en misforståelse af hans kommentar, og derfor havde han efterfølgende udsendt en pressemeddelelse, hvori det blev slået fast, at Danmark hverken kunne eller ville gennemføre begrænsninger i flådeaktiviteten i Østersøen, der er en del af det åbne hav.<sup>96</sup> En bemærkning, der samtidig havde brød mod den sovjetiske tale om Østersøen som lukket hav, der på denne tid var et aktuelt

<sup>93</sup> „Sovjetisk demarche i anledning af amerikansk helikopter- og flylanding på Bornholm“, referat af 8. juni 1971, UM 105.Dan.1/2; „Artikel i Ivestija i anledning af amerikanske flådebevægelser i Østersøen. Bornholmsspørgsmålet“, notits af 22. maj 1971, UM 105.Dan.1/2.

<sup>94</sup> En anden praksis, der havde udviklet sig var, at udenrigsministeriet ikke gav tilladelse til allieret øvelsesvirksomhed, der foregik tættere end 15 sømil fra østtysk eller polsk kyst. „Generelle begrænsninger med hensyn til allieret udnyttelse i militær henseende af dansk område (og dansk farvand)“, 6. april 1978, UM 105. Dan.5/1.

<sup>95</sup> Den danske forsigtighed omkring begrænsningerne i NATO-aktivitet i Østersøen gjaldt ikke kun farvandet snævert omkring Bornholm. Forsvarsministeren bemærkede samtidig, at man skulle undgå „storstilede øvelser meget nær sovjetiske kyster“, da disse selvsagt kunne virke provokerende og altså dermed virke optrappende. Her citeret fra Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*; „Notits. Sovjetisk kritik af den danske Østersø-politik“, 4. november 1971, UM 105.Dan.1/2. Se desuden f.eks. „Berlingske Tidende“ og „Jyllands-Posten“ for 1. november 1971.

<sup>96</sup> Den korrigerende pressemeddelelse blev udsendt 4. november 1971. I udenrigspolitisk nævn foreslog Knud Østergaard, at man i tråd med tidligere forsvarsminister Victor Grams handlemåde i en tilsvarende sag overvejede at præcisere den danske politik i holdt en tale på Bornholm. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 4. november 1971; „Danmark og Østersøen“, 4. november 1971, UM 105.Dan.1/2; Østergaard i udenrigspolitisk nævn, 25. november 1971; se også *Østersøen*, s. 74; Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*.

emne. Et tilsvarende budskab blev samtidig leveret direkte til den sovjetiske ministerpræsident Kosygin: Østersøen var et åbent hav.<sup>97</sup>

Den ikke-provokatoriske linje over for Sovjetunionen blev delvis afstemt af en stadig, principiel fastholdelse af sin egen og de øvrige NATO-landes ret til at agere frit i Østersøen, selv om man i praksis afholdt sig fra fuld efterlevelse heraf. Således fremhævede udenrigsministeriet, at de gældende restriktioner på NATO's øvelsesaktivitet jo naturligvis ikke forhindrede danske eller allierede nationale enheders „ret til at trænge dybere ind i Østersøen.“<sup>98</sup> Men selv om de geografiske begrænsninger reelt kun gjaldt regulære NATO-øvelser, medens øvrige nationale eller multinationale øvelser i princippet ikke var underlagt disse restriktioner, fandt man i udenrigsministeriet, at disse retningslinjer „måtte være vejledende i spørgsmål om dansk deltagelse.“ Således mente udenrigsministeriet ikke at kunne anbefale, at danske flådeenheder indgik i øvelser, der gik længere ind i Østersøen end 16. længdegrad.<sup>99</sup>

Som det var kommet til udtryk i forbindelse med tolkningerne af den østlige aktivitet i Østersøen, var der gradforskelle i de forskellige danske ressortmyndigheders opfattelse af, hvorledes den allierede flådeaktivitet skulle håndteres. Der var en klar tendens til, at udenrigsministeriet så med større bekymring på det bornholmske spørgsmål end man ikke blot gjorde hos de militære myndigheder, men også i forsvarsministeriet. Dette bemærkede Forsvarsstaben også i et notat 1966 og henviste samtidig til, at de vanskelige forhandlinger i forbindelse med de såkaldte 'contingency studies', altså NATO's krisestyreplanlægning, viste udenrigsministeriets følsomhed over for problemet omkring Bornholm.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> „Notat om Østersøen og stræderne. En gennemgang af de retslige aspekter af Østersøens besejling og de kendte sovjetiske opfattelser af betydningen af "fredens" og "lukket" hav“, 25. november 1971, UM 105.Dan.1/2. Man havde dog fra udenrigsministeriet side håbet på, at spørgsmålet ikke blev rejst. Som det blev understreget i notatet var der „ikke fra dansk side noget ønske om, at drøfte disse spørgsmål“, men ministerpræsident Kosygin ville muligvis rejse sagen.

<sup>98</sup> Notits af 22. juni 1977 med continuation af 3. august 1977, foretaget af stedfortrædende chef for politisk afdeling O. Bierring. Kommenteret af chef for politisk afdeling P. Dyvig, UM 105.Dan.1/2. På denne måde søgte de danske myndigheder at opfylde behovet for at opnå nærmere kendskab til området, som især Forsvaret vægtede i interne drøftelser.

<sup>99</sup> „Generelle begrænsninger med hensyn til allieret udnyttelse i militær henseende af dansk område (og dansk farvand)“, 6. april 1978, UM 105.Dan.5/1. Som anført i kapitel 11 havde udenrigsministeriet i begyndelsen af 1960'erne endvidere arbejdet for, at *alle* større øvelser, selv f.eks. rent vesttyske, ikke foregik øst for den 17. længdegrad („Oversigt over fællesøvelser med dansk deltagelse“, 7. juni 1963, UM 105.I.5.a/2).

<sup>100</sup> „Notat vedr. Artikel i „reserveofficeren“, jan 66 om „magtbalancen i Østersøområdet“, udfærdiget af Forsvarsstaben, 24. januar 1966. En følsomhed, der også kom til udtryk, da Forsvarskommandoen i 1969 foreslog en nyordning af kommandoforholdene på Bornholm. Chefen for udenrigsministeriets NATO-kontor bemærkede straks, at „kommandoforhold på Bornholm var politisk sensitiv“ og henviste til de sovjetiske henvendelser i forbindelse med oprettelsen af Enhedskommandoen i december 1961 (Resumé af sikkerhedspolitisk kontaktmøde torsdag den 28. august 1969, UM 105.G.9). Men også i Forsvarsministeriet var man opmærksom på Bornholmsaspektet. Da man fra dansk side i november 1970 accepterede en opfordring til at være leder for et dansk NPG-studium – idet man dog foreslog et fælles dansk-britisk lederskab, hvilket blev tiltrådt af NATO – påpegede

Det spørgsmål, der gav anledning til fleste gnidninger mellem udenrigsministeriet på den ene side og forsvarsministeriet og Forsvarets institutioner på den anden, var imidlertid de geografiske begrænsninger på den maritime øvelsesvirksomhed i Østersøen. I slutningen af 1960'erne havde forsvarschefen udtrykt bekymring over den grænse på kun 13 grader østlig længde, som udenrigsministeriet havde fastsat til „Green Express“ øvelsen. Forsvarschefen mente, at man af hensyn til „realisme“ skulle udvide grænsen til de 16 grader, som danske regler og praksis muliggjorde. Udenrigsministeriet accepterede udvidelsen.<sup>101</sup> Til gengæld fandt udenrigsministeriet ikke, at der var stor mulighed en udvidelse af øvelsesområdet, da forsvarsministeriet under et møde i den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe i foråret 1970 formidlede et ønske fra forsvarskommandoens side om „visse ændringer i begrænsningerne i øvelsesaktiviteten i Østersøen.“<sup>102</sup>

I princippet støttede udenrigsministeriet Forsvarets politiske ambitioner om at demonstrere Østersøens fri status. For så vidt angik arten og omfanget af NATO's øvelsesaktivitet i Østersøen havde Forsvarskommandoen i foråret 1972 fremhævet, at man „burde holde princippet om Østersøen som et frit hav for øje“, ligesom den danske militære tilstedeværelse – inden for de eksisterende bevillinger – burde forøges. Disse forhold kunne man fra udenrigsministeriet side i princippet kun være interesseret i, så længe der ikke med den danske indsats blev „tale om provokationer“, ligesom en øget allieret tilstedeværelse var ønskelig „blot der tages behørigt hensyn til vor politik med hensyn til Bornholm.“<sup>103</sup>

At Kreml havde blikket rettet mod de danske geografiske restriktioner var f.eks. blevet antydnet i 1973, hvor den danske COMBALTAP-chefs offentligt ventilerede ønske om at udvide grænserne for øvelsesaktiviteten i Østersøen havde givet anledning til pressekampagne mod Danmarks (og Norges) NATO-medlemskab. Forløbet var sammenfaldende med afholdelsen af en NATO-øvelse i Norge.<sup>104</sup>

I slutningen af 1970'erne gav spørgsmålet om de nærmere grænser for øvelsesaktiviteten igen anledning til drøftelse blandt de danske myndigheder. Forsvarskommandoen understregede, at begrænsningerne var problematiske, både i militær og politisk henseende, og indtog det standpunkt, at „restriktionerne principielt bør opgives“. Restriktionerne medførte ifølge For-

---

forsvarsministeriet, at scenariet ikke måtte indeholde Bornholm. Notat vedrørende iværksættelsen af det danske studie om opfølgende anvendelse af taktiske nucleare våben inden for et begrænset kampområde i Danmark, 24. november 1970, FM 795-7/70-73.

<sup>101</sup> Sikkerhedspolitiske kontaktmøde den 11. september 1968, UM 105.G.9; Sikkerhedspolitisk kontaktmøde den 29. oktober 1968, UM 105.G.9.

<sup>102</sup> Man ville dog naturligvis tage sagen op, hvis forsvarsministeriet ønskede dette. „Resumé af sikkerhedspolitisk kontaktmøde torsdag den 19. marts 1970“, UM 105.G.9.

<sup>103</sup> „Resumé af kontaktmødet den 3. marts 1972“, UM 105.G.9.

<sup>104</sup> Jensen, *Tryk og tilpasning*, s. 128.

svarskommandoen ikke blot øvelsesmæssige og rent operative vanskeligheder, men tvivl hos alliancepartnerne om „den danske holdning til forsvaret i Østersøen“. Hertil kom, at Bornholms de facto særstilling kunne skabe problemer for „den internationale opfattelse af Bornholms status.“<sup>105</sup>

Da centrale embedsmænd i den såkaldte sikkerhedspolitiske kontaktgruppe få måneder senere drøftede sagen nærmere, påpegede Forsvarskommandoen, at man fra NATO's side pressede på for at få disse lempet eller ophævet, og at SACEUR selv havde foreslået, at man fra 1981 rykkede NATO-øvelser i Østersøen forbi den 16. længdegrad. Et forslag, som dog man dog fra vesttysk side havde støttet Danmark i ikke skulle nævnes i et øvelsesdirektiv fra NATO. Fra udenrigsministeriets side ønskede man, at de danske restriktioner blev bevaret, bl.a. henset til, at man fra både svensk og finsk side havde viet en „mulig større NATO-præsens i Østersøen“ en vis interesse eller uro. I de videre drøftelser om en mulig flytning af grænsen, måske endog til 17., 18. eller 19. længdegrad, satte FE spørgsmålet noget skarpt op, da man slog fast, at „placering af fremmed militær på Bornholm ville ophidse den østlige side mere end en rykning til 17. længdegrad. Under alle omstændigheder var der i kontaktudvalget enighed om, at en flytning til 17. længdegrad ville være uproblematisk set i forhold til Sovjetunionen.<sup>106</sup> Forsvarsministeriet så helst, at 17. længdegrad blev en principiel grænse, og at 16. grad blev en „mulighed i særlige tilfælde“, mens udenrigsministeriet så det omvendt.<sup>107</sup>

Da det sikkerhedspolitiske kontraktudvalg under det videre arbejde med revision af den geografiske begrænsning overvejede argumenterne for og imod en eventuel ophævelse eller lempelse af restriktionerne, var det eneste hensyn, der talte imod dette, ønsket om at undgå „uønskede reaktioner fra ikke-NATO-lande i Østersøen, primært Sovjetunionen.“<sup>108</sup> Resultatet blev en foreløbig opretholdelse af de hidtidige restriktioner for så vidt angik fremmede styrkers tilstedeværelse på og omkring Bornholm, og den østlige afgrænsning på 16. længdegrad for allierede flådeøvelser. Imidlertid blev det besluttet, at der på forsøgsbasis ville kunne forventes tilladelse til øvelsesaktivitet ud til 17. længdegrad forudsat, at „en konkret vurdering af den herskende udenrigspolitiske situation, øvelsernes karakter og formål ikke måtte tale her-

<sup>105</sup> „Notat vedrørende danske og allierede operationer i Østersøen“, 11. april 1978, udfærdiget af generalmajor C.S. Børgesen, CH/O-ST, Forsvarskommandoen, UM 105.Dan.5/1; Petersen, *Europæisk og globalt engagement*, s. 176.

<sup>106</sup> „Referat af møde den 21. juni 1978 i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe“, UM 105.G.9.

<sup>107</sup> „Referat af møde den 16. august 1978 i Den sikkerhedspolitiske Kontaktgruppe“, UM 105.G.9.

<sup>108</sup> „Indstilling fra den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe vedrørende de for danske og allierede styrkers operationer i Østersøen, inkl. Bornholm, gældende selvpålagte restriktioner“, referat af 31. august 1978, UM 105.Dan.5/1. At Kreml havde blikket rettet mod de danske geografiske restriktioner var f.eks. blevet antydnet i 1973, hvor den danske COMBALTAP-chefs offentligt ventilerede ønske om at udvide grænserne for øvelsesaktivitet i Østersøen havde givet anledning til pressekampagne mod Danmarks (og Norges) NATO-medlemskab. Forløbet var sammenfaldende med afholdelsen af en NATO-øvelse i Norge. Se Jensen, *Tryk og tilpasning*, s. 128.

imod“. <sup>109</sup> Selv om udenrigsministeriet således afviste en fast udvidelse af grænsen til 17. længdegrad, som ønsket af forsvaret, blev der fra 1978 i praksis tale om, at de selvpålagte restriktioner var udvidet til 17. længdegrad.

Bornholm var og blev et problem for den danske regering, hvilket fordrede en balanceakt. På den ene side skulle man minimere den sovjetiske interesse for øen og undgå unødigt provokerende adfærd, ikke mindst fra allieret side. På den anden side skulle man tilsikre, at det vestlige forsvar af øen ikke blev afskrevet på forhånd. Da spørgsmålet om NATO's vilje til at forsvare Bornholm blev anfægtet i en artikel i „Reserveofficeren“ i 1966, havde Forsvarsstaben da også bemærket, at „dette vist aldrig har været (og kan vel ikke være) noget officielt dansk synspunkt.“ <sup>110</sup> Med dette synspunkt antydede man dog samtidig indirekte, at man nok var klar over risikoen for manglende allieret incitament til at „dø for Danzig“, som udenrigsministeriet allerede i 1950'erne havde spidsformuleret problemet om stormagternes manglende lyst til at gå i brechen for alliancepartnerne i tilfælde af mindre krige eller konflikter. <sup>111</sup> Mere overraskende bemærkede Forsvarsstaben i denne forbindelse: „Noget helt andet er, om den danske regering i en given situation skulle have alvorligt vejende motiver til at holde alliancen uden for en russisk aggression, men det er et helt andet spørgsmålet, som er denne sag uvedkommende.“ <sup>112</sup> Denne formulering åbnede ikke for større klarhed, og spørgsmålet blev ikke uddybet nærmere. Det forhold, at bemærkningen blev fremsat på et yderst hypotetisk plan, og at Forsvarsstaben ikke fremkom med nogen egentlig vurdering af, hvorvidt sådanne motiver med rette kunne eksistere, betyder, at man vanskeligt kan udlede noget konkret om, hvilken situation man forestillede sig. Alligevel viser bemærkningen, at Forsvarsstaben i midten af 1960'erne – i et afdæmpet og sagligt toneleje – kunne forestille sig, at den danske regering i tilfælde af sovjetisk aggression mod Bornholm kunne se fordele i, at NATO's forsvarssystemer ikke blev sat i værk. Altså at Danmark skulle undlade at iværksætte traktatens artikel 5, NATO's musketer-ed. Med andre ord: hvis den vestlige afskrækkelse svigtede, kunne konsekvenserne ved en allieret

<sup>109</sup> Samtidig blev de eksisterende grænser for allierede flyøvelser fastholdt. Dette var linjen Stevns østkyst – Møns østkyst – Gedser Odde – Femerns østkyst. Baggrunden for denne grænse var ifølge forsvarsministeriet primært risikoen for fejlflyvninger på grund af de allierede piloters ukendskab til området. Før 1969 var der en endnu mere vestlig grænse. „Indstilling fra den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe vedrørende de for danske og allierede styrkers operationer i Østersøen, inkl. Bornholm, gældende selvpålagte restriktioner“, 31. august 1978, UM 105.Dan.1/2; „Generelle begrænsninger med hensyn til allieret udnyttelse i militær henseende af dansk område (og dansk farvand)“, 6. april 1978, UM 105.Dan.5/1.

<sup>110</sup> Original understregning. „Notat vedr. artikel i 'Reserveofficeren', jan 66 om 'magtbalancen i Østersøområdet“, 24. januar 1966, udarbejdet af Forsvarsstaben, FM 35-41/66.

<sup>111</sup> Notat af 26. august 1955 udfærdiget af ass. afdelingschef for politisk-juridisk afdeling Aa. Hesselund Jensen, UM 105.I.40.b.

<sup>112</sup> „Notat vedr. artikel i 'Reserveofficeren', jan 66 om 'magtbalancen i Østersøområdet“, 24. januar 1966, udarbejdet af Forsvarsstaben, FM 35-41/66.

intervention måske være så betydelige, at den danske regering måtte foretrække afskrivning af Bornholm.

## Østersøspørgsmålet 1963-1978 – en vurdering

Den relativt øgede østlige flådekapacitet, øvelsesaktivitet og øvrige militære tilstedeværelse i og omkring danske farvande var genstand for betydelig dansk opmærksomhed i détenteårene. Især i 1970'erne, hvor den østlige øvelsesaktivitet kom betænkeligt tæt på dansk territorium. Medens de danske myndigheder på den ene side fastholdt, at den sovjetiske opprioritering af Nordflåden ikke mindskede de danske stræders strategiske betydning, måske tværtimod, så man på den anden side heller ikke den sovjetiske tilstedeværelse i midten af 1970'erne som udtryk en direkte øget trussel, rettet mod Danmark. De danske myndigheder var opmærksomme på, at den nære østlige militære aktivitet kunne medvirke til at svække de taktiske varselsmuligheder. Da der dog måtte indregnes et politisk eller strategisk varsel, var den største bekymring måske af politisk-psykologisk art. Ikke mindst når den øgede militære øvelsesaktivitet med landsætningsoperationer mindede stærkt om de forventede østlige angrebsplaner.

Motiveret bl.a. af den massive offentlige opmærksomhed omkring de østlige militæraktiviteter rejste man fra dansk side fra midten af 1970'erne gentagne gange spørgsmålet over for østblokken, der – trods konsekvent afvisning – ifølge udenrigsministeriet dog viste tegn på at reagere på den danske kritik. Det er paradoksalt, at den danske indsats netop kom på det tidspunkt, hvor den massive sovjetiske overlegenhed i Østersøområdet faktisk begyndte at blive udlignet, bl.a. ved den vestlige teknologiske overlegenhed på ubåds- og missilområdet.

Netop spørgsmålet om NATO's aktiviteter i Østersøen, særligt omkring Bornholm, optog også de danske myndigheder. På sin vis fordrede dette problemkompleks en klarere politisk stillingtagen end reaktionen på den østlige aktivitet. Den del af den danske østersøpolitik, der omhandlede de vestlige aktiviteter, blev til i et krydsfelt mellem forskellige hensyn: på den ene side ønskede man klart NATO tilstedeværelse som, politisk signalværdi og øget fokus for behovet for forstærkning af det samlede østersøforsvar. På den anden side måtte den vestlige aktivitet ikke virke provokerende og optrappende på situationen i området. Dette motiverede, at truslen dog ikke måtte fremhæves for stærkt over for de allierede. Fra dansk side udviste man stor påpasselighed med ikke at optræde unødigt udfordrende, ikke mindst omkring bornholmspørgsmålet. Den danske forsvarsledelses pointering af de militære og politiske konsekvenser af denne politik, særligt manglende kendskab til området og politisk symbolsk afgivelse af området til østblokken, blev kun i begrænset omfang imødekommet af udenrigsministeriet. Danmark fastholdt i hovedsa-

gen disse reservationer omkring allieret øvelsesaktivitet og fremmed militær tilstedeværelse på Bornholm den kolde krig ud.

Forløbet omkring håndteringen af den øgede østlige aktivitet og den vestlige aktivitet i Østersøen demonstrerede en vis forskel i tilgang mellem de forskellige danske ressortmyndigheder. Forskellen i tilgangen hos Forsvarets myndigheder og udenrigsministeriet skal i hovedsagen findes i de forskellige opgaver, myndighederne skulle løse, og antagelig også i nogen udstrækning i, hvilke interesser, de havde. Denne perspektivforskel vanskeliggjorde en helt entydig dansk stillingtagen til udviklingstendenserne. Et forhold, der blev yderligere kompliceret af den øgede interesse, der blev Østersøen til del fra både de allieredes og østblokkens side. Østersøspørgsmålet rakte ud over danske politiske og militære interesser og var også af bredere betydning for Danmark. Fra vestlig side førte f.eks. behovet for neddykket strædegennemsejling i Gibraltar til vanskeligheder for den danske strædepolitik, og den sovjetiske opprioritering af Nordflåden og fremskydning af forsvarslinjerne fik indflydelse på den strategiske betydning af de danske stræder.

Fra 1979 intensiverede NATO øvelsesaktiviteterne i Østersøen og fastholdt denne linje gennem 1980'erne. Den øgede vestlige militære præsens i Østersøområdet må ses i sammenhæng med den ændrede vestlige politik over for Sovjetunionen, der satte ind under Carter og fik konfrontatoriske former under Reagan (se især kapitel 78). De danske militære myndigheder, herunder FE, må have været klar over de dele af den nye udvikling, som de selv deltog i. Det er dog indtil videre uklart, i hvilket omfang Danmark med sit forholdsvis begrænsede militærapparat deltog i aktiviteterne i Østersøen, og det er heller ikke afklaret, i hvilken udstrækning emnet var genstand for interministerielle overvejelser. Det ses ikke, at oplysninger om den nye udvikling i Østersøen er blevet videregivet til det politiske miljø.

