

# Formuleringen af dansk sikkerhedspolitik 1979-1991

## 69 · Danmark og dobbeltbeslutningen 1979-82

### Indledning

Som gennemgået i sidste del af kapitel 3 er formuleringen af dansk sikkerhedspolitik et samspil mellem to politiksfærer: den internationale og den interne danske, hvor regeringen direkte indgår i begge. I den afsluttende periode af den kolde krig fra 1979 var samspillet i langt højere grad end under de to første perioder præget af en række konflikter og sammenstød mellem Danmark og andre NATO-lande, primært USA, som også i dansk politik resulterede i konflikter, hvis omfang og intensitet ikke var set tidligere. Konflikterne begyndte i forbindelse med NATO's dobbeltbeslutning i december 1979. Regeringen skulle tilpasse og forlige modstridende og ofte uforenelige forventninger, ønsker og krav fra to ulige scener: på den ene side NATO-alliancen, der skulle udvikle forslag og vedtage strategier og handlinger i forholdet til Sovjetunionen og Østeuropa, på den anden side det danske politiske system med dets parlamentariske og demokratiske procedurer, hvor disse forslag skulle være acceptable og godkendes. Og omvendt skulle interne danske ønsker og krav, som regeringen og Folketinget gjorde til en del af dansk sikkerhedspolitik, accepteres af de andre medlemmer af NATO – hver med deres særlige demokratiske procedurer – for at blive en del af NATO's politik.

En del af baggrunden for, at samspillet mellem eksterne og interne faktorer blev særligt konfliktfyldt i denne periode, er, at der fra slutningen af 1970'erne i europæiske NATO-lande udvikledes en stigende utilpashed ved atomvåbenoprustningen og en udbredt modstand mod alliancens kernevåbenpolitik (se kapitel 59). Umiddelbart var de nye anti-atomvåbenstrømninger en reaktion på NATO's dobbeltbeslutning i 1979, som udover en forhandlingsdel omfattede en deployering af nukleare mellemdistanceraketter (INF) i Vesteuropa, der skulle påbegyndes i 1983. Dobbeltbeslutningen gav anledning til stærke protester i Vesteuropa, især i Storbritannien, Vesttyskland og de mindre NATO-lande i den nordvestlige del af Europa.<sup>1</sup> Derimod fangede

<sup>1</sup> Se f. eks. Gregory Flynn (ed.), *NATO's Northern Allies. The National Security Policies of Belgium, Denmark, the Netherlands, and Norway*, 1985.

de sovjetiske SS-20 raketter, der løbende var blevet deployeret siden 1977 mod mål i Vesteuropa, og som mellemdistanceraketter ikke kunne nå USA, i mindre grad interessen hos anti-atomvåben og fredsbevægelser, selv om dele af fredsbevægelserne også rettede stærk kritik mod den sovjetiske oprustning. En stor del af protesterne var rettet imod Reagan-administrationens almindelige udenrigspolitik, der af mange i Vesteuropa og i USA – men tilsyneladende i mindre grad af østeuropæere – blev anset for en selvstændig fare for freden. Kombinationen af atomvåbenmodstand og stærkt USA-kritiske holdninger gav sig forskelligt udslag i de enkelte lande og fik i divergerende grad konsekvenser for landenes politik som medlemmer af NATO.

I Danmark slog disse holdninger igennem på flere måder i perioden. I slutningen af 1979, dvs. under Carter-administrationen godt et år før Reagan-administrationen tiltrådte, foreslog den danske regering, at NATO skulle udsætte dobbeltbeslutningen et halvt år. Beslutningen havde været forberedt i to år i en arbejdsgruppe, hvori alle medlemslande deltog, og forslaget kom ca. tre uger før dobbeltbeslutningen forventedes vedtaget på et møde af NATO's udenrigsministre i december 1979. Det danske forslag blev derfor afvist af de andre NATO-lande, og Danmark endte med alligevel at støtte beslutningen. I de følgende knap tre år indtil den socialdemokratiske regering gik af i efteråret 1982, blev det dog mere og mere klart, at regeringen på linje med store dele af opinionen i Vesteuropa havde en anden opfattelse af de militære og specielt de nukleare aspekter af europæisk sikkerhedspolitik end regeringerne i især de større NATO-lande.

Mens de bredere aspekter af formuleringen af dansk sikkerhedspolitik vedrører den offentlige debat, som for den tredje periode er gennemgået i kapitlerne 61-68, fokuserer dette og de følgende tre kapitler på de snævrere aspekter, nemlig politikformuleringen i regeringen og i Folketinget, både i plenum, i partigrupper og i det udenrigspolitiske nævn. Disse organer er karakteriseret ved, at alene møderne i folketingsalen var offentlige, da de fandt sted, mens møderne i partigrupper og i det udenrigspolitiske nævn var fortrolige. Det samme gælder ministermøder og materiale i Udenrigsministeriets arkiver, som omfatter både interne overvejelser blandt politikere og embedsmænd og diplomatisk korrespondance med andre stater samt møder mellem danske og udenlandske regeringsledere og politikere. Der var i 1980'erne en intens vekselvirkning mellem politikformuleringen i de parlamentariske organer og den offentlige debat, og gennemgangen indeholder derfor nogle overlapninger i forhold til kapitlerne 61-68. Det gælder specielt debatterne i Folketinget, som udgør et aspekt af både den brede og den snævre formulering af dansk sikkerhedspolitik. For at begrænse overlapningerne omtales i dette og de følgende kapitler som hovedregel alene de indlæg i Folketinget og dagsordener, der var af umiddelbar relevans for formuleringen af dansk sikkerhedspolitik i det snævre beslutningsmiljø.

Kapitlet fokuserer på de snævrere aspekter af politikformuleringen som

den udspillede sig i samspillet mellem regeringen og Folketinget fra foråret 1979 til den socialdemokratiske regerings fratræden i efteråret 1982. Hovedvægten lægges på INF-spørgsmålet med enkelte udløbere til andre atompolitiske emner. For at give en sammenhængende oversigt over det skiftende samspil mellem interne og eksterne faktorer og den vigtigste danske beslutning i perioden – forslaget i november-december 1979 om at udskyde NATO's dobbeltbeslutning i seks måneder – er gennemgangen delt i tre afsnit: for det første den danske politikformulering fra foråret 1979 til efter folketingsvalget 23. oktober samme år med den stigende skepsis og modstand i den socialdemokratiske regering og folketingsgruppen; for det andet regeringens beslutning 22. november om at foreslå en udskydelse af dobbeltbeslutningen; for det tredje udviklingen efter dobbeltbeslutningen i december frem til den socialdemokratiske regerings afgang i september 1982.

## Forspil

### *Foråret 1979: de første overvejelser og forbehold*

I S-V regeringen havde først og fremmest forsvarsminister Poul Søgaard, men også udenrigsminister Henning Christophersen, indtil foråret 1979 været de ministre, der havde været mest involveret i forberedelsen af dobbeltbeslutningen. Da *High Level Group* (HLG) blev nedsat i efteråret 1977 for at undersøge behovet for en modernisering af NATO's INF-våben, blev de danske medlemmer således kontorchef Jørgen Wahl fra Forsvarsministeriet og kontorchef Torben Frost fra Udenrigsministeriet. Da *Special Group* (SG) blev nedsat i foråret 1979 for at undersøge våbenkontrolmulighederne, kom de danske medlemmer, ambassadør Peter Dyvig og fuldmægtig Niels Jæger, alene fra Udenrigsministeriet. I den interne regeringsproces blev samtidig også to andre ministre inddraget: statsminister Anker Jørgensen og minister u.p. Lise Østergaard. De fire ministre var dog langt fra enige i spørgsmålet, idet de to sidstnævnte var de mest skeptiske, mens Henning Christophersen var den, der mest utvetydigt tilsluttede sig argumenterne for en modernisering, og Poul Søgaard i begyndelsen lå nær Henning Christophersens opfattelse. I slutningen af april 1979 tilsluttede de fire ministre sig et notat fra Udenrigsministeriets Politiske Afdeling, der var ret tilbageholdende over for en modernisering og bl.a. udtrykte bekymringer for et nyt våbenkapløb og for skadevirkninger på afspændingen. I hvert fald skulle der senest samtidig med en moderniseringsbeslutning fremsættes et forslag til Warszawa-pagten om en begrænsning af disse våben i Europa gennem forhandlinger. Det afgørende måtte være, om Sovjetunionen accepterede forhandlinger. Alt i alt lagde notatet op til en videreførelse af den interne danske konsensuspolitik med dens vægt på våbenkontrol og afspænding inden for rammerne af NATO-solidari-

tet.<sup>2</sup> Få dage senere havde Anker Jørgensen en samtale i Hamborg med den vesttyske forbundskansler Helmut Schmidt. Samtalen fandt sted efter forbundskanslerens ønske. Over for den danske statsminister fremhævede Schmidt de samme temaer, som i sine offentlige tilkendegivelser, dvs. behovet for at forfølge både raketdeployering og forhandling i NATO's politik. Helmut Schmidt understregede også, at Vesttyskland var fast besluttet på ikke at være det eneste stationeringsland i Vesteuropa og dermed spydspids i forhold til Øst.<sup>3</sup> Dette indslag i regeringens overvejelser fra statsministerens tyske partifælle, som på flere måder havde formuleret det politisk-strategiske ræsonnement bag dobbeltbeslutningen, blev udbygget ved flere møder de følgende år, se nedenfor.

I Folketinget blev problemerne, der førte til dobbeltbeslutningen, første gang diskuteret i en forespørgselsdebat under S-V regeringen 17. maj 1979, rejst af Gert Petersen (SF) m.fl., om NATO's drøftelser om forstærket oprustning i Centraleuropa (udskiftning af våbensystemer). To dage før havde forespørgslen været omtalt på et ministermøde, hvor forsvarsministerens besvarelse var blevet forelagt, og det var blevet aftalt, at den nærmere skulle gennemgås af de to vigtigste ministre i koalitionsregeringen: statsminister Anker Jørgensen og udenrigsminister Henning Christophersen.<sup>4</sup> I sit svar betonedede forsvarsminister Poul Søgaard, at spørgsmålet om modernisering af alliancens langtrækkende taktiske atomvåben<sup>5</sup> var en del af NATO's langtidsforsvarsprogram, der var vedtaget to år tidligere og havde ført til nedsættelse af særlige arbejdsgrupper, se ovenfor. I sine overvejelser måtte NATO tage hensyn til, at Sovjetunionen havde moderniseret sine atomstyrker i et omfang, der gik langt ud over, hvad forsvarshensyn eller udviklingen i NATO med nogen rimelighed kunne siges at fremprovokere, sagde Søgaard. Især det nye SS-20 missil med dets mobilitet, præcision og rækkevidde udgjorde en væsentlig større trussel end de gamle sovjetiske mellemdistanceraketter. NATO havde ikke noget passende modvåben mod de nye raketter, og det var især alvorligt i lyset af den sovjetiske overlegenhed på det konventionelle område og den jævnbyrdighed med hensyn til strategiske atomvåben, der havde udviklet sig efter den tidligere amerikanske overvægt. Samtidig var det vigtigt at analysere og overveje, om det var muligt at begrænse oprustningen af mellemdistance-raketter i Europa gennem våbenkontrolaftaler med Sovjetunionen, og forsvarsministeren lagde i den forbindelse vægt på, at det overordnede mål for

<sup>2</sup> Notat fra Politisk Afdeling d. 26. april 1979, UM 105.I.40.e/3; Notits fra Henning Gottlieb d. 3. maj, 1979 med referat af mødet d. 30. april mellem fire ministre og ambassadør Peter Dyvig om modernisering af NATO's atomvåben, UM 105.I.40.e/3; se også i Nikolaj Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement 1973-2003*, Dansk Udenrigspolitik Historie, 6, 2004, s. 201-2.

<sup>3</sup> *Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe. Forhandlingsprotokol 1978-1979* (SD), 17. maj 1979; se også Anker Jørgensen, *Brændingen. Fra mine dagbøger 1978-1982*, Bind 3, 1990, s. 230.

<sup>4</sup> *Ministermøder* (Mm), Mappe 5, 15. maj 1979, Statsministeriet.

<sup>5</sup> Poul Søgaard brugte denne betegnelse, der var gængs i begyndelsen af raketdebatten. Senere talte man om mellemdistanceraketter – „Intermediate range Nuclear Forces“ (INF).

Vesten var at fremme afspændingen, men under opretholdelse af den nødvendige sikkerhed. Til sidst fremhævede ministeren, at der ikke var truffet nogen form for beslutning endnu, at Danmark som følge heraf ikke var blevet bedt om en dansk tilkendegivelse. Den danske atomvåbenpolitik lå dog fast, bemærkede forsvarsministeren, og der ville således ikke under de nuværende omstændigheder kunne stationeres atomvåben på dansk område. Men alt i alt var der ifølge ministeren ikke noget egentligt grundlag på det daværende tidspunkt for en dyberegående debat om spørgsmålet.<sup>6</sup>

Sammenholdt med traditionelle socialdemokratiske – og danske – synspunkter var der en tendens til, at forsvarsministeren forstærkede argumentationen for våbendeployering i forhold til rustningskontrol og afspændingshensyn. Men der var kun tale om en nuanceforskel, idet de to sidstnævnte hensyn klart indgik. Mere bemærkelsesværdigt var det, at forsvarsministeren så stærkt fremhævede balanceargumentet blandt begrundelserne for dobbeltbeslutningen og ikke nærmere berørte det for mange vestlige beslutningstagere vigtigere – men også mere 'sofistikerede' og dermed vanskeligere at forklare og forenkle – koblingsargument. Kernen i koblingsargumentet var, at Sovjetunionen ikke skulle have grundlag for at tro, at en atomkrig kunne begrænses til Europa, og et antal amerikanske mellem-distanceraketter i Europa skulle over for russerne tjene dette formål, uanset om de 'opvejede' de sovjetiske SS-20 raketter eller ej.<sup>7</sup> Når det gælder forsvarsministerens fremhævelse af, at der ikke i maj 1979 var truffet nogen form for beslutning, og der derfor ikke var noget grundlag for en debat om spørgsmålet, må den vurderes i lyset af, at en del tyder på, at regeringen siden mødet i NATO's nukleare planlægningsgruppe (NPG) måneden før allerede havde bundet sig så meget, at det var for sent at springe fra uden stærke reaktioner fra andre NATO-lande, både dem der var ivrige for en beslutning, og dem der tøvende var gået med.<sup>8</sup>

Den efterfølgende debat var præget af den traditionelle konsensus mellem



*Poul Søgaard, forsvarsminister fra 1977 til 1982. (Folketinget).*

<sup>6</sup> *Folketingstidende. Forhandlingene i Folketingsåret 1978-79 (Ff)*, 17. maj 1979, sp. 11067-11071.

<sup>7</sup> Se kapitel 59. Om de to modstående begrundelser – balanceargumentet og koblingsargumentet – se Petersen, 2004, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 195-6.

<sup>8</sup> *Nuclear Planning Group. Meeting of Ministers at Homestead Air Force Base, Florida (USA) on 24th and 25th May 1979*, UM 105.I.40.e/3. Se desuden Jørgen Christensen, *Demokratiet og Sikkerhedspolitikken. En analyse af Folketingets rolle i sikkerhedspolitikken*, Bind 1, Aarhus Universitet, 1990, s. 117f.

Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti og Venstre, idet de to borgerlige partier, mest markant Palle Simonsen (KF), samt Centrum-Demokraterne (CD) og Kristeligt Folkeparti (KrF) støttede forsvarsministeren. Heroverfor var SF, VS samt DKP stærke kritikere, se kapitel 62. Efter debattens afslutning vedtog Folketinget med 98 stemmer (S, V, KF, CD og KrF) mod 41 (FP, SF, DKP og VS) og 7 (RV og DR) hverken for eller imod et forslag om motiveret dagsorden stillet af Robert Pedersen (S), der tog forsvarsministerens redegørelse til efterretning.<sup>9</sup> 17. maj 1979 var sidste gang under den kolde krig den traditionelle konsensus omkring formuleringen af dansk sikkerhedspolitik udspillede sig i folketingssalen.

I den socialdemokratiske folketingsgruppe havde forsvarsministeren tidligere samme dag redegjort for sine bemærkninger til forespørgslen. I den efterfølgende debat i gruppen<sup>10</sup> var der enkelte, som kritiserede eller satte spørgsmålstegn ved sider af redegørelsen, men generelt var der tilslutning til ministeren, og der var et bredt ønske om at fastholde den lave danske profil i nukleare spørgsmål i NATO-sammenhæng. Der var ikke i diskussionen noget åbenlyst tegn på den forestående konflikt mellem Socialdemokratiets forventninger og ønsker og NATO's eller bruddet i den traditionelle konsensus, men vurderet i bagklogskabens lys kan man i diskussionen finde nogle tendenser, som peger frem mod krisen for traditionel socialdemokratisk sikkerhedspolitik seks måneder senere. Således sagde partiets ordfører, Robert Pedersen, at han ville sige så lidt som muligt i sine bemærkninger til forsvarsministeren, men samtidig betonedede han, at de seneste års udvikling i den militære balance mellem Øst og Vest havde været til ugunst for NATO, hvilket havde skabt en ny situation i en ellers positiv udvikling mod større forståelse mellem Øst og Vest. For Robert Pedersen var det især vigtigt, at det store flertal i befolkningen sagde god for dansk forsvarspolitik. I debatten, hvor 10-12 medlemmer havde ordet, var enkelte kritiske over for forsvarsministerens tale. Det gjaldt især Helle Degn, der var betænkelig ved den måde, ministeren havde disponeret sin tale på: talen virkede noget aggressiv og provokerende. Helle Degn mente – i den henseende var der en parallel til Robert Pedersens bemærkninger – at Socialdemokratiet skulle køre en mere stilfærdig linje. Ellers var der bred tilslutning til ministerens forelæggelse, bl.a. fra Lasse Budtz, Poul Nielson og Knud Damgaard. Sidstnævnte var enig i forsvarsministerens konklusioner, men mente ikke, at det var klogt af Socialdemokratiet, at fremhæve den østlige oprustning; partiet burde fastholde, at NATO-politikken havde ført til en afspænding, som skulle opretholdes. I diskussionen fremhævede Lasse Budtz, at hvis Danmark slækkede på NATO-politikken, ville det ødelægge afspændingen: man kunne ikke lave afspænding, hvis man ikke havde sikkerhed. Poul Nielson fandt det rigtigt af ministeren i

<sup>9</sup> Afstemningen fandt sted 22. maj, se *Folketingsårbog 1978-79*, 1979, s. 492.

<sup>10</sup> SD, 17. maj 1979.

afdæmpet form at omtale de sovjetiske SS-20 raketter og erklærede sig uenig i kritikken af ministerens tale som provokerende. Også statsminister Anker Jørgensen roste Poul Søgaards tale og tog afstand fra, at den kunne siges at være provokerende. Personligt havde statsministeren frygtet, at man ville komme ud på en glidebane, der set fra et socialdemokratisk synspunkt ville være betænkelig, men det, det drejede sig om, var ifølge statsministeren en effektivisering og modernisering og ikke en udvidelse af NATO's atomvåbenstyrke. Anker Jørgensen refererede en samtale med Helmut Schmidt et par uger tidligere og kunne sige, at også den vesttyske forbundskansler og hans parti, SPD, var meget betænkelige ved at lægge op til noget, der kunne blive en udfordring i forhold til Øst. Alt i alt var Anker Jørgensen på dette tidspunkt ikke uden videre afvisende over for en modernisering af NATO's atomvåben.

I de to andre partier i den traditionelle konsensus – Venstre og Det konservative Folkeparti – var der efter gruppeprotokollerne ingen debat i folketingsgrupperne, da ordførerne 17. maj forelagde deres indlæg i dagens debat i folketingssalen.<sup>11</sup> Der synes at have været en grundlæggende tilslutning til alliance-solidariteten som det afgørende for de to partiers standpunkt. Der var ikke – som traditionelt hos Socialdemokratiet – på forhånd en prioritering mellem afskrækkelse og afspænding eller våbendeployering og forhandling. Solidariteten med Danmarks allierede i NATO for at imødegå Sovjetunionen var for de to partier en selvfølgelig og overordnet præmis i politikformuleringen.

### *Forår og sommer 1979: fortsatte overvejelser og tvivl*

Efter debatten i Folketinget 17. maj fortsatte drøftelserne om INF-spørgsmålet i det snævre danske beslutningsmiljø og i de forskellige kontakter til andre NATO-medlemmer og repræsentanter for NATO-organer. Få dage efter debatten i Folketinget blev der 27. maj på initiativ af den norske udenrigsminister Knut Frydenlund afholdt et møde i København med ledende medlemmer af S-V regeringen om INF-spørgsmålet. Først mødtes de to udenrigsministre alene, og derefter var der frokost, hvor også statsminister Anker Jørgensen og departementscheferne for de to udenrigsministerier deltog. For Henning Christophersen drejede mødet sig om at sikre, at nordmændene var med på at støtte en dobbeltbeslutning samt at få Anker Jørgensen bundet op på det samme, og til dette var udenrigsministeren fra Socialdemokratiets norske søsterparti et nyttigt aktiv.<sup>12</sup> Et par dage senere deltog Henning Christophersen i NATO's udenrigsministermøde i Haag, hvor han havde mø-

<sup>11</sup> *Venstres gruppemøder* (V), 17. maj 1979; *Mødeprotokoller for Det Konservative Folkeparti* (KF), 17. maj 1979.

<sup>12</sup> Mødet mellem udenrigsministrene 29. maj 1979 foregik i Kastrup Lufthavn, mens den efterfølgende frokost var henlagt til Dragør Færgesø, jf. telefonisk oplysning fra Bjarne Bladbjerg (ministersekretær for Henning Christophersen) 15. november 2004; interview med Henning Christophersen, DIIS, 10. november 2004.

der med den amerikanske udenrigsminister Cyrus Vance og igen med den norske udenrigsminister. På NATO-mødet fremhævede Christophersen behovet for at sammenkæde modernisering og våbenkontrol, ikke mindst af hensyn til offentligheden.<sup>13</sup> Statsminister Anker Jørgensen var utvivlsomt enig i dette behov, men med bagklogskabens fordele kan man skimte nogle nuanceforskelle mellem regeringens to ledende medlemmer, som blev tydeligere i løbet af sommeren. I første omgang er det interessante dog, at udenrigsministeren gjorde sig store anstrengelser for at bevare en konsensus med statsministeren.

På et møde i det udenrigspolitiske nævn 8. juni 1979 blev INF-spørgsmålet nævnt på en måde, som bidrog til at forstærke flere af de ovennævnte præmisser i regeringens og partiernes politik. Tre faktorer var vigtige: betoning af våbenkontrolaspektet, ønsker om lav dansk profil og tilkendegivelse af specielt Vesttysklands ønsker til den kommende NATO-beslutning. På et møde i nævnet 8. juni refererede udenrigsminister Henning Christophersen især de dele af sit indlæg på NATO-udenrigsministrenes møde i Haag 30.-31. maj, hvor han understregede, at enhver moderniseringsbeslutning burde ledsages af et tilbud til Sovjetunionen om forhandlinger om våbenkontrol: det var vigtigt, at de vestlige lande undgik at bidrage til uønsket oprustning på begge sider. Ved samme lejlighed anbefalede Erik Ninn-Hansen (K) flere gange, at Danmark skulle undgå at blive inddraget i en beslutning om INF-modernisering, og at man fra dansk side skulle holde en lav profil i spørgsmålet – en anbefaling der syntes at vinde tilslutning fra andre NATO-partier på mødet.<sup>14</sup> Få dage efter, 11. juni, havde statsministeren et møde med NATO's militære øverstkommanderende, general Alexander Haig, der besøgte København. Statsministeren gav over for Haig udtryk for en delvis anden opfattelse af INF-spørgsmålet end udenrigsministeren, nemlig at NATO først burde søge forhandling med Sovjetunionen og så dernæst tage stilling til moderniseringen.<sup>15</sup> Denne tendens til at skelne mellem forhandling *først* og *senere* måske modernisering var tydeligvis en grundlæggende holdning hos Anker Jørgensen til hele INF-spørgsmålet.

Men statsministeren var i sommeren 1979 ikke afklaret i sin holdning. På et møde i det udenrigspolitiske nævn i sidste del af august omtalte Anker Jørgensen sine samtaler med den vesttyske forbundskansler Helmut Schmidt i Gudhjem en uge tidligere. Schmidt havde her understreget den vægt, han tillagde en fælles NATO-beslutning i spørgsmålet, og at raketterne blev placeret i flere lande i Vesteuropa.<sup>16</sup> På mødet havde Helmut Schmidt nøje forkla-

<sup>13</sup> Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 202.

<sup>14</sup> UPN 8. juni 1979. I folketingsdebatten 17. maj lagde den konservative ordfører Palle Simonsen derimod vægt på, at Danmark burde spille en rolle i INF-spørgsmålet, se oven for.

<sup>15</sup> Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 202.

<sup>16</sup> UPN 23. august 1979. Se også Anker Jørgensens dagbogsnotater fra mødet, Jørgensen, *Brændingen*, s. 249-51.

ret, hvorfor der måtte være NATO-konsensus om både deployerings- og forhandlingsaspekterne af dobbeltbeslutningen.<sup>17</sup> Som svar havde Anker Jørgensen flere gange understreget, at han ikke var i stand til på selve mødet at give endeligt tilsagn om dansk tilslutning, men statsministeren håbede på, at en dansk tilslutning kunne gives, og han ville arbejde herfor. Samtidig havde statsministeren præciseret, at der ikke på tysk hold måtte være nogen forestilling om, at nogen af våbnene kunne stationeres i Danmark eller på allierede skibe i danske farvande. Forbundskansleren svarede hertil, at dette var han ganske klar over, og at han forstod den særlige danske politik, der var fastlagt for 20-25 år siden, men netop derfor var det så vigtigt, at Danmark uforbeholdent støttede en fælles NATO-beslutning.

Alt i alt kan det konkluderes, at i de sidste par måneder før S-V regeringens afgang forstærkedes indtrykket i både det danske parlamentariske system og i omverdenen, specielt Vesttyskland, af, at S-V regeringen ville gå med til NATO's dobbeltbeslutning, men med en stærk fremhævelse af traditionelle danske temaer som behovet for rustningskontrol og afspænding. Hertil kom fremhævelsen af, at Danmark ikke kunne acceptere stationering af disse våben på sit eget territorium og ønsket om at fastholde den lave profil i atomstrategiske spørgsmål. Og det var netop i det sidste, at problemet lå, idet selve karakteren af dobbeltbeslutningen – at landene skulle stå sammen om både deployeringen og forhandlingstilbudet – i vid udstrækning fjernede det normale grundlag for, at Danmark ikke havde nogen mening. Samtidig var det imidlertid tydeligt, at statsministeren ikke havde accepteret kernen i dobbeltbeslutningen: den parallelle våbenmodernisering og forhandling.

### *Efter folketingsvalget i oktober: opbrud i Socialdemokratiet og regeringen*

Efter valget 23. oktober 1979 havde en socialdemokratisk regering afløst S-V regeringen. Allerede dette betød, at de to partier slap for den binding på deres politik, som lå i at skulle tage hensyn til regeringspartnerens standpunkt: Socialdemokratiet behøvede ikke mere formulere sin politik ud fra hensynet til Venstres prioritering af alliancesolidariteten, og Venstre behøvede ikke mere så stærkt fremhæve betydningen af våbenkontrol for at tilfredsstille socialdemokratiske ønsker. I første omgang foretrak den nye socialdemokratiske regering at køre sagen på lavt blus, idet statsminister Anker Jørgensens åbningstale 6. november slet ikke nævnte raketspørgsmålet. Denne ikke-omtale var kombineret med, at Anker Jørgensen netop på denne tid var ved at bevæge sig hen imod en afvisning af hovedtankegangen bag dobbeltbeslutningen, dvs. at en beslutning om deployering skulle kombineres med et for-

<sup>17</sup> „Referat af samtale mellem forbundskansler Helmut Schmidt og statsminister Anker Jørgensen på Bornholm den 15. august 1979. Øst-vest forholdet og TNF“, 17. august 1979, underskrevet Erik Holm, kontorchef i statsministeriet, UM 105.I.40.e/3.

handlingstilbud. I sin dagbog for 29. oktober skrev statsministeren således, at „vi ... vil sætte forhandling *før* beslutning om ... modernisering af atomraket-systemet“. Samtidig noterede Anker Jørgensen, at flere embedsmænd, bl.a. Henning Gottlieb, der var sikkerhedspolitisk konsulent i statsministeriet, og Eigil Jørgensen havde været „sat ind“ for at få hans holdning modereret, men at „nu må systemet være klar over, at det *er* den politik, vi skal anlægge“<sup>18</sup> Indflydelsesrige embedsmænd havde altså henvendt sig til statsministeren og forsøgt at få ham til at ændre holdning, men var blevet afvist. Indtil lod regeringen spørgsmålet stå åbent, indtil der blev lejlighed til en grundig debat, efter at et skriftligt oplæg havde været rundsendt.<sup>19</sup>

På samme tid var der en betydelig uro i dele af den socialdemokratiske folketingsgruppe over den forestående NATO-beslutning – en uro som også var en afspejling af den opblussen af den sikkerhedspolitiske debat, der skete i efteråret 1979, se kapitel 62. Især blev det bemærket, at det nyvalgte medlem Jytte Hilden allerede som folketingskandidat havde taget klart afstand fra en moderniseringsbeslutning, og dagen efter statsministerens åbningstale gentog hun sit standpunkt. Det var en adfærd, som var usædvanlig i et parti, der lagde stor vægt på enighed og loyalitet udadtil, mens partiet endnu ikke var klar til at tage stilling i sagen. Uroen forårsagede derfor bekymring for, at det normale sammenhold i partiet i sikkerhedspolitiske spørgsmål – på trods af mange nuanceforskelle gennem den kolde krig – kunne blive bragt i fare, hvilket igen kunne få negative konsekvenser for partiets styrke og position i dansk politik. Derfor henstillede formanden, Knud Heinesen, at der blev udvist selvdisciplin i sagen.<sup>20</sup> For fremtrædende medlemmer af gruppen var det også vigtigt at bevare den traditionelle brede enighed om dansk sikkerhedspolitik.

Disse forhold resulterede i, at fire raketmodstandere 9. november blev indkaldt til et møde med gruppeformanden og partiets udenrigs- og forsvarspolitiske ledelse.<sup>21</sup> Indkaldelsen af mødet, dets forløb og eftervirkningerne blev på flere måder kendetegnende for partiledelsens – men næppe partiformandens – forsøg på at inddæmme raketmodstanden i folketingsgruppen, og på dette tidspunkt var der snarere tale om at inddæmme end at imødekomme modstanderne. På mødet redegjorde Kjeld Olesen, Poul Søgaard og Lasse Budtz for, hvorfor dobbeltbeslutningen burde accepteres af Danmark, mens gruppeformanden Knud Heinesen understregede det taktisk vigtige i, at gruppen stod samlet i spørgsmålet. Tre af de fire raketmodstandere henviste til modstand blandt deres vælgere og til resolutioner fra forskellige organisa-

<sup>18</sup> Jørgensen, *Brændingen*, s. 292. De to kursiveringer findes i originalteksten.

<sup>19</sup> Mm, Mappe 6, 6. november 1979.

<sup>20</sup> SD, 8. november 1979.

<sup>21</sup> Mødet er beskrevet i Lasse Ellegaard, „Da Olesen sprang i NATO-målet“, *Weekendavisen*, 21. december 1979. Foruden Jytte Hilden var raketmodstanderne Majken Hessner, Jimmy Stahr og Søren Nørgaard Sørensen. Desuden deltog bl.a. Kjeld Olesen, Poul Søgaard, Knud Heinesen og Lasse Budtz. Anker Jørgensen deltog ikke.

tioner samt til behovet for at sende et afspændingssignal til Sovjetunionen ved at sige nej. Den fjerde – Jytte Hilden – argumenterede derimod direkte på sagens substans ved at henvise til forskellig litteratur om styrkebalancer o.l., der satte et spørgsmålstegn ved begrundelsen for dobbeltbeslutningen. Diskussionen på mødet endte nærmest uafgjort, idet partiets ledelse erkendte, at modstanderne ikke kunne påvirkes til at opgive deres holdning, men alle blev dog enige om udadtil at være tilbageholdende med deres standpunkt, som gruppeformanden havde opfordret til. Allerede dette var dog en slags sejr for raketmodstanderne, idet kritikere af en NATO-beslutning aldrig tidligere var kommet så langt i det parlamentariske system og blevet taget så alvorligt af en ledelse af et af de tre konsensuspartier. Vurderet i et længere perspektiv var det centrale ved dette uformelle, interne socialdemokratiske møde, at formuleringen af dansk sikkerhedspolitik for første gang under den kolde krig blev tilført nogle præmisser, som potentielt set kunne føre til et sammenbrud af den brede enighed og en konflikt med NATO.

Få dage efter det forgæves forsøg på at få raketmodstanderne til at opgive modstanden foretog udenrigsminister Kjeld Olesen i dagene fra 12. til 16. november en rundrejse til en række europæiske hovedstæder, bl.a. Bonn, Paris, Oslo og London. I samtalen med udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher i Bonn nævnte den danske udenrigsminister, at nogle i Danmark af psykologiske grunde ville have foretrukket at udsætte afgørelsen, men i regeringen var man indstillet på at deltage i beslutningen i december, og han kunne ikke forestille sig, at en endelig raketafgørelse kunne udskydes til efter 12. december (dagen for det kommende NATO-møde). Senere samme dag tilføjede ministeren over for pressen, at „der er ikke noget der kan skade nedrustning så meget, som hvis der kom uro i NATO-alliancen på grund af dette spørgsmål. Danmark har intet ønske om at stå op som det eneste NATO-land for at meddele, at vi ikke ønsker at deltage i beslutningen om moderniseringen“<sup>22</sup> Udtalelsen virkede som en provokation på raketmodstanderne, der følte, at den var en overtrædelse af aftalen fra 9. november. Under mottoet „tøv en kende“ gik de nu aktivt i gang med at samle flere i gruppen om modstanden.<sup>23</sup> Omtrent samtidig udtalte statsminister Anker Jørgensen, at da den danske politik var ikke at have atomvåben stationeret på dansk jord, kunne Danmark heller ikke anbefale andre at have det. Statsministeren tilføjede dog, at „vi er medlem af en alliance og må snakke om tingene“.<sup>24</sup> Indadtil i

<sup>22</sup> Citeret efter Per Voetman, *Dobbeltbestusom. En analyse af Socialdemokratiets kernevåbenpolitik 1979-1984*, 1986, s. 64; Resumé af drøftelserne 12.11.1979 mellem udenrigsministrene Kjeld Olesen og Hans-Dietrich Genscher i Bonn, UM 105.I.40.e/3; Ellegaard, *Weekendavisen*.

<sup>23</sup> Sst. Se også David Jens Adler, *Det Europæiske Teater. Bogen om raketterne og den nye atomvåbendebat*, 1984, s. 32f.

<sup>24</sup> Ellegaard, *Weekendavisen*. Om ændringerne i statsministerens og udenrigsministerens holdninger i det sidste halve år af 1979, se David Jens Adler, „Where wilt thou lead me? speak; I'll go no further“. Kjeld Olesen, Anker Jørgensen og NATOs dobbeltbeslutning“, *Vandkunsten. Konflikt, politik & historie*, 9/10, 1994, s. 256-74.

den socialdemokratiske folketingsgruppe blev udtalelsen imidlertid en slags „licens til opposition“.

Virkningen af det hele var, at fra omkring midten af november skiftede den socialdemokratiske ledelse fra at lægge vægten på at inddæmme raketmodstanderne til at imødekomme dem. Dette skifte var for nogle i partiledelsen utvivlsomt en taktisk manøvre for at begrænse modstanden og i sidste ende alligevel støtte dobbeltbeslutningen, men det var andet og mere end det, først og fremmest fordi partiformanden Anker Jørgensen delte væsentlige sider af modstandernes holdninger. Anker Jørgensen nærede en umiddelbar og dyb modvilje imod atomvåben, som han anså for djævelens værk.<sup>25</sup> Samtalerne med Helmut Schmidt havde nok gjort den danske statsminister og ledende socialdemokrat mere opmærksom på de tyske partifællers interesser i en fælles NATO-solidaritet bag dobbeltbeslutningen for at kunne modstå et sovjetisk pres, men samtalerne havde tydeligvis ikke gjort Anker Jørgensen mere modtagelig for de eurostrategiske ræsonnementer bag dobbeltbeslutningen. Anker Jørgensen var tilhænger af et dansk forsvar, tilhænger af NATO og pligten til at koordinere synspunkter med vore allierede og inderligt imod alt, hvad der havde med atomvåben at gøre.

## Forslag om udskydelse

### *Beslutningen*

22. november besluttede regeringen at indstille til den socialdemokratiske gruppe, at Danmark ved NATO-rådets møde i december skulle foreslå at udsætte beslutningen i seks måneder, så der også før en beslutning om modernisering blev mulighed for forhandlinger mellem Øst og Vest om en våbenbegrænsningsaftale. Beslutningen i regeringen blev truffet efter et konkret udspil udformet i Udenrigsministeriet efter Kjeld Olesens rejse til europæiske hovedstæder 12.-16. november, og efter nærmere overvejelser mellem statsministeren og udenrigsministeren på baggrund af drøftelser på regeringsmødet 19. november. De første skitser til beslutningen blev udformet af udenrigsminister Kjeld Olesen sammen med ambassadør Peter Dyvig i flyet fra Strasbourg til København 16. november. Aftenen og natten forinden havde Kjeld Olesen forgæves søgt at overtale den norske udenrigsminister Knut Frydenlund til at gå ind for en seks måneders udsættelse, men nordmændene stod fast på, at de ikke ville lave vanskeligheder mht. dobbeltbeslutningen.<sup>26</sup> Blandt Udenrigsministeriets embedsmænd var holdningen i begyndelsen

<sup>25</sup> Statsministeren brugte dette udtryk i forbindelse med debatten om neutronbomben i 1978, se *Aktuelt*, 18. april 1978.

<sup>26</sup> Interview med Peter Dyvig, DIIS, 7. oktober 2004; telefoninterview med Bjarne Bladbjerg, 15. november 2004; Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 208.

skeptisk over for en udskydelse, men da den overvejende stemning i regeringen og Socialdemokratiet efterhånden styrkede fortalerne for en udskydelse, lagde embedsmændene under ledelse af Peter Dyvig deres indsats i at udarbejde et udspil, som var anvendeligt både i regeringen, i Socialdemokratiet og – så vidt muligt – også i NATO. For embedsmændene blev forslaget om udskydelse en slags redningsmanøvre i dansk sammenhæng.<sup>27</sup>

Det centrale var, at regeringens udspil var en reaktion på den begyndende debat i medierne om spørgsmålet, se kapitel 62, og blev udformet for at imødegå og imødekomme den forventede modstand i gruppen mod dobbeltbeslutningen. Indadtil i regeringen var udenrigsministeren stærkt presset af statsministeren for at „gøre noget“ – et pres Kjeld Olesen især følte som klar NATO- og forsvarstilhænger.<sup>28</sup> Ser vi på den snævre parlamentariske sammenhæng, tyder meget på, at sammenfaldet mellem engagement og aktivitetsniveau hos den socialdemokratiske gruppes raketmodstandere, der klart overgik traditionelle NATO-tilhængeres, og statsminister Anker Jørgensens umiddelbare og instinktive modstand imod alt, hvad der havde med atomvåben at gøre, i sidste ende gjorde udslaget. På denne baggrund fik det ingen betydning, at statsministeren samme dag, regeringen traf beslutningen om at foreslå NATO en udskydelse, modtog en notits fra sin nærmeste sikkerhedspolitiske rådgiver blandt embedsmændene, Henning Gottlieb, som meget klart argumenterede imod en udskydelse.<sup>29</sup> Tilsvarende havde det heller ingen virkning, at Anker Jørgensen et par dage tidligere i forbindelse med et middagsselskab havde diskuteret dobbeltbeslutningen med den amerikanske ambassadør og fortalt, at den danske regering formentlig ville gå ind for en udsettelse af beslutningen – en meddelelse som ambassadøren havde argumenteret stærkt imod og udtrykt sin bekymring for virkningerne af.<sup>30</sup>

Hvor omfattende var oppositionen mod dobbeltbeslutningen i den socialdemokratiske gruppe? Det er naturligvis et spørgsmål, som ikke kan besvares med præcise tal, bl.a. fordi der ikke blev truffet beslutninger i gruppen ved hjælp af afstemninger, og der på intet tidspunkt var tale om fast sammentømrede enheder af raketmodstandere, traditionelle NATO-tilhængere eller andre grupperinger. En af de mere indgående af de samtidige bedømmelser i medierne vurderede raketmodstanderne i november-december 1979 til at udgøre 25-30 af en gruppe, som efter folketingsvalget 23. oktober 1979 havde 68

<sup>27</sup> Mm, Mappe 6, 19. og 22. november 1979. Notat med udkast til regeringens beslutning 22. november 1979 om udskydelse af dobbeltbeslutningen, UM 105.I.40.e/3. Interview med Peter Dyvig, DIIS, 7. oktober 2004.

<sup>28</sup> Interview med Kjeld Olesen, DIIS, 3. november 2004, hvor Olesen sagde, at han ved læsningen af Anker Jørgensens dagbøger blev klar over, at Jørgensen havde været mere involveret, end han gav udtryk for over for Olesen i efteråret 1979; se også interview med Peter Dyvig, DIIS, 7. oktober 2004.

<sup>29</sup> Notits til statsministeren – nogle synspunkter vedrørende TNF. Fra Henning Gottlieb 22. november 1979, UM 105.I.40.e/3.

<sup>30</sup> Notits af Eigil Jørgensen 23. november 1979, UM 105.I.40.e/3.

medlemmer, mens andre og senere vurderinger har sat tallet lavere.<sup>31</sup> Under alle omstændigheder udgjorde modstandergruppen dog klart mindre end halvdelen af folketingsgruppen. Det styrker holdbarheden af ovennævnte partimæssige og parlamentariske forklaring: talspersonerne for modstanderne var bedre motiverede og mere aktive i de afgørende måneder i slutningen af 1979 end tilhængere af en traditionel socialdemokratisk NATO-politik, og da deres holdning i vigtige henseender overlappede med partiformandens og statsministerens, kunne de komme igennem med kravet om en anden holdning til dobbeltbeslutningen end den, der var lagt op til tidligere på året. Modstandernes engagement kan samtidig være blevet forstærket af en Gallup-undersøgelse i december 1979, som viste, at der blandt vælgerne som helhed var klart flere modstandere end tilhængere af, at NATO udskiftede sine atomraketter som modvægt mod Sovjetunionens SS-20 raketter, nemlig hhv. 43 % og 31 %. Blandt Socialdemokratiets vælgere var der også et klart flertal imod beslutningen: 48 % modstandere og 36 % tilhængere, mens der hos de borgerlige partiers vælgere var en overvældende tilslutning til dobbeltbeslutningen, 56 % for og 24 % imod, og hos partier til venstre for Socialdemokratiet en endnu stærkere modstand: 83 % imod og 12% for. I disse tal ligger også et andet træk, som er relevant for at forstå de kommende års strid i og mellem de gamle konsensuspartier: de socialdemokratiske vælgere var langt mere splittede end de borgerlige partiers vælgere.<sup>32</sup>

### *Diskussioner på Christiansborg*

Efter at regeringen havde fastlagt sit standpunkt, fandt der gennem de sidste tre uger, før dobbeltbeslutningen formelt blev truffet på NATO's udenrigsministermøde 12. december 1979, en række diskussioner sted i den socialdemokratiske folketingsgruppe, i det udenrigspolitiske nævn og i Folketinget, som formede de danske forventninger, ønsker og krav til dobbeltbeslutningen og viste, hvordan samspillet mellem interne og eksterne faktorer nu var blevet til et sammenstød. Flere udenlandske reaktioner på det danske udspil formede også vigtige sider af dette samspil. Samtidig udvikledes i dansk politik en række hidtil usete konflikter om indholdet og udformningen af ønsker og krav til den danske linje i NATO. Diskussionerne i den socialdemokratiske gruppe var kendetegnet af, at spredningen af synspunkter i gruppen var markant større end i maj, og sammenholdt hermed var godkendelsen af dobbelt-

<sup>31</sup> Lasse Ellegaard, 1990, angiver „25-30“; Erling Bjøl, *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, Skrifter fra Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1983, s. 136, anfører de samme tal; Michael A. Krasner & Nikolaj Petersen, *Peace and Politics: The Danish Peace Movement and Its Impact*, *Journal of Peace Research*, vol. 23, no. 2, 1986, s. 164, nævner derimod “about one-quarter“ af gruppen; Voetman, *Dobbeltbeslutning*, s. 33, angiver også „ca. 1/4 af folketingsgruppen“.

<sup>32</sup> Christian Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1979*, 1980, s. 372. I øvrigt er det interessant at bemærke, at mens der blandt dem, som havde fulgt debatten, var 37% tilhængere og 47% modstandere, var de tilsvarende tal for dem, som ikke havde fulgt debatten hhv. 6% og 43%.

beslutningen i Venstre og Det Konservative Folkeparti helt uden problemer og skete uden diskussion i de to folketingsgrupper. Disse meningsudvekslinger – eller fraværet af sådanne – i og mellem partierne kan føje nye træk til ovennævnte konklusion: at asymmetrien mellem engagement og aktivitetsniveau hos raketmodstandere og hos traditionelle NATO-tilhængere både i og uden for Socialdemokratiet er central i forklaringen på regeringen Anker Jørgensens forslag om at udskyde NATO's dobbeltbeslutning.

På mødet i den socialdemokratiske folketingsgruppe 23. november, dvs. dagen efter regeringens forslag, gav udenrigsminister Kjeld Olesen en redegørelse for sagen, som han indledte med at henvise til et notat udarbejdet i Udenrigsministeriet, der vedrørte spørgsmål, Jytte Hilden skriftligt havde stillet. Over for de forventede kritiske kommentarer fra begge sider i folketingsalen fremhævede udenrigsministeren kontinuiteten i dansk sikkerhedspolitik og behovet for at fastholde den: regeringen ønskede ikke nogen ændring af dansk udenrigspolitik og sikkerhedspolitik, og den danske politik kunne ifølge ministeren ikke baseres på partier til venstre for Socialdemokratiet, hvis der skulle være troværdighed over den. I den efterfølgende debat gav både Poul Søgaard, Knud Damgaard og Jytte Hilden tilslutning til forslaget om at udskyde beslutningen i seks måneder, men ud fra modsatrettede udgangspunkter. På den ene side var især Poul Søgaard betænkelig ved udskydelsen, mens Knud Damgaard fremhævede nødvendigheden af balance, også når man forhandlede om mellemdistanceraketter. På den anden side fremhævede Jytte Hilden, at hun personligt ikke ønskede disse raketter, men hun kunne være med til en udskydelse, så der kom forhandlinger i gang: vi skulle tøve en kende, og der skulle være tid til en god og demokratisk debat – det kunne de ikke gøre på den anden side af jerntæppet, og det måtte være vor styrke. Jytte Hilden var enig med gruppeformanden i, at man i gruppen skulle være enige så langt, man overhovedet kunne være det, men hun syntes ikke det gjorde noget, at man udadtil gav indtryk af diskussionerne indadtil, før beslutningen blev truffet. Statsminister Anker Jørgensen fremhævede på mødet, at man efter hans opfattelse var ude på et farligt skråplan, når det drejede sig om den slags sager, men under alle omstændigheder var vi nødt til i et eller andet omfang at koordinere vore synspunkter med andre lande i NATO. Processen før NATO-mødet var ifølge statsministeren kompliceret – man opererede ikke med veto-ret, men med enighed. Mødet sluttede med, at gruppeformanden, Knud Heinesen, konstaterede enstemmig tilslutning til regeringens oplæg.<sup>33</sup>

På mødet i det udenrigspolitiske nævn 26. november var INF-spørgsmålet ikke sat på dagsordenen som et selvstændigt punkt, men efter anmodning fra flere medlemmer, bl.a. Arne Christiansen (V), der efterlyste omverdenens

<sup>33</sup> SD, 23. november 1979. Statsministeren understregede også pligten til at koordinere synspunkterne i NATO mest muligt på et tidlige gruppemøde i november, SD, 15. november 1979.

reaktioner på det danske forslag om at udsætte dobbeltbeslutningen i seks måneder, behandlede det som første punkt. Udenrigsminister Kjeld Olesen redegjorde herefter for en række reaktioner fra andre lande.<sup>34</sup> Fra USA, Storbritannien, Vesttyskland og Holland var reaktionerne negative, og alle hæftede sig ved de politiske virkninger for alliancen og Øst-Vest-forholdet snarere end ved militære balance- og afskrækkelsesbetragtninger. Især de tre store lande lagde ifølge udenrigsministeren vægt på faren for underminering af solidariteten inden for NATO og på faren for, at der herefter ville blive tvivl om NATO's evne til at træffe beslutninger over for sovjetisk pres og propaganda. Der var også blevet udtrykt bekymring for, at manglende dansk støtte til den fælles NATO-beslutning ville gøre situationen vanskeligere over for Sovjetunionen. Ifølge Kjeld Olesen var alene Norges reaktion anderledes, idet Norge i princippet var gået ind for NATO's udkast, men endnu ikke havde taget stilling til, om man ville støtte det danske forslag. Desuden informerede statsminister Anker Jørgensen nævnet om de negative reaktioner fra Helmut Schmidt og Walter Mondale. De borgerlige partiers kritik på nævns-mødet tog ikke udgangspunkt i disse eksterne reaktioner, men på et internt aspekt af den danske beslutningsproces, nemlig at regeringen burde have orienteret og rådført sig med nævnet før, den traf beslutningen om at foreslå en udsættelse. Som fremført af især Erik Ninn-Hansen og Poul Schlüter havde regeringen i realiteten overtrådt nævnslovens bestemmelser om at rådføre sig med det udenrigspolitiske nævn, før den traf beslutning i en sag af større udenrigspolitisk rækkevidde. Hertil svarede udenrigsministeren, at beslutning i nævnslovens forstand først ville blive truffet på NATO-mødet, og at der indtil da ville være lejlighed til drøftelser. Alt i alt førte den langvarige og intense diskussion af dette procedurespørgsmål – der samtidig afspejlede substantielle meningsforskelle om dansk INF-politik – ikke til en klar konklusion.

På det socialdemokratiske gruppemøde 27. november umiddelbart før debatten i folketingssalen samme dag orienterede gruppeformanden om bestyrelsens indstilling om at stemme alle dagsordener ned: det var ifølge Heinesen den eneste måde, hvorved man med sikkerhed kunne komme igennem debatten i salen. Baggrunden for denne indstilling var bl.a. sonderinger med andre folketingsgrupper, herunder Venstres hvor Henning Christophersen havde rådet til, at Socialdemokratiet og Venstre samt andre partier stemte imod alle dagsordener.<sup>35</sup> I den følgende meningsudveksling deltog to af gruppens yderpunkter i spørgsmålet: Robert Pedersen og Jytte Hilden. Robert Pedersen anførte, at han i salen ville motivere, hvorfor han kunne sige ja til udenrigsministerens redegørelse og nej til alle dagsordener, mens Jytte Hilden sagde, at forslaget om udskydelse gerne skulle blive en start

<sup>34</sup> UPN, 26. november 1979.

<sup>35</sup> SD, 27. november, 1979; V, 27. november, 1979. Der var ingen debat på Venstres gruppemøde efter Henning Christophersens redegørelse for sit indlæg i dagens forespørgselsdebat. Det samme gjaldt hos de konservative efter Palle Simonsens redegørelse.

på nogle ændringer, og hun bad udenrigsministeren understrege, at der ikke i den danske politik lå en automatisk tilslutning til en beslutning om et halvt år.<sup>36</sup> Sidstnævnte udtalelse pegede frem mod fortsat modstand mod dobbeltbeslutningen i den socialdemokratiske folketingsgruppe.

I folketingssalen samme dag, 27. november, redegjorde og diskuterede udenrigsminister Kjeld Olesen for INF-sagen på en måde, som tydeligt var mere forbeholden over for dobbeltbeslutningen end forsvarsminister Poul Søgaards seks måneder tidligere. I den efterfølgende debat var Lasse Budtz ordfører for Socialdemokratiet, mens Robert Pedersen var ordfører i maj, og dette skifte indicerede den substantielle ændring i partiets politik fra klar til – foreløbig forbeholden – tilslutning til dobbeltbeslutningen med en markant fremhævelse af forhandlingsdelen. Ellers viste debatten, at den traditionelle konsensus nu for alvor var brudt, idet Venstre og de konservative tog afstand fra regeringens forslag om en seks måneders udsættelse, men også SF og VS var kritiske, da de afviste implikationen af forslaget, nemlig at en dobbeltbeslutning kunne være nødvendig om seks måneder. Som afslutning på debatten forkastedes dagsordensforslag stillet af de radikale og Retsforbundet med stort flertal, der først og fremmest bestod af de tre gamle konsensuspartier.<sup>37</sup> Uanset denne enighed i afstemningen var det dog klart, at det dominerende mønster i formuleringen af dansk sikkerhedspolitik gennem 30 år havde ændret sig.

I dagene før NATO-mødet 12. december bidrog møder i regeringen og den socialdemokratiske folketingsgruppe og i det udenrigspolitiske nævn yderligere til de nye mønstre i den danske INF-politik og Socialdemokratiets holdning. På regeringens møde dagen før NATO-mødet fastslog udenrigsministeren, at man måtte fastholde det danske standpunkt og „måske konstatere,“ at man ikke kunne hindre en gennemførelse af moderniseringen.<sup>38</sup> På gruppemødet samme dag redegjorde udenrigsministeren for, hvorledes det danske forslag havde accelereret debatten i andre NATO-lande, og det skulle vi ifølge ministeren ikke være kede af. Som noget nyt ved NATO-møder var tingene ikke afklaret på forhånd, men alt talte dog for, at det danske forslag ikke ville vinde meget gehør, og Danmark kunne risikere at stå alene med forslaget. Mens flere af disse betragtninger var meget forskellige fra Kjeld Olesens vurderinger en måned tidligere, f. eks. efter mødet med udenrigsminister Genscher i Bonn 11. november, se oven for, fastholdt udenrigsministeren en anden betragtning, nemlig at Danmark ikke havde veto-ret og ikke kunne hindre, at der blev truffet en beslutning. Alt i alt fortalte udenrigsministerens redegørelse en del om hans vanskelige situation både i partimæssig og i NATO-sammenhæng. Diskussionen i gruppen domineredes nu af raketmod-

<sup>36</sup> SD, 27. november 1979.

<sup>37</sup> Ff, 1979-80, 27. november 1979, sp. 927-1022. Se også kapitel 62.

<sup>38</sup> Mm, Mappe 6, 11. december 1979.

standere og -skeptikere, og alene det indicerede en vigtig ændring i Socialdemokratiets politikformulering. Således bemærkede Henry Grünbaum, at situationen var fantastisk farlig med et Europa spækket med atomvåben. Sovjetunionen var overvurderet som en farlig fjende; NATO's oprustning ville blot blive en støtte til forøget sovjetisk oprustning, og derfor var der brug for en endnu skarpere dansk holdning. Grünbaum sluttede med at sige, at han altid havde været tilhænger af NATO, men nu vaklede. Jytte Hilden tilsluttede sig disse synspunkter: hun troede ikke på terrorbalancen, og som socialdemokrat måtte man sige atomvåben ud af Europa. Til sidst i debatten bemærkede udenrigsministeren, at det ikke var nogen nem opgave, han stod overfor ved NATO-mødet. Han ville blive udsat for et stærkere pres end nogen dansk udenrigsminister gennem mange år. Ministeren ville modstå presset, men gruppen skulle også vide, at man rundt omkring var begyndt at stille spørgsmålstegn ved dansk medlemskab af NATO. Gruppeformanden Knud Heinesen konkluderede, at man ikke kunne binde udenrigsministeren op på en bestemt ordlyd i kommunikéet, og at der var tilslutning til ministerens redegørelse.<sup>39</sup>

På nævnsmødet samme dag, 11. december, fandt der igen en længere diskussion sted, men denne gang i højere grad om det direkte sikkerhedspolitiske problem: Danmarks INF-politik på den følgende dags NATO-møde.<sup>40</sup> Udenrigsminister Kjeld Olesen redegjorde for reaktionen på det danske forslag om udsættelse: Norge syntes indstillet på at acceptere NATO's oplæg, hvis tilbuddet om våbenkontrol fik en tilstrækkelig konkret udformning, mens Hollands og Belgiens holdning ikke kunne forudsiges. Ved udenrigsministerens besøg i Washington fire dage tidligere havde både udenrigsminister Cyrus Vance og præsidentens sikkerhedspolitiske rådgiver Zbigniew Brzezinski været meget kritiske, se neden for, og Kjeld Olesen lagde ikke skjul på den særdeles negative reaktion i andre NATO-hovedstæder. På NATO-mødet ville der dog modsat tidligere i NATO være en regulær forhandlingssituation, og her ville regeringen fastholde det danske forslag, selv om alle reaktioner hidtil havde været afvisende. Repræsentanterne fra de borgerlige partier, inkl. Centrumdemokraterne og Fremskridtspartiet, beklagede regeringens oplæg og tilsluttede sig NATO's, mens Gert Petersen (SF) var tilfreds med regeringens linje. Som en enlig dissident inden for sit parti fandt Robert Pedersen (S), at selve truslen om vestlige våbenanskaffelser kunne være tilstrækkelig til at formå Sovjetunionen til seriøse forhandlinger. Afslutningsvis bemærkede udenrigsministeren, at hvis Danmark ikke kunne komme igennem med de danske synspunkter, kunne man ikke fra dansk side forhindre beslutningen. Hvis der ikke inden seks måneder kom noget signal fra

<sup>39</sup> SD, 11. december 1979.

<sup>40</sup> UPN, 11. december 1979.

Sovjetunionen, var der ifølge Kjeld Olesen ingen tvivl om, at NATO's beslutning derefter måtte baseres på det foreliggende grundlag.

### *Reaktioner fra de allierede*

Dagen efter regeringens beslutning havde Anker Jørgensen en telefonsamtale med Helmut Schmidt og to dage senere med Walter Mondale, hvor statsministeren forklarede den tyske forbundskansler og den amerikanske vicepræsident den danske beslutning.<sup>41</sup> Til Helmut Schmidt sagde Anker Jørgensen, at det afgørende for regeringens beslutning om at søge den forestående afgørelse om TNF-modernisering udsat i seks måneder var klart at tilkendegive en vilje til nedrustning og få forhandlinger i gang. I den danske befolkning var der et stærkt ønske om, at enhver mulighed for at bremse rustningskapløbet blev søgt udnyttet, og det var derfor nødvendigt for regeringen at indtage denne holdning. Over for Walter Mondale henviste Anker Jørgensen bl.a. til faren for splittelse i Socialdemokratiet, som ville være farlig for medlemskabet af alliancen. Samtidig var der for den danske statsminister ingen tvivl om, at både den tyske forbundskansler og den amerikanske vicepræsident stærk beklagede den danske beslutning.

På et hurtigt besøg i den amerikanske hovedstad 7. december fik udenrigsminister Kjeld Olesen flere reaktioner fra ledende medlemmer af Carter-administrationen. Over for præsidentens sikkerhedspolitiske rådgiver, Zbigniew Brzezinski, anførte Olesen, at det for regeringen havde været helt afgørende at sikre opslutningen omkring NATO, som INF-sagen kunne bringe i fare, og han omtalte specielt faren for en splittelse af Socialdemokratiet, der som det største parti var nødvendigt for at fastholde den positive danske NATO-linje.<sup>42</sup> Hertil svarede Brzezinski i en venlig, men tydeligvis skarp tone, at det danske forslag om en udsættelse var et dårligt forslag fremsat på det dårligst mulige tidspunkt. Det var ifølge Brzezinski bemærkelsesværdigt, at visse NATO-lande begyndte at få betænkeligheder på et tidspunkt, hvor alle tegn viste, at Sovjetunionen var rede til at indlede våbenkontrolforhandlinger, netop fordi man så realiteten i NATO's beslutning: en udsættelse ville lede sagen ind på et galt spor. Præsidentrådgiveren sluttede med at sige, at USA på ingen måde ville kunne acceptere det danske forslag, og han håbede, at den danske regering ville være i stand til at genoverveje sit forslag. Senere samme dag havde udenrigsministeren en samtale med den amerikanske udenrigsminister Vance, som anlagde en mere imødekommende linje, bl.a. ved at fremhæve den amerikanske oprigtighed med hensyn til våbenkontrol. Ved samme lejlig-

<sup>41</sup> Referat af telefonsamtale mellem forbundskansler Helmut Schmidt og statsminister Anker Jørgensen 23. november 1979, UM 105.I.40.e/3.

<sup>42</sup> Samtale mellem Kjeld Olesen og Dr. Zbigniew Brzezinski 7. december 1979, UM 5.D.32.b; se også Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 212.



*Jytte Hilden i samtale med Zbigniew Brzezinski, national sikkerhedsrådgiver under præsident Carter. Georgetown 1987.*

hed sagde Kjeld Olesen, at han ville forelægge regeringen og sin partigruppe de amerikanske og andre allieredes kommentarer, inden han rejste til mødet i Bruxelles, men han kunne ikke foregribe sagens udfald.<sup>43</sup>

Der var således klare nuanceforskelle mellem de to repræsentanter for den siddende administration i Washington, men der var ikke tale om forskelle, som kunne give forventninger om, at det danske forslag ville have en chance på det forestående NATO-møde. Heller ikke de nævnte tyske reaktioner kunne give grundlag for sådanne forventninger. Udenrigsministerens bemærkning til den amerikanske udenrigsminister kan næppe tages som udtryk for en tro på, at beslutningen i København kunne omgøres, og i ministerens oven for gengivne indlæg på det socialdemokratiske gruppemøde og i det udenrigspolitiske nævn kan der ikke spores et forsøg herpå. Alt var således lagt op til, at samspelet mellem den danske og den internationale politiksfære på NATO-mødet ville blive konfliktfyldt på en for dansk NATO-politik unik måde.

<sup>43</sup> Som foregående note.

## Efter dobbeltbeslutningen

På NATO-rådets møde i Bruxelles 12. december blev det danske forslag om at udskyde beslutningen i seks måneder afvist af de andre medlemmer af alliancen, og efter en længere debat accepterede regeringen dobbeltbeslutningen. Perioden frem til regeringen Jørgensen i efteråret 1982 blev afløst af regeringen Schlüter var som helhed præget af voksende afstand mellem de traditionelle konsensuspartier. I første omgang er det imidlertid interessant at se på nogle efterfølgende vurderinger af det danske forslag om udskydelse.

### *Vurderinger*

Set i lyset af den stærke kritik fra andre NATO-lande af det danske standpunkt var reaktionerne efter mødet overraskende sammensatte. Mange af reaktionerne var forudsigelige, men inddrages også bedømmelsen af den samlede beslutningssituation og forskellene mellem NATO-landenes første udspil i Bruxelles, bidrog flere vurderinger med nye facetter af virkningerne af Danmarks adfærd, specielt når vi sammenholder vurderingen fra den ledende danske politiker, som deltog i NATO-mødet.

På et møde i det udenrigspolitiske nævn få dage efter dobbeltbeslutningen berettede Kjeld Olesen, hvordan det danske forslag om udsættelse på NATO-mødet var blevet kritiseret af USA, Vesttyskland og Storbritannien efter linjer, der svarede til de indvendinger, der tidligere var fremført. Men heller ikke fra norsk, hollandsk eller belgisk side fandt det nogen støtte, og efter lang diskussion havde udenrigsministeren givet udtryk for, at Danmark ikke kunne forhindre en vedtagelse af beslutningen. Herefter havde udenrigsministeren insisteret på, at der i kommunikéet blev optaget en henvisning til det danske forslag, men efter flere længere diskussioner, inkl. en afbrydelse af mødet, havde man fra dansk side måttet stille sig tilfreds med en indirekte omtale i en bisætning, også fordi det ifølge ministeren ikke var normalt, at enkelte lande blev nævnt i kommunikéet. Derimod blev der i beslutningsdokumentet, der ikke blev offentliggjort, optaget nogle fodnoter med henvisning til både det danske forslag og de hollandske og belgiske standpunkter. De borgerlige partiers medlemmer i nævnet var tilfredse med NATO-mødets forløb og for, at Danmark ikke var blevet kompromitteret i kommunikéet, som det blev udtrykt af Arne Christiansen (V). Den eneste dissens kom fra Arne Stinus (RV) – der deltog ingen fra SF i mødet – som beklagede, at det danske forslag ikke var blevet fastholdt.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> UPN, 17. december 1979. Kommunikéet er optrykt i Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1979 1980*, s. 232-4. I pkt. 6 hed det: „Efter intensive overvejelser, herunder af fordelene ved alternative fremgangsmåder, og efter at have taget visse medlemslandes synspunkter til efterretning, konkluderer ministrene ...“ (kursivering tilføjet).

I oplægget til dobbeltbeslutningen var det forudset, at et antal krydsermissiler skulle stationeres i Holland. På grund af stor intern modstand udsatte Holland godkendelsen heraf, men accepterede dobbeltbeslutningen som sådan.<sup>45</sup> Det betød, at Danmark ikke var det eneste land, som mødte med bundet mandat på NATO-mødet. Som mødet udviklede sig, kunne det danske krav om en henvisning til det danske forslag om en udsættelse på seks måneder i kommunikéet paradoksalt nok spille en konstruktiv rolle derved, at det medvirkede til, at Holland ikke kom til at tage et formelt forbehold mod beslutningen. Vurderet på baggrund af beslutningsprocessen i NATO gennem mange år ville to lande imod en fælles beslutning have været uacceptabelt, og for de store NATO-lande var Danmarks rolle under de givne omstændigheder derfor ikke helt uvelkommen. Alt i alt kan man sige, at den danske adfærd på NATO-mødet fik et så tilfredsstillende resultat, som man i det snævre danske beslutningsmiljø efter omstændighederne havde kunnet håbe på. Det danske forslag, som jo altså blev frafaldet, havde næppe på nogen væsentlig måde skadet Danmarks prestige eller troværdighed hos de allierede.

Efter årsskiftet prægedes den danske politik af, at Sovjetunionens invasion i Afghanistan i de sidste dage af 1979 styrkede de sovjetkritiske holdninger i det danske beslutningsmiljø, og direkte eller indirekte smittede det også af på INF-politikken. På gruppemøder i Socialdemokratiet de første måneder af 1980 blev Danmarks situation og Øst-Vest-forholdet berørt på en måde, som kunne antyde visse betænkeligheder ved den fulgte kurs eller i hvert fald viste en erkendelse af, at den danske politik også havde negative virkninger. På et gruppemøde i midten af januar udtalte udenrigsminister Kjeld Olesen, at 'vore papirer' ikke havde den kurs, som de havde tidligere, og en af årsagerne var INF-sagen. Et andet eksempel var en udtalelse fra Lasse Budtz i forbindelse med præsentation af oplægget til en sikkerhedspolitisk forespørgsel i slutningen af februar, der gik på, at man måtte afvise østblokkens forsøg på at splitte Vesten.<sup>46</sup> Styrken af traditionelle socialdemokratiske, yderst sovjetkritiske – eller 'antisovjetiske' – holdninger fremgik af udtalelser i Radioavisen 20. januar, hvor udenrigsminister Kjeld Olesen skarpt afviste det sovjetiske nyhedsbureau TASS' betragtninger om, at NATO's Europa-strategi var en trussel mod stabiliteten i Norden.<sup>47</sup> Der var tale om et bevidst propaganda-felttog fra Sovjetunionens side, sagde udenrigsministeren, idet TASS jo ikke var et tilfældigt bureau i et land, hvor der var en fri presse som i Vesten. Stillet over for dette var det vigtigt, at Vesten svarede Sovjetunionen med tilstrækkelig fasthed samtidig med, at man gav afspændingen enhver chance.

Sideløbende med denne vurdering fra udenrigsministeren var det imidler-

<sup>45</sup> Jan G. Siccama, „The Netherlands Depillarized: Security Policy in a New Domestic Context“ i Flynn (ed.), *NATO's Northern Allies*, s. 141f.

<sup>46</sup> SD, 17. januar 1980 og 23. februar 1980.

<sup>47</sup> Gengivet efter: Christian Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980*, Dansk Udenrigspolitisk Institut: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1981, s. 222-3.

tid tydeligt, at statsminister Anker Jørgensen i stadig højere grad delte den modvilje mod alt nukleart, som i disse år prægede store dele af opinionen i Vesteuropa. Atomvåbenpolitikken var et spørgsmål, som skabte en splittelse ned gennem ikke mindst de socialdemokratiske partier i Nordvesteuropa, som hidtil havde haft en fremtrædende placering i formuleringen af vesteuropæisk Sovjetpolitik. Den nye splittelse illustreres af en samtale mellem to socialdemokratiske regeringsledere, hvor den danske statsminister var den lyttende, men kun i begrænset omfang overtog sin tyske partifælles meninger.

### *To socialdemokrater: Anker Jørgensen og Helmut Schmidt*

Godt tre måneder efter dobbeltbeslutningen fandt der i foråret 1980 endnu en samtale sted mellem forbundskansler Helmut Schmidt og statsminister Anker Jørgensen efter de to oven for omtalte i foråret og sommeren 1979. Mens forskellen mellem de to socialdemokratiske regeringsledere ikke havde været markant på de to møder i 1979 – om end tilstede og erkendt – blev det nu klart markeret, at de to socialdemokratiske regeringsledere anlagde helt forskellige perspektiver på Øst-Vest forholdet og Europas sikkerhed. At dømme efter referatet bestod samtalen primært af den vesttyske forbundskanslers enetale for den danske statsminister. Hovedpunkterne i denne (næsten) enetale er værd at udrede, fordi den tyske forbundskansler i synet på betydningen af den militære balance i Europa repræsenterede en holdning, der var dominerende hos de største af Danmarks NATO-allierede i begyndelsen af 1980'erne, mens holdningen internt i nordvesteuropæiske socialdemokrater var på vej til at blive marginaliseret i begyndelsen af 1980'erne.<sup>48</sup> Den tyske forbundskanslers synspunkter på mødet var identiske med kanslerens offentlige tilkendegivelser og på flere måder sammenfaldende med den danske udenrigsministers efter regeringsskiftet i efteråret 1982 (se kapitel 70 og 71). Derved bliver det refererede også en første introduktion til spændvidden i den splittede danske sikkerhedspolitik 1982-88.

I samtalen understregede Helmut Schmidt nødvendigheden af solidaritet med amerikanerne, ikke mindst på baggrund af, at man ikke kunne følge dem på alle områder. Det var nødvendigt både i forholdet til russerne og for at fastholde amerikanerne i Europa. For Vesten – og her begynder uenigheden mellem de to statsministre – var det nødvendigt at genskabe den militære ligevægt i Europa, der var gået tabt som følge af den russiske raketoprustning, der var under ufortøvet fortsættelse. I samtalen indvendte Anker Jørgensen, at han var bekymret over risikoen for en ny oprustningsbølge som følge af vestlige reaktioner på russernes opbygning. Hertil svarede Helmut Schmidt, at heller ikke han ønskede en ny oprustningsbølge, men russerne var kommet

<sup>48</sup> „Statsministerens samtale med forbundskansler Helmut Schmidt i Bonn d. 21. marts 1980“, UM 105.Dan.6.

et godt stykke forud i kapløbet, og det var nødvendigt at genskabe en ligevægt. Det var kun muligt at forhandle med russerne, når det skete i bevidsthed om ligevægt, ellers ville enhver forhandling være ensbetydende med russisk dominans. Det var den egentlige fare, forklarede Helmut Schmidt. Heller ikke Sovjetunionens ledere tilstræbte krig, men de ville udnytte de muligheder, som bød sig. I den forbindelse satte forbundskansleren spørgsmålstegn ved holdbarheden af den nordiske atomvåbenpolitik i det længere løb. Den fortsatte russiske raketoprustning indebar en voksende trussel mod dansk og norsk område, og fraværet af modvåben lagde i virkeligheden Danmark åben for trusler med deraf følgende svaghed over for eventuelt pres. Problemet føltes særligt udtalt i det delte Tyskland, hvis to dele måtte regne med i værste fald omgående at blive krigsskueplads. Russerne havde i virkeligheden allerede forsøgt at true med deres lange raketskygge i forbindelse med dobbeltbeslutningen og havde haft held til at kyse hollænderne, tilføjede Helmut Schmidt i en let skjult hentydning til Danmarks forslag i december 1979.<sup>49</sup>

### *Dansk sikkerhedspolitik i gæring: INF, zonen og Polen*

I de sidste knap tre år af regeringen Anker Jørgensens tid efter dobbeltbeslutningen undergik dansk sikkerhedspolitik mere eller mindre mærkbare ændringer. Sikkerhedspolitikken var så at sige i gæring. Ændringerne viste sig på især to områder: INF-politikken og holdningen til ideen om Norden som atomvåbenfri zone. Der var også enkelte udtalelser fra ledende regeringsmedlemmer, som direkte eller indirekte tydede på en ny holdning til sider af systemkonflikten.

Regeringens og Socialdemokratiets INF-politik var fra dobbeltbeslutningens vedtagelse og frem til regeringens afgang i efteråret 1982 præget af en eksplicit fastholdelse og efterhånden stadig stærkere understregning af forhandlingsdelen.<sup>50</sup> Men i første omgang blev det understreget i samtaler med repræsentanter for Reagan-administrationen, bl.a. af Socialdemokratiets sikkerhedspolitiske ordfører, Lasse Budtz, at der aldrig fra europæisk socialdemokratisk side var kommet nogen antydning af, at de vestlige forberedelser til raketdeployeringen skulle standses, kun en understregning af at forhandlingsdelen af dobbeltbeslutningen måtte iværksættes. Ligeledes erklærede Budtz sig tilbøjelig til at være enig i, at der ikke ville kunne nås nogen enighed med Sovjetunionen, før NATO gik i gang med forberedelserne til deployering af nye missiler. Samtidig betonedede Lasse Budtz dog i sin rapport om besøget i Washington, at der var betydelige forskelle i de principielle holdninger på de to sider af Atlanten, og at Vesteuropa kunne løbe ind i en barsk periode

<sup>49</sup> Sst.

<sup>50</sup> Se f. eks. udenrigsminister Kjeld Olesen i Folketinget 14. november 1980 og 1. april 1981, Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980*, s. 276-7 og Christian Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1982, s. 194.

i forholdet til USA. Til sidst i rapporten nævnte Lasse Budtz, at der i den nye administration udviklede sig større nuancer og mere forståelse for de vesteuropæiske allieredes synspunkter.<sup>51</sup>

Den stærkere fremhævelse af forhandlingsdelen, der blev tydeligere i det sidste år af regeringen Anker Jørgensen var udtryk for en forlængelse af holdninger, som havde været tydelige siden de sidste par måneder af 1979. Interessen rettedes i stigende grad mod løsninger, der ikke ville medføre deployering af NATO's mellemdistanceraketter, og dette var et brud med regeringens holdning i årene forud, mest markant naturligvis med holdningen i foråret 1979, men i nogen grad også i den første tid efter dobbeltbeslutningen og i foråret 1981 (se ovenfor), hvor moderniseringsdelen ikke var blevet opfattet som et presserende problem. Sidstnævnte element gjorde også, at regeringen i efteråret 1981 indtog en positiv holdning til Reagan-administrationens forslag om en nul-løsning, der blev opfattet som en indrømmelse til socialdemokratiske synspunkter i Europa. Dette ændrede sig, da det blev klart, at Sovjetunionen ikke kunne acceptere en sådan løsning.

En væsentlig del af den internationale baggrund for denne udvikling i regeringens atompolitik var Scandilux-samarbejdet, som i januar 1981 var oprettet mellem de socialdemokratiske partier i de mindre nordeuropæiske NATO-lande og med partierne i Frankrig, Storbritannien og Vesttyskland som observatører. Samarbejdet var bl.a. en reaktion på den stramning i amerikansk sikkerhedspolitik, der indtraf mod slutningen af Carter-administrationen og forstærkedes, da Reagan-administrationen tiltrådte i januar 1981. Efterhånden fik SPD og dets repræsentant, Egon Bahr, en central rolle i Scandilux.<sup>52</sup> En del af de ideer, som senere i 1980'erne indgik i de dagsordener, der blev vedtaget i Folketinget efter forslag fra det alternative sikkerhedspolitiske flertal, kan således føres tilbage til dette forum. I forlængelse heraf blev flere sider af dansk atompolitik som det danske kernevåbenforhold og planerne om Norden som atomvåbenfri zone overvejet frem og tilbage på regeringsniveau, bl.a. i relation til mulige spørgsmål fra pressen, og på dette tidspunkt endte overvejelserne med, at man fastholdt den hidtidige politik.

Fra de sikkerhedspolitisk meget aktive medlemmer af den socialdemokratiske folketingsgruppe mødte regeringen især ønsker om etableringen af

<sup>51</sup> „Besøg i Washington, D.C. af Lasse Budtz, 26. marts-2. april 1981“, amtel fra ambassaden i Washington, 8.4.1981, til udenrigsministeriet, Arbejderbevægelses bibliotek og arkiv, ABA 5370, Lasse Budtz' arkiv, kasse 6, læg: L.B.-arkiv. USA. Se også „Konklusioner der kan drages af samtaler og møder i Washington i slutningen af marts og begyndelsen af april med repræsentanter for det amerikanske udenrigsministerium, forsvarsministerium, Senatet og Repræsentanternes Hus“, rapport udarbejdet af Lasse Budtz 13. april 1981, sendt til bl.a. statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren, finansministeren, økonomiministeren og formanden for den socialdemokratiske folketingsgruppe, sst.

<sup>52</sup> Nikolaj Petersen, „Scandilux-samarbejdet og vesteuropæisk sikkerhedspolitik“, *Politica*, 16. årg, nr. 4, 1984. Hans-Henrik Holm og Nikolaj Petersen, Dansk INF-politik, Holm og Petersen (red.), *Slaget om missilerne. Dobbeltbeslutningen og sikkerheden i Europa*, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, 1983, s. 217-20.

Norden som atomvåbenfri zone.<sup>53</sup> I årene 1980-81 fulgte regeringen de traditionelle retningslinjer i den danske politik, nemlig at en aftalemæssig bekræftelse af Nordens faktiske atomvåbenfrie tilstand hverken var nødvendig eller ønskelig. Man var imidlertid parat til at overveje en formalisering af Nordens atomvåbenfrie status som led i etableringen af en bredere europæisk ordening. Denne linje blev også fulgt af statsminister Anker Jørgensen, da han i april 1981 havde en samtale med den finske statsminister Koivisto.<sup>54</sup> I det udenrigspolitiske nævn var der samme sommer en længere diskussion af zone-ideerne, hvor regeringen og Socialdemokratiet fastholdt ovennævnte temaer i den danske politik, men samtidig fremhævede, at man måtte undersøge og drøfte, hvordan man kunne komme videre i betryggelsen af afspænding, fred og sikkerhed. Blandt de borgerlige partiers medlemmer af nævnet var der en vis tilbageholdenhed og kritik af tendenserne til en glidning i specielt statsministerens tilgang til spørgsmålet.<sup>55</sup> Også fra andre NATO-lande var reaktionerne på planer om en nordisk atomvåbenfri zone negative, og både USA og de større europæiske medlemmer var derfor tilfredse med henvisningen til en større europæisk sammenhæng. Der ville ikke blive tale om nordisk enegang over for Sovjetunionen.

I 1982 og især de sidste måneder før regeringen Anker Jørgensens afgang blev det dog mere og mere tydeligt, at der var en ændring på vej i holdningen til zoneforslagene. Internt i regeringen var der meningsudvekslinger, som tydede på, at først og fremmest statsministeren bevægede sig mod en mere imødekommende holdning til planerne. Således bemærkede Anker Jørgensen på et ministermøde i begyndelsen af juni 1982, at man måtte overveje, om man skulle gøre mere i kampen mod atomvåben, f. eks. overveje en ændring af den tidligere negative holdning til en isoleret traktat om Norden som kernevåbenfri zone. Men der var tydelige forskelle mellem regeringsmedlemmernes holdning til ideen, idet udenrigsminister Kjeld Olesen som kommentar til statsministerens bemærkning anførte, at der burde være en grundig drøftelse i regeringen, inden der blev taget et nyt standpunkt i spørgsmålet.<sup>56</sup> Statsministerens holdning til spørgsmålet blev sat ind i en bredere sammenhæng, da han i slutningen af juni på et møde i det udenrigspolitiske nævn refererede fra mødet mellem NATO-landenes stats- og regeringschefer i Bonn to uger tidligere. Mødet havde ifølge Anker Jørgensen bekræftet alliancens fælles mål, herunder forsvar og afspænding, og i forlængelse heraf fremhævede han den farlige udvikling på atomvåbenområdet. Fredsbevægelserne var

<sup>53</sup> Se bl.a. SD, 29. juni, 22. september og 20. oktober 1981. Jytte Hilden var gruppens mest aktive medlem i dette spørgsmål. Også K.B. Andersen, der hørte til de meget kritiske over for partiets linje i INF-spørgsmålet, ønskede, at statsministeren omtalte de atomvåbenfrie zoner i åbningstalen, men med tilføjelsen om en bredere europæisk sammenhæng.

<sup>54</sup> UPN, 30. april 1981. Se også statsminister Anker Jørgensen i Folketinget 15. januar og 6. august 1981, samt udenrigsminister Kjeld Olesen i forespørgselsdebatten om muligheden for atomvåbenfri zone i Norden 27. oktober 1981, se Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981*, s. 179-80, 205-6 og 218-22.

udtryk for ærlig vilje til afspænding, og det var nødvendigt at vise dem mere lydhørhed, sagde Anker Jørgensen. Statsministeren gengav på mødet i nævnet også dele af sit indlæg på FN-generalforsamlingens special-session i midten af måneden, hvor han havde sagt, at atomvåben var det primære globale problem, som ikke kunne fjernes ved at erklære en del af verden atomfri – en tilføjelse som tydede på fortsat skepsis over for nordiske zoneplaner.<sup>57</sup>

Anker Jørgensens dybtliggende modvilje mod atomvåben fandt sit mest markante udtryk i et interview med det franske ugeblad *Le Point* i slutningen af april 1982. I interviewet erklærede statsministeren sin absolutte modstand imod kernevåben og enhver form for stationering af disse våben i Danmark. Om Sovjetunionen sagde Anker Jørgensen, at landet ikke ønskede et verdensherredømme og havde gode historiske grunde til at frygte et angreb fra Vesten. Han kritiserede også skarpt den amerikanske intervention i El Salvador, der blev sammenlignet med Sovjetunionens handlinger i Polen.<sup>58</sup> Den danske statsministers udtalelser gav anledning til usædvanligt skarpe reaktioner fra USA og Storbritannien. Udenrigsministeriet søgte at dæmpe indtrykket af Anker Jørgensens interview, idet ministeriet lagde vægten på, at interviewet ikke var en fuldstændig afspejling af statsministerens synspunkter.

Tidligere i 1982 havde den forholdsvis positive danske reaktion på et sovjetisk udspil og forskellen til USA, som afviste udspillet, bidraget til at skærpe de USA-kritiske aspekter af dansk sikkerhedspolitik. I en tale i marts meddelte Bresjnev, at Sovjetunionen ville standse opstillingen af nye raketter og påbegynde reduktioner i den europæiske del af landet, hvis NATO ville stoppe forberedelserne af opstillingen af de planlagte *Persning II* og krydsermissiler. Den danske reaktion viste sig både i statsminister Anker Jørgensens kommentar til det sovjetiske forslag, der bl.a. kaldte det „tiltalende“, og da NATO's nukleare planlægningsgruppe en uge senere ved et møde i Colorado Springs, USA, vedtog et slutkommuniké, der afviste det sovjetiske forslag.<sup>59</sup> Her blev den danske dissens indføjjet i en fodnote, som henviste til, at spørgsmålet burde høre under udenrigsministrene. På efterfølgende møder i det udenrigspolitiske nævn blev regeringens reaktion på det sovjetiske udspil stærkt kritiseret af især Henning Christophersen (V), som indvendte, at det var vigtigt, at man i NATO udtalte sig i fællesskab for ikke at underminere USA's forhandlings-

<sup>55</sup> UPN, 21. juli 1981.

<sup>56</sup> Mm, Mappe 8, 1. juni 1982, Mm, 22. juni 1982; Erik Boel, *Socialdemokratiets Atomvåbenpolitik 1945-88*, 1988, s. 91f; Voetman, *Dobbeltbeslutning*, s. 37-42.

<sup>57</sup> UPN, 24. juni 1982. Statsministerens indlæg på FN's special-session 14. juni er gengivet i uddrag i Thune og Petersen (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982* s. 252-5.

<sup>58</sup> Interviewet med *Le Point*, 26. april 1982, er i dansk oversættelse gengivet i Thune og Petersen (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982*, s. 238-9.

<sup>59</sup> I statsminister Anker Jørgensens kommentar af 18. marts til præsident Bresjnevs tale 16. marts hed det bl.a.: „jeg synes, at præsident Bresjnevs udtalelser lyder tiltalende, og jeg håber, at de kan hjælpe til at opnå den reduktion af atomvåbenarsenalerne, som vi alle ønsker.“, se Thune og Petersen (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1982*, s. 227. Slutkommunikéet fra NATO's atomplanlægningsgruppe efter mødet 23.-24. marts 1982 er optrykt sst., s. 228-9.



*Anker Jørgensen på talerstolen i FN, 14. juni 1982. (FN).*

position, og han ville være ked af det, hvis Danmark begyndte at optræde i fodnoter. Hertil svarede udenrigsminister Kjeld Olesen, at selv om han var enig i, at Sovjetunionen kunne fristes til at tro, at opinionen i Vesteuropa arbejdede for sovjetiske interesser, var det ikke at gå Sovjets ærinde at have en dybtgående dialog i NATO.<sup>60</sup>

Et par uger før regeringens afgang blev de negative toner i forholdet til USA suppleret med en tydelig drejning i positiv retning, da udenrigsminister Kjeld Olesen aflagde beretning til det udenrigspolitiske nævn om sit besøg i Washington 16.-18. august 1982 – et besøg, som udenrigsministeren understregede var rutine-

mæssigt i ministerens egenskab af formand for EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde (EPS). Ifølge Kjeld Olesen havde den nye amerikanske udenrigsminister Shultz gjort et vældig positivt indtryk som en tillidsvækkende person med betydelig politisk tyngde. Der var i samtalen ikke blevet lagt skjul på uenigheden mellem USA og Europa, ikke mindst i gassagen (omtalt i kapitel 59), men der var ikke tvivl om, at Shultz ville gøre meget for at forbedre forholdet til Europa, og udenrigsministeren havde en klar fornemmelse af, at Shultz betød øget indflydelse for det amerikanske udenrigsministerium (State Department).<sup>61</sup>

Statsminister Anker Jørgensens ovennævnte udtalelser om den amerikanske politik i Mellemamerika indebar ikke en holdning til systemkonflikten, som udtrykte en afstandtagen fra demokratiske principper, som disse er udviklet i kapitel 3. Udtalelserne var en kritik af bestemte sider af et demokratisk lands udenrigspolitik, og det er naturligvis noget andet end lægge afstand til demokratiske principper. Disse principper siger ikke noget om, hvorvidt en politiker fra ét demokrati skal eller ikke skal kritisere et andet demokratis konkrete udenrigspolitik; her er altid tale om et valg i en konkret situation, hvor der må indgå flere præmisser. Andre samtidige udtalelser fra ledende regeringsmedlemmer var potentielt set mere kontroversielle, når de vurderes i relation til systemkonflikten. Året før havde Anker Jørgensen fremsat nogle synspunkter over for den polske udenrigsminister Czyrek, der i februar 1981

<sup>60</sup> UPN, 25. marts og 2. april 1982.

<sup>61</sup> UPN, 26. august 1982.

var på besøg i København, hvor den centrale pointe var, at utilfredsheden i Polen udsprang af økonomiske snarere end af politiske forhold, og der var tale om problemer, som ethvert samfund kunne komme ud i. Den danske regering var imod, at situationen i Polen blev udnyttet i international politik til konfrontation, som ønsket af kredse i Vesten.<sup>62</sup> I efteråret 1981 havde Kjeld Olesen en samtale med den polske udenrigsminister i forbindelse med FN's generalforsamling i New York, hvor han udtalte som sin personlige vurdering, at Solidaritet var gået for vidt, og at det var nødvendigt for Solidaritets støtter i Vesten at mane til ansvarlighed.<sup>63</sup>

Det danske ønske om at fremme demokratiske rettigheder i Østeuropa havde hele tiden været fremsat i ganske vist tilbageholdende men dog umisforståelige former, bl.a. som en vigtig del af dansk CSCE-politik (se kapitel 39). På den baggrund er det iøjnefaldende, at den traditionelle danske konstruktivt-kritiske, reformorienterede linje i dette spørgsmål i statsministerens udtalelse var blevet til en fremstilling af konflikterne i Polen, som „problemer ethvert samfund kunne komme ud i“. Denne fremstilling var tydeligvis motiveret af ubehag ved det, statsministeren så som ønsker fra kredse i Vesten om at sætte sagen på spidsen. Hvad angår udenrigsministerens udtalelse om, at Solidaritet var „gået for vidt“, var den motiveret af et tilsvarende ubehag ved vestlige støtteerklæringer til Solidaritet.<sup>64</sup> Dette ubehag blev overført til kritik af den nye polske oppositionsbevægelse snarere end nogle af dens måske overivrige vestlige tilhængere. Alt i alt kan man sige, at det centrale i den konkrete situation var nogle politiske valg i relation til systemkonflikten og sikkerhedsdilemmaet, som der ikke fandtes nogen enkel formel til løsning af. Den nedenfor gengivne udtalelse af Lord Carrington peger på de prekære balancer, der lå i situationen.<sup>65</sup> I det danske beslutningsmiljø var man i øvrigt i høj grad bevidst om, at en krise omkring Polen hurtigt kunne inddrage Danmark.

<sup>62</sup> Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 234-35.

<sup>63</sup> Sst.; i det efterfølgende møde i det udenrigspolitiske nævn redegjorde udenrigsministeren for samtalen. Olesens udtalelser blev kritiseret af borgerlige medlemmer af nævnet, mens statsministeren anførte, at selv om der var en risiko i at udtale sig, måtte det være rigtigt, at nogle havde mod til at advare mod den totale konfrontation, UPN, 5. oktober 1981.

<sup>64</sup> Interview med Kjeld Olesen, DIIS, 3. november 2004.

<sup>65</sup> Lord Carrington, der var britisk udenrigsminister 1979-82 og blev NATO's generalsekretær 1984-88, formulerede i en tale i foråret 1983 Vestens problem således: „We must face squarely the complex moral and political dilemmas developments in Eastern Europe pose for the West. Whatever we do, the Soviet Union will accuse us of subverting these countries. They are bound to say this because they cannot contemplate the enormity of their own failure in the area. Free societies have a power of attraction of which it would be perverse to be ashamed, and we should not be afraid to subvert by example. Our prime concern must be for the peoples of these countries themselves. We have an historical duty, and a political and moral responsibility to uphold their right to freedom and self-determination. But our policy in Eastern Europe, as elsewhere, must be to encourage reform rather than revolution. Sporadic convulsions, ruthlessly put down by the Russians and their clients, cannot be in the interests of the peoples of these countries themselves, not to speak of East-West stability“, *Survival*, vol. XXV (4), 1983, s. 148.

## Afslutning

Et af problemerne ved beslutningsprocessen i Danmark forud for dobbeltbeslutningen var – udtrykt forenklet – at enten sagde man fra mange tilhængeres side, at der endnu ikke var truffet en beslutning, og derfor var der ikke noget at diskutere, eller også *var* det blevet for sent at diskutere, fordi Sovjetunionen opfattede fortsatte vestlige diskussioner og uenighed som et svaghedstegn, de prøvede at udnytte. Da debatten omsider kom i gang i Danmark, var deployeringen af NATO's mellemdistanceraketter blevet et spørgsmål om den vestlige alliances og demokratiernes politiske troværdighed og handlekraft. Dette argument var særdeles hensigtsmæssigt for tilhængerne. Som omtalt i kapitel 60 var det imidlertid heller ikke uden gyldighed. Denne potentielle konflikt mellem de politiske processer i demokratier og præmisser i politikformuleringen i forhold til et diktatur blev aktuel på en speciel måde under firkløverregeringen 1982-88.