

72 · Anløbssagen og folketingsvalget 1988

I kapitel 66 blev det gennemgået, hvordan anløbssagen med de dramatiske begivenheder i Folketinget 14. april og folketingsvalget 10. maj 1988 tog sig ud i den offentlige debat. Nu vender vi blikket mod det samme forløb, som det udspillede sig bag kulisserne, dvs. begrundelserne for de politiske valg, diskussionerne i folketingsgrupperne og konsekvenserne af forskellige handlevelg for den interne politikformulering. I sagens natur indeholder gennemgangen heraf overlappinger i forhold til kapitel 66. Gennemgangen er delt i tre afsnit: for det første forspillet frem til udgangen af marts 1988; for det andet højdepunktet i første halvdel af april med intense møder og meningsudvekslinger, ikke mindst i dagene 11.-14. april, og Folketingets vedtagelse af 14. april-dagsordenen imod regeringspartierne stemmer; for det tredje efterspillet, herunder reaktionerne fra andre lande på Folketingets dagsorden af 14. april, der førte til, at regeringen 19. april udskrev valg til afholdelse 10. maj. I alle faser blev dansk anløbspolitik resultatet af et usædvanlig kompliceret samspil mellem udenrigspolitiske og indenrigspolitiske faktorer.

Da den norske anløbspolitik spillede en rolle i den danske politikformulering, bør den norske procedure straks omtales. Ved anmodning om anløb henvendte NATO-landenes Oslo-ambassader sig til de norske militære myndigheder, som forelagde ansøgningen for Forsvarsministeriet, der i visse tilfælde hørte Udenrigsministeriet. I svaret hed det, at det tilladte skibsanløb forudsatte, at norske regler for havneanløb respekteredes. Proceduren indebar ikke nogen direkte kommunikation med det berørte orlogsfartøj eller dets chef. Ifølge norske regeringserklæringer mange år tilbage ønskede Norge ikke atomvåben i fredstid og gik ud fra, at denne politik var kendt og respekteret af Norges allierede. Samtidig opretholdt USA og andre allierede atommagter deres traditionelle politik om hverken at bekræfte eller afkræfte tilstedeværelsen af atomvåben ombord på deres orlogsskibe.¹ På den måde var Norges anløbspolitik baseret på en „dobbeltforudsætning“: en forudsætning fastlagt af havnestaten om, at allierede flåde fartøjer ikke havde atomvåben ombord ved besøg i norske havne, og en forudsætning fastlagt af flagstaten om, at man hverken bekræftede eller afkræftede tilstedeværelsen af atomvåben.² Da Norge tillagde regelmæssige allierede flådebesøg en selvstændig rolle i en troværdig norsk forsvarspolitik, var den norske anløbspolitik derfor udtryk for en balance mellem forskellige hensyn.

¹ Dvs. 'neither confirm nor deny' (NCND)-politikken.

² Se bl.a. Johan Jørgen Holst, "Norwegian Defence Policies for the 1990's: A Conceptual Framework" i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*, Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), 1989, s. 138-47; Holst brugte udtrykket "double qualification" (s. 143). Se også statsminister Schlüters redegørelse til det udenrigspolitiske nævn (UPN), 26. april 1988.

Forspil

Anløbsaspektet af Danmark atomvåbenforbehold havde siden 1967 været administreret efter statsminister Jens Otto Krags formulering, nemlig at Danmark skulle undlade at „minde amerikanerne om vor atompolitik“ i forbindelse med godkendelse af amerikanske flådebesøg.³ I de første år af 1980'erne havde SF flere gange søgt at få den danske politik strammet, men hver gang havde et stort flertal i Folketinget, der også omfattede Socialdemokratiet, afvist det. I den henseende holdt den traditionelle konsensus altså under firkløverregeringen. Spørgsmålet om kernevåben på amerikanske orlogsskibe, der anløb havne i lande allieret med USA, blev aktualiseret af et krav fra New Zealand i foråret 1985 om garanti for, at skibene ikke medførte atomvåben. Det var baggrunden for, at den amerikanske regering fra 1985 var meget nervøs for, at eksemplet fra sydhavsørerne skulle smitte til Europa. Som nævnt i det foregående kapitel rejste udenrigsminister Shultz i april 1985 problemet i en samtale med udenrigsminister Ellemann-Jensen, og det var klart, at USA tillagde det særdeles stor vægt at få en tilfredsstillende løsning på problemet.⁴ Fra Moskva blev det berettet, at Sovjetunionen meget nøje fulgte den danske base og anløbspolitik. Få dage efter Ellemann-Jensens samtale med Shultz kunne ambassadør Thorning-Petersen i Moskva således fortælle, at det måtte forventes, at amerikanske kernevåbenbærende militære enheders besøg i danske havne eller passage af dansk territorialfarvand ville blive det næste led i propagandaoffensiven mod den danske offentlighed.⁵

I midten af 1980'erne blev spørgsmålet også omtalt i andre samtaler mellem medlemmer af den danske og den amerikanske regering. Således nævnte statsminister Schlüter anløbsspørgsmålet, da han i efteråret 1985 var på besøg i Washington og havde en samtale med den amerikanske udenrigsminister.⁶ Statsministeren brugte i samtalen nogle formuleringer om den danske politik, som kunne antyde et forsøg på at retfærdiggøre det, hvis regeringen valgte en blød linje over for den interne kritik i Danmark af dansk anløbspolitik, f.eks. at det burde undgås, at det danske Folketing *tvang* regeringen til at skulle have en garanti for, at besøgende skibe ikke havde atomvå-

³ *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1997, s. 447 og bilagsbindet hertil, s. 436-44 (UM-notits af 10. februar 1968: „Foreløbig vurdering af bestemmelserne om fremmede krigsskibes adgang til dansk territorialfarvand i relation til Danmarks atompolitik“). Senere dokumenter fra amerikanske arkiver tyder på, at den danske anløbspolitik før 1967 var betydeligt strammere end den, Krags formulering indebar, og at dette ikke dengang havde belastet forholdet til USA, se Simon Andersen og Jesper Larsen „Politik i atomer“, *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 12. januar 1997; se også Nikolaj Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, Dansk Udenrigspolitiks Historie, 6, 2004, s. 346f.

⁴ Washington amtel 609, 21. april 1985, UM 5.D.32.b.

⁵ Indberetning til chefen for Udenrigsministeriets politiske afdeling, ambassadør Thomas Rechnagel fra ambassadør R. Thorning-Petersen, Moskva, 24.04.1985, UM 105.Dan.6; brev fra ambassadefuldmægtig Per Carlsen til Jørgen V. Andersen, Udenrigsministeriet, 28.08.1985, UM 105.Dan.6.

⁶ Samtale mellem statsminister Schlüter og udenrigsminister Shultz 10. september 1985.

ben ombord (kursivering tilføjet). Efter næsten tre år med eksempler på, at regeringen Schlüter havde tilpasset sig krav fra Folketinget, som den var meget uenig i, kunne statsministerens ordvalg næppe udlægges på anden måde end, at regeringen heller ikke i dette tilfælde ville betragte en sådan sag som så vigtig, at den blev gjort til et kabinetsspørgsmål.⁷

Anløbsspørgsmålet på den politiske dagsorden

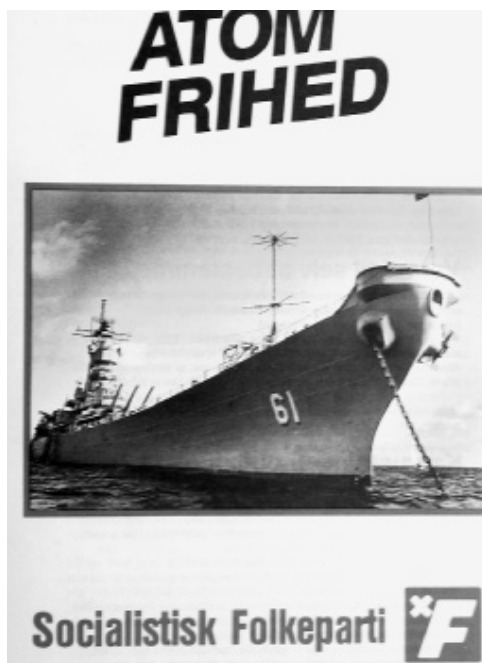
Spørgsmålet om fremmede orlogsfartøjers adgang til dansk havn voksede derefter frem som et direkte problem i formuleringen af dansk sikkerhedspolitik i slutningen af 1987. Det skete som et resultat af lokale og kommunale ønsker om atomvåbenfrihed og garanti mod, at udenlandske krigsskibe med atomvåben anløb af havne i området. Påvirkningen fra New Zealand kan også have haft betydning, idet den socialdemokratiske folketingsgruppe i april 1987 havde besøg af Helen Clark, der var parlamentsmedlem for Arbejderpartiet i New Zealand og holdt et oplæg for gruppen om den atomvåbenfri zone i Stillehavet og New Zealands sikkerhedspolitik.⁸ I Folketinget blev sagen rejst af SF i et forslag til folketingsbeslutning om at gøre anløb af fremmede krigsskibe betinget af, at de pågældende fartøjers chef eller dennes regering i hvert enkelt tilfælde forsikrede, at fartøjerne ikke medførte atomvåben. Parallelt hermed stillede partiet Fælles Kurs (FK) forslag til folketingsbeslutning om forbud mod, at fremmede krigsskibe med atomvåben opholdt sig på dansk territorium.⁹ Efter 1. behandling i folketinget 27. november gik forslagene til behandling i forsvarsudvalget, hvor de forhandlede gennem den følgende vinter frem til foråret 1988. Sideløbende hermed foregik der en række overvejelser i både regeringen og Socialdemokratiet om mulige tilpasninger af den hidtidige anløbspolitik. Ikke mindst i denne sag er det vigtigt at bemærke, at der var en nær sammenhæng mellem snævrere og bredere aspekter af politikformuleringen, idet overvejelserne fandt sted samtidig med, at anløbssagen for alvor begyndte at blive politiseret i den danske debat, se kapitel 66.

Regeringens overvejelser blev hurtigt påvirket af amerikanske initiativer for at gøre Danmark opmærksom på sagens alvor. Først havde ambassadør Terence Todman et møde med forsvarsminister Bernt Johan Collet (KF) i begyndelsen af december 1987, hvor han lagde stor vægt på at få forklaret, at USA var stærkt oprevet over muligheden af stramninger i den danske anløbspolitik. Især var ambassadøren negativ over for rygter om, at regeringen ville undlade at stemme ved den endelige behandling i Folketinget af forslag, som

⁷ Dette forudsætter naturligvis, at den amerikanske udenrigsminister kendte normerne i europæiske parlamentariske systemer.

⁸ *Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe. Forhandlingsprotokol*, (SD), 22. april 1987.

⁹ Nikolaj Petersen, „Sikkerhedspolitik og indenrigspolitik. Folketingsvalget den 10. maj 1988“ i Petersen og Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*, s. 34f.



Valgplakat fra SF, der rejste spørgsmålet om anløb af fremmede krigsskibe. (ABA).

synspunkter højst sandsynligt også fremført over for de danske regerings- og oppositionspolitikere.¹¹ For den amerikanske regering var det yderst vigtigt at understrege, hvor bekymret den var for en stramning af dansk anløbspolitik, der ville udfordre den traditionelle politik om hverken at bekræfte eller afkræfte (*'neither confirm nor deny'*), se ovenfor, tilstedeværelsen af atomvåben. Hverken regeringen eller Socialdemokratiet kunne være i tvivl om, at der her blev rørt ved et kernepunkt i operativ amerikansk atomvåbenpolitik.¹² Den amerikanske regerings gentagne fremhævelser af vigtigheden af deres NCND-politik og deres uvillighed til at ændre på den var også udtryk for bevidste forsøg på at få Danmark til ikke at kræve ændringer i anløbspolitikken.

I den socialdemokratiske folketingsgruppe var man fra begyndelsen opmærksom på sagens udenrigs- og indenrigspolitiske ømtålelighed, idet Svend Auken som nyvalgt politisk ordfører, men før han blev valgt som partiformand, i efteråret 1987 fremhævede, at spørgsmålet hurtigt kunne udvikle sig

lagde op til en stramning – rygter som kan være blevet næret af statsministerens ovenfor omtalte formuleringer i mødet med udenrigsminister Shultz godt to år tidligere. Som det blev formuleret på samme tid af den amerikanske flådeattaché i en samtale i Forsvarskommandoen, kunne man forklare, at regeringen ville være tvunget til at gennemføre en folketingsbeslutning, men det ville være særdeles vanskeligt at forklare, hvis regeringspartierne ikke markerede sig ved at stemme imod.¹⁰ Et par dage senere besøgte udenrigsminister Shultz København, hvor han havde samtaler med udenrigsminister Ellemann-Jensen og på eget initiativ også med Svend Auken, som kort forinden var blevet valgt til formand for Socialdemokratiet. Ved disse samtaler blev de amerikanske

¹⁰ Collets referat af samtale med ambassadør Todman 7. december 1987; Sagsreferat af CH/O, oberst P.B. Nielsens samtale med den amerikanske flådeattaché Capt. W. Jackson 9. december, 1987. Begge i UM 55.Dan.10. Flådeattachéens bemærkning kunne tyde på, at han opfattede det danske politiske system som en slags magtdelings- og magtbalancesystem.

¹¹ Svend Auken refererede kort sin samtale med Shultz for den socialdemokratiske folketingsgruppe 15. december, se SD, 15. december 1987.

¹² Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 349.

til et valg for eller imod NATO.¹³ I månederne før anløbssagen spidsede til i april 1988 blev den diskuteret adskillige gange i gruppen, og der var især fem temaer, som spillede en rolle: (1) modsætningen mellem lokalt pres og amerikanske krav, (2) illusionerne om det alternative flertal; (3) skepsis over for udenrigsministerens person og de danske ambassadører; (4) inspirationen fra Norge; og (5) partisammenholdet. Hvad angår det første var det lokale og kommunale pres for en strammere anløbspolitik erkendt samtidig med bevidstheden om de modsatrettede amerikanske ønsker, hvilket gjorde sagen yderst vanskelig for partiet. For det andet advarede især partiformanden Svend Auken flere gange mod illusioner, når det drejede sig om det alternative sikkerhedspolitiske flertal. Baggrunden herfor var ikke blot, at når det kom til de parlamentariske konklusioner, var det yderst begrænset, hvad de radikale efter Aukens vurdering ville være med til, men også at der med udgangspunkt i partiformandens grundlæggende holdninger til dansk sikkerhedspolitik tydeligvis var snævre grænser for, hvad det alternative flertal *burde* bruges til. For det tredje var der i gruppen ikke alene dyb skepsis over for udenrigsministerens person og hans begrænsede vilje til at komme Socialdemokratiet i møde, men også til danske ambassadørers vilje til at efterleve Folketingets dagsordener. Som det blev udtrykt havde ambassaderne kun foragt til overs for dagsordenerne.¹⁴ For det fjerde: når det gjaldt kontakterne til omverdenen og i et vist omfang som inspiration for formuleringen af egen politik, anså partiledelsen forbindelsen til Norge og den norske socialdemokratiske regering som centrale. For det femte lagde partiledelsen afgørende vægt på sammenholdet i partiet, når den højst besværlige sag skulle håndteres, og de lejlighedsvis dissidenter blev flere gange skarpt kritiseret på gruppemøder.¹⁵

Anløbsspørgsmålet spidser til

Fra slutningen af marts fik spørgsmålet om udenlandske orlogsfartøjers anløb af dansk havn en fremtrædende rolle i de forskellige parlamentariske orga-

¹³ SD, 23. september 1987.

¹⁴ På et gruppemøde 18. februar 1988 havde Lasse Budtz en bemærkning om de danske ambassadørers manglende efterlevelse af Folketingets dagsordener, som han understregede var „til indvortes brug“, se SD, 18. februar 1988. På gruppens møde fem dage senere sagde Svend Auken, at de danske ambassader kun havde „foragt for vores handling“, SD, 23. februar 1988.

¹⁵ Hvad angår lokale ønsker og krav, se Budtz på gruppemødet 23. september 1987; for advarsler mod illusionsmageri, se Auken på gruppemøder 26. januar og 23. februar 1988; om udenrigsministeren og danske ambassadører, se Lasse Budtz og Svend Auken på møderne 18. februar og 23. februar s.å; hvad angår kontakterne til Norge, se f.eks. Aukens meddelelse 3. november 1987 om besøget i Oslo sammen med gruppeformanden, Ritt Bjerregaard; med hensyn til sammenholdet i partiet, se Auken på mødet 23. september 1987 og den skarpe kritik af Robert Pedersen på mødet 15. marts, jf. SD, 23. september, 29. oktober og 3. november 1987 samt 26. januar, 18. februar, 23. februar og 15. marts 1988.

ner. I Socialdemokratiet havde Svend Auken, Ritt Bjerregaard og Lasse Budtz en diskussion om sagen, hvor de var enige om, at det store problem for amerikanerne så ud til at være, om de udtrykkeligt ville blive afkrævet en erklæring om, hvorvidt de havde kernevåben på orlogsfartøjerne eller ej. Derfor mente den socialdemokratiske ledelse, at en løsning kunne være, at hver skibskaptajn, når de i forvejen fik en anløbstilladelse, samtidig modtog en standardiseret meddelelse om den danske atompolitik. Ifølge Auken var det i god tid meddelt regeringen, at Socialdemokratiet ville fremsætte dette forslag til dagsorden.¹⁶ På et gruppemøde 22. marts foregik en længere drøftelse af sagen og et socialdemokratisk ændringsforslag til ovennævnte forslag fra SF og FK. Ifølge ændringsforslaget skulle udenlandske skibe

„klart og tydeligt gøres opmærksom på den danske holdning, der som bekendt er, at der ikke må findes atomvåben på dansk område. En forudsætning for at modtage en anløbstilladelse er derfor, at de besøgende fartøjer kender og respekterer denne danske holdning“.¹⁷

På mødet argumenterede Auken og ordføreren Hans Hækkerup for, at forslaget var en videreførelse af en dansk politik gennem 25 år – „Kragts og Hækkerups linje“ var betegnelsen – og ifølge de to dermed udtryk for et gammelt socialdemokratisk princip i dansk sikkerhedspolitik. Samtidig erkendte partiledelsen, at det var et problem, at nordmændene var betænkelige ved den foreslåede tekst, og dette spillede tydeligt en rolle i debatten i den følgende tid. På den anden side: hvis Danmark gik videre og krævede kontrol og garantierklæringer, var det ifølge Auken ikke muligt at overskue konsekvenserne, og faktisk kunne Danmark i så fald være på vej ud af NATO. Flere i gruppen, bl.a. tidl. statsminister Anker Jørgensen, tilsluttede sig partiledelsens forslag og nævnte at kontrol- og garantiforanstaltninger ikke kunne virkeliggøres. Forslaget blev imidlertid også kritiseret, og kritikken kom fra modsatte synsvinkler. På den ene side gav Sonja Mikkelsen udtryk for forståelse for, at forslaget indeholdt en vis balance, men hun tilføjede, at hvis Danmark ikke gik videre og på længere sigt fik kontrol med orlogsfartøjer, som anløb danske havne, ville den danske politik være utroværdig. Fra den modsatte synsvinkel kritiserede Robert Pedersen og Poul Nielson skarpt forslaget. Robert Pedersen nævnte spørgsmålet om u-både i danske farvande, både fra Warszawa-pagten og fra NATO, og når der blev sat ind over for orlogsfartøjer måtte der også sættes ind over for u-både; endvidere mente Robert Pedersen, at det måtte anses for sikkert, at Norge frabad sig en sådan udtalelse fra det danske socialdemokrati. Ifølge Nielson var der ikke behov for en ny beslutning, når der ikke var tale om en substansændring, og han for-

¹⁶ Interview med Svend Auken, DIIS, 22. november 2004.

¹⁷ Citeret efter Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 349.

beholdt sig sin stilling, især hvis nordmændene var imod det socialdemokratiske forslag.¹⁸

I slutningen af marts søgte den amerikanske regering direkte at påvirke den socialdemokratiske ledelse til at opgive forslaget. Ambassadør Todman kontaktede to gange Auken og gjorde opmærksom på, at forslaget gav anledning til alvorlige bekymringer i Washington. Hertil svarede Auken, at der jo ikke var tale om en substansændring og at der internt i partiet var et betydeligt pres på ham. Den sidste af de to samtaler udviklede sig til et direkte sammenstød, hvor Auken på et tidspunkt kommenterede den amerikanske ambassadørs optræden med ordene: „Nu ved jeg, hvordan man føler det, når man sidder i Budapest og får at vide af Moskva, hvilken politik man skal føre“.¹⁹ Ambassadør Todman skal også have brugt en trussel om folketingsvalg, og mødets forløb påvirkede tydeligt holdningen hos Socialdemokratiets formand, som anløbssagen videre udviklede sig.²⁰ Den amerikanske ambassadør og Socialdemokratiets formand havde hidtil været på god fod, men herefter blev stemningen mellem dem iskold.²¹ Ambassadøren var sammen med ambassaderåd Flack fra den amerikanske ambassade også særdeles aktiv i forhold til Udenrigsministeriet, hvor det blev præciseret, at det socialdemokratiske forslag underminerede *NCND*-politikken. Videre ville det føre til aflysning af amerikanske skibsbesøg i Danmark og på sigt have vidtrækkende negative konsekvenser for forsvarssamarbejdet mellem de to lande og alliancens sikkerhed. Ambassaderåd Flack nævnte i en af samtalerne, at man på den amerikanske ambassade havde gjort sig overvejelser over, hvorfor man fra Socialdemokratiets side ønskede denne sag bragt til afgørelse netop nu, og han lod forstå, at man på ambassaden ikke var utilbøjelig til at sætte fremskynnelserne i forbindelse med Aukens nylige besøg i Moskva.²²

Linjerne blev således trukket skarpt op fra amerikansk side i dagene op til anløbssagens højdepunkt i midten af april. Samtidig var det tydeligt, at toneangivende medlemmer af Socialdemokratiet også skærpede holdningen. Således sagde gruppeformanden Ritt Bjerregaard på et møde i gruppens bestyrelse 7. april, at Socialdemokratiet måtte afvise enhver indblanding i interne danske drøftelser, og hun tilføjede, at sagen kunne afstedkomme et valg.²³

¹⁸ SD, 22. marts 1988.

¹⁹ Lasse Budtz, *Her stod vi af. Fodnoterne, der skabte historie*, 1998, s. 284. Budtz deltog i mødet.

²⁰ Møderne mellem Svend Auken og ambassadør Todman fandt sted 25. og 28. marts. Se også referatet af mødet i gruppens bestyrelse 7. april og gruppemødet 5 dage senere, se SD, 12. april 1988. Umtel 229 til ambassaden i Washington 29. marts 1988, UM 55.Dan.10.

²¹ Bettina Heltberg, *Hvor der handles. Erindringsbilleder*, 1996, s. 89-90.

²² Umtel 229 til ambassaden i Washington 29. marts 1988, UM 55.Dan.10; Notits „Anløb af fremmede orlogsfartøjer“ af Per Poulsen-Hansen om samtale med den amerikanske ambassaderåd 25. marts 1988, UM 55.Dan.10.

²³ SD, bestyrelsesmøde, 7. april 1988.

Højdepunkt

I de første to uger af april søgte regeringen at forlige de i udgangspunktet stærkt modstridende socialdemokratiske ønsker og amerikanske krav. Et par gange syntes forligsbestræbelserne at være lykkedes, men i sidste ende brød de sammen. Højdepunktet blev nået i dagene 11.-14. april.

11.-13. april

Den 11. april havde statsministeren og udenrigsministeren et møde med Auken og Svend Jakobsen (S), Folketingets formand, der blev regnet for at ligge nær 'kustoderne' i den socialdemokratiske gruppe. Svend Jakobsen havde efter anmodning fra Auken sagt ja til at deltage i mødet under den forudsætning, at sigtet var, at regeringen og Socialdemokratiet skulle nå til en fælles løsning.²⁴ Mødedeltagerne blev enige om, at der ikke skulle komme et NATO-valg og lovede at gå i tænkeboks for at undersøge, hvordan der kunne gives lidt til alle sider.²⁵ På gruppemødet i Socialdemokratiet dagen efter, dvs. 12. april, var stemningen imidlertid ikke imødekommende over for et kompromis. Ifølge Auken havde regeringen selv bestilt den negative amerikanske reaktion på Socialdemokratiets forslag. Ønsket om et klareringsbrev ved fremmede magters anløb af danske havne var jo ikke udtryk for en ændret holdning, sagde Auken, men blot om en skærpelse af proceduren ved allerede skibes anløb, og skærpelsen indebar ikke, at skibene skulle komme med en erklæring om den mulige tilstedeværelse af atomvåben. Dette var en afgørende forudsætning for partiets forslag, idet man ellers, argumenterede Auken, ville være på vej til at bryde med NATO. Partiformanden var som andre gruppemedlemmer ikke begejstret for et valg om atombevæbnede skibe, men Socialdemokratiet skulle være forberedt på det. For Lasse Budtz, der følte sig mindre bundet af NATO-alliancen end partiets formand, var et kompromis blevet umuliggjort både af statsministeren og den amerikanske ambassadør, som ved møder var kommet med regulære trusler, og det ville ifølge Budtz være katastrofalt, hvis partiet gav efter. På gruppemødet mødte partiledelsens linje kun klar kritik fra Robert Pedersen, som på egen hånd havde søgt oplysninger fra norske og svenske partifæller og de to landes udenrigsministerier om deres anløbspolitik. Denne adfærd gav anledning til nogle skarpe meningsudvekslinger, både mht. substansen i den norske og svenske politik og den socialdemokratiske dissidents enegang for at søge informatio-

²⁴ Interview med Svend Jakobsen, DIIS, 12. januar 2005.

²⁵ Uffe Ellemann-Jensen på Venstres gruppemøde 14. april 1988, kl. 15.45.

ner. Mens Lasse Budtz karakteriserede Robert Pedersen som illoyal, ville Svend Auken ikke kritisere fremgangsmåden.²⁶

I en instruks samme dag, 12. april, fra Udenrigsministeriet til den danske ambassadør i Washington, Eigil Jørgensen, blev vægten af regeringens to hensyn – Socialdemokratiets ønsker og USA's krav – præciseret på en sådan måde, at det afgørende var ønsket om at finde en for USA acceptabel løsning. Regeringen forestillede sig at kombinere en faktuel henvisning til 'den kendte danske politik', som andre stater skulle orienteres om, med et klareingsbrev til de enkelte skibe, der brugte den norske formulering overført på Danmark, dvs. det tilladte skibsanløb forudsatte, at danske regler for havneanløb respekteredes (se ovenfor). På det grundlag skulle ambassadøren hurtigst muligt kontakte *State Department* for at få den amerikanske reaktion²⁷ For de direkte implicerede diplomater og ministre i København og Washington var det tydeligt, at den amerikanske regering betragtede sagen som af største vigtighed. Enhver afbrydelse af amerikanske skibes anløb i danske havne ville ifølge amerikanerne få alvorlige konsekvenser for forsvarssamarbejdet. Risikoen var, at der i Washington bredte sig en opfattelse af, at Danmark ikke var en troværdig alliancepartner, og man kunne risikere, at Danmark i givet fald ikke kunne være sikker på at få amerikansk bistand.²⁸ Der blev talt om, at hvis Danmark vedtog den norske ordning, kunne Norge komme under pres for at vedtage mere vidtgående foranstaltninger, hvorefter Danmark og Norge ville konkurrere om at undergrave den traditionelle politik om hverken at be- eller afkræfte tilstedeværelsen af atomvåben. En henvisning til den norske ordning som for vidtgående for *Danmark* gjorde naturligvis sagen endnu mere besværlig for danske politikere og embedsmænd.

I Washington måtte *State Department* konsultere både Pentagon, National Security Council og Det Hvide Hus, før det amerikanske svar kunne formuleres, og forinden udarbejdede statsministeren og udenrigsministeren på et møde den 13. april om formiddagen sammen med Svend Auken og Lasse Budtz, udkastet til en dagsorden, som regeringen ville fremsætte og Socialdemokratiet acceptere. Udkastet lød:

„Idet Folketinget bekræfter Danmarks politik om atomvåbenfrihed, der har været gældende siden 1957, hvorefter atomvåben under de nuværende omstændigheder ikke kan accepteres på dansk territorium, herunder landom-

²⁶ SD, 12. april 1988. Se også SD, 7. april 1988. På det forudgående møde i gruppebestyrelsen havde Poul Nielson fastholdt sin kritik fra mødet 22. marts, se ovenfor, men havde tilkendegivet, at han ville stemme sammen med gruppen. Forespurgt herom gav han også udtryk for, at han ikke offentligt ville argumentere mod partiets standpunkt i en eventuel valgkamp, se SD, 12. april 1988.

²⁷ Umtel 263 til Washington 12. april 1988, UM55 Dan.10. Om ordlyden af den norske klareringstiladelse, se Oslo Amtel af 13. oktober 1987, UM 55. Dan.10.

²⁸ Interview med Eigil Jørgensen, DIIS, 16. december 2004.

råder, farvande og havne, pålægges det regeringen at orientere andre lande om denne danske holdning“.²⁹

Der synes på mødet at have været en foreløbig enighed om at bruge den norske formulering i klareringsbrevene. Udkastet til dagsorden var næppe udtryk for en direkte aftale mellem de fire deltagere i mødet, og det blev ikke forelagt på Socialdemokratiets efterfølgende gruppemøde. Derimod var der efter alt at dømme en vis forståelse mellem statsministeren og Socialdemokratiets formand om, at regeringsforslaget efter sædvanlig parlamentarisk kutyme ville komme til afstemning før Socialdemokratiets.³⁰ Da de radikale kunne stemme for begge forslag, ville det betyde, at regeringens forslag ville blive vedtaget. I den socialdemokratiske gruppe besluttede et flertal under ledelse af Lasse Budtz og Anker Jørgensen imidlertid, at partiet af principielle grunde skulle udarbejde sin egen dagsorden. Dette meddelte Auken samme eftermiddag statsministeren telefonisk, og i samtalen blev det igen antaget som uproblematisk, at regeringens forslag ville komme til afstemning først.³¹ Videre kom der om aftenen den 13. april melding fra Washington om, at administrationen kunne give forsigtig tilslutning til den løsningsmodel, som de fire ledende danske politikere havde nået en forståelse om på ovennævnte møde dagen før om formiddagen, og som var blevet udmøntet i det dagsordensforslag, regeringen ville fremsætte.³²

14. april

Forståelsen mellem statsministeren og Socialdemokratiets formand af afstemningsrækkefølgen blev endnu en gang bekræftet den 14. april om morgenen.³³ På det første socialdemokratiske gruppemøde denne dag viste Auken, at han var indstillet på at løse anløbssagen efter de retningslinjer, der lå i det omtalte udkast til dagsorden, han havde udarbejdet dagen før sammen med statsministeren, udenrigsministeren og Lasse Budtz. Auken udtalte, at Social-

²⁹ Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 351-2. Umtel 267 „Danmarks atomvåbenpolitik“ til Washington, 13. april 1988, kl. 11.42. Teksten er identisk med det forslag om motiveret dagsorden, som Per Stig Møller (KF) på regeringspartiernes vegne dagen efter fremlagde, se Ff, 1987-88, sp. 9770. Se også nedenfor samt Heltberg, *Hvor der handles*, s. 90-1. Svend Jakobsen deltog ikke i dette møde med statsministeren og udenrigsministeren, eftersom Auken forinden havde meddelt, at Lasse Budtz skulle deltage. Ifølge Svend Jakobsen holdt forudsætningen om at undgå politiske konfrontationer i sagen dermed ikke; interview med Svend Jakobsen, DIIS, 12. januar 2005.

³⁰ Se statsministeren på det første konservative gruppemøde 14. april kl. 9.00 samt udenrigsministeren på Venstres første gruppemøde samme dag og tid, se KF, 14. april kl. 9.00 og V, 14. april kl. 9.00. Se også Budtz, *Her stod vi af*, s. 286-7.

³¹ Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 352. De stadige bekræftelser af, at afstemningsrækkefølgen var uden problemer, forekommer bemærkelsesværdig i lyset af SF's brug af forretningsordens § 34 godt tre år tidligere, se det forudgående kapitel.

³² Amtel 538, 13. april 1988, kl. 24.00, UM 55.Dan.10.

³³ Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 352.

demokratiet ingen anstændighed havde tilbage, hvis partiet ikke kunne stemme for regeringens dagsorden, al den stund den var udtryk for en stramning af den danske anløbspolitik. Auken gjorde samtidig opmærksom på, at regeringsforslaget ikke overflødiggjorde det socialdemokratiske ændringsforslag, der blev behandlet i forsvarsudvalget og forudsatte underretning af besøgende orlogsfartøjer om Danmarks atomvåbenfrihed. På samme møde indstillede også Lasse Budtz, at man stemte for det forslag, regeringen forventedes at ville fremlægge.³⁴ På mødet bemærkede Auken og Budtz imidlertid også, at gruppen ikke kunne tage stilling til en eventuel regeringsdagsorden, da en sådan ikke var kendt, og Auken indstillede derfor, at der blev indkaldt til nyt gruppemøde, hvis regeringen selv stillede en dagsorden. Ved dagens forespørgselsdebat om den udenrigspolitiske situation, der begyndte kl. 10, ville Lasse Budtz som ordfører fremsætte følgende forslag til motiveret dagsorden:

„Idet Folketinget konstaterer, at det igennem 30 år har været dansk politik ikke at ville modtage atomvåben på dansk område, herunder i danske havne, opfordres regeringen til at underrette besøgende orlogsfartøjer herom“.³⁵

På et møde i gruppens bestyrelse ved middagstid gentog Auken og fik tilslutning til, at regeringens forslag var acceptabelt for Socialdemokratiet i betragtning af, at partiet også fastholdt beslutningsforslaget i forsvarsudvalget, der var mere vidtgående, idet en anløbstilladelse som refereret ovenfor forudsatte, at de besøgende fartøjer kendte og respekterede den danske holdning. Ifølge Auken ville der med regeringens dagsordensforslag ske en væsentlig tydeliggørelse af dansk atomvåbenpolitik, og da forslaget ville komme til afstemning før det socialdemokratiske dagsordensforslag, ville det med stor sandsynlighed blive vedtaget, også med de radikales og SF's stemmer.³⁶

På det umiddelbart efterfølgende gruppemøde var der stor nervøsitet omkring fortolkningen af regeringspartiernes forslag til dagsorden, som nogen mente ville rykke dansk atompolitik tilbage til 1957. Til medlemmer, der kritiserede formuleringen „under de nuværende omstændigheder“ i regeringens dagsorden, svarede Auken, at den kritik lige så godt kunne rettes mod den socialdemokratiske dagsorden, der talte om „at det gennem 30 år har været dansk politik ikke at ville modtage atomvåben“. Socialdemokratiet skulle ikke bede om regeringens fortolkning af dens dagsorden, men enten stemme for eller imod den. Da Socialdemokratiets udgangspunkt var et ønske om at præcisere Danmarks atompolitik, burde partiet anerkende, at statsministeren

³⁴ SD, 14. april 1988, kl. 9.00; se også Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 352.

³⁵ Gengivet efter *Folketingstidende. Folketingets forhandlinger 1987-88* (Ff), sp. 9765.

³⁶ SD, bestyrelsesmøde, 14. april 1988, kl. 12.00.

var vendt i anløbsspørgsmålet, stemme for regeringens forslag og samtidig fastholde sit eget beslutningsforslag i forsvarsudvalget, sagde Auken til gruppen. På et tidspunkt under diskussionen kunne Lasse Budtz imidlertid meddele fra det møde i salen, der var blevet genoptaget kl. 13.15 efter middagspausen, at de radikale ikke ville tage stilling til, om regeringens eller Socialdemokratiets dagsordensforslag skulle til afstemning først. Da 17 medlemmer af Folketinget i henhold til forretningsordenens § 34 kunne kræve afstemning om rækkefølgen, betød det, at der var en nærliggende mulighed for, at det socialdemokratiske forslag kunne komme til afstemning først. SF var allerede i gang med at indsamle de nødvendige underskrifter og ville støtte Socialdemokratiets dagsordensforslag, men på den klare betingelse, at Socialdemokratiet fastholdt sit ændringsforslag i forsvarsudvalget, der talte om, at de besøgende skibe skulle „respektere“ og ikke blot „kende“ den danske atompolitik. Herefter udtalte flere medlemmer, bl.a. Riisgaard Knudsen som Auken var nært knyttet til i gruppen, at det ville være uforståeligt, hvis Socialdemokratiet ikke benyttede muligheden for at lade sin dagsorden komme til afstemning først.³⁷

I denne ret afgørende situation på en usædvanlig dramatisk dag i Folketinget udviklede sig hermed en situation, som Socialdemokratiets formand slet ikke havde taget højde for. Tilsyneladende fornemmede Auken på gruppemødet efter Budtz' nyhed fra folketings salen om SF's initiativ til at få ændret afstemningsrækkefølgen en stærk stemning i gruppen for at forsøge at få det socialdemokratiske dagsordensforslag vedtaget i stedet for regeringens. Auken og gruppebestyrelsen havde godt nok direkte anbefalet gruppen at stemme for regeringens forslag, men Socialdemokratiets formand følte sig næppe tilstrækkeligt engageret og uden den nødvendige autoritet i gruppen til fortsat at kæmpe for anbefalingen. I den særdeles pressede situation, hvor han ikke fik mange sekunders betænkningstid, erklærede Auken sig derfor enig i, at muligheden for en ændret afstemningsrækkefølge skulle undersøges, og han gentog ved mødets afslutning, at gruppen ikke havde taget stilling til regeringens dagsorden.³⁸ Umiddelbart efter gruppemødet – hvor Auken efter eget udsagn var dybt fortvivlet – søgte han kontakt med statsministeren for med hans hjælp at få de radikale til at stemme for, at regeringens dagsor-

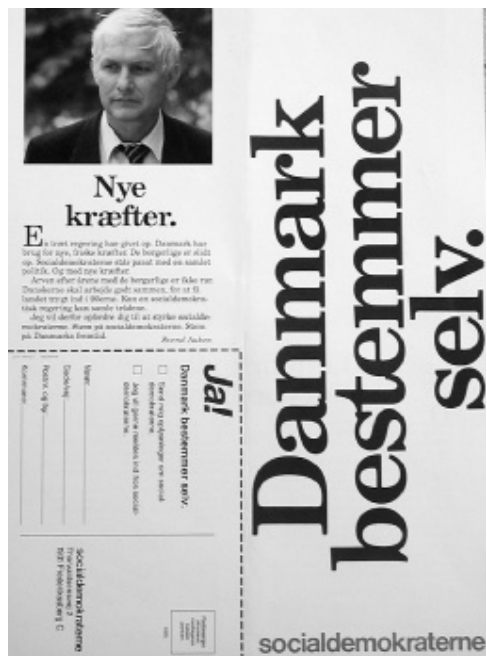
³⁷ SD, 14. april 1988, kl. 12.30. Mødet blev afsluttet kl. 13.40

³⁸ Sst.; Aukens penible situation fremgår også af hans anmeldelse af Uffe Ellemann-Jensen, *Fodfejl*, 2004, i *Politiken*, 11. november 2004. Om situationen på gruppemødet den 14. april kl. 12.30 skriver Auken, at han på mødet kæmpede for, at Socialdemokratiet skulle stemme ja til regeringens forslag til dagsorden, bl.a. mod Anker Jørgensen, der „ikke troede Ellemann over en dørtærskel“. Auken anfører, at han var sikker på, at regeringen og dens støtteparti, de radikale, ville sikre, at regeringens forslag kom til afstemning først. Men, skriver Auken: „naiv, som jeg var, røg jeg lige i en (VKR-?) fælde, der skulle bane vejen for valg, udsmidningen af CD og KrF af regeringen og inddragelse af fem radikale ministre i regeringen, ved at de radikale til alles overraskelse pludselig ikke ville stemme sammen med Schlüter-regeringen i dette procedurespørgsmål. Jeg ønskede brændende at undgå et valg om sikkerhedspolitikken, men blev lokket i en snedig fælde“.

den skulle komme til afstemning først.³⁹ Men det var forgæves; både Schlüter og Helveg Petersen afviste, at de kunne gøre mere. Socialdemokratiets formand var fanget i en umulig situation.⁴⁰

Ved afslutningen af debatten i salen oplyste formanden, at det havde været hans hensigt at sætte det af regeringspartierne stillede forslag til dagsordenen til afstemning først, således som der var sædvane for. Imidlertid havde 17 medlemmer af Socialdemokratiet med formanden Svend Auken og næstformanden Torben Lund øverst på listen anmodet om, at Tinget afgjorde afstemningsrækkefølgen, se ovennævnte § 34. Folketinget vedtog derefter med 65 stemmer (S, SF og FK) mod 58 (KF, V, CD, FP, KrF), mens 10 (RV) hverken stemte for eller imod, at den af Lasse Budtz stillede dagsorden blev sat til afstemning først. Denne blev derefter vedtaget med 75 stemmer (S, SF, RV og FK) mod 58 (KF, V, CD, FP, KrF).⁴¹ Vurderet ud fra de radikales almindelige holdning til parlamentariske spørgsmål må de have været alvorligt i tvivl ved den første afstemning, bl.a. fordi de ville bringe sig i en meget sårbar situation i forhold til de andre partier i det alternative sikkerhedspolitiske flertal, hvis de havde støttet regeringen i den sag. Alternativt kan man slutte, at de radikales primære mål i situationen var at få en ende på den splittede sikkerhedspolitik og den mere og mere u håndterlige parlamentariske situation.⁴²

Under den følgende pause i Folketingets møde var der både regeringsmøde og møder i partiernes folketingsgrupper. På regeringsmødet aftaltes, at statsministeren ved genoptagelsen af mødet skulle „præcisere“ regeringens standpunkt.⁴³ På det socialdemokratiske gruppemøde sagde Auken, at hvis Schlüter udskrev valg, skulle Socialdemokratiets vigtigste melding være, at



Svend Auken på en valgpløje fra anløbsvalget. (ABA).

³⁹ Interview med Svend Auken, DIIS, 22. november 2004.

⁴⁰ Sst.; Heltberg, *Hvor der handles*, s. 93.

⁴¹ Ff 1987-88, sp. 9826-28.

⁴² Protokollen for den radikale folketingsgruppe fortæller intet om overvejelserne. Se i øvrigt interviewene med Niels Helveg Petersen, DIIS, 22. november, 2004, og med Lone Dybkjær, 29. marts 2005.

⁴³ Ministermøder (Mm), Mappe 12, 14. april 1988, kl. 15.25.

Danmark som en selvstændig nation havde ret til at føre sin egen udenrigspolitik.⁴⁴ På Venstres møde redegjorde Ellemann-Jensen for de seneste dages be-
givenheder, bl.a. at Auken dagen i forvejen havde informeret om, at den so-
cialdemokratiske gruppe ville komme med deres eget forslag, men Auken
gentog ifølge udenrigsministeren, at han stod inde for, at regeringens dagsor-
den ville blive vedtaget. Om morgenen d. 14. april havde Schlüter som nævnt
kontaktet Auken, som gentog, at Socialdemokratiet ville fremsætte deres
egen dagsorden, men at det var aftalt med Folketingets formand, at regerin-
gens dagsorden kom til afstemning først. Der var på mødet hos Venstre tilslut-
ning til, at statsministeren fra Folketingets talerstol skulle „afsløre“ Svend
Aukens tillidsbrud.⁴⁵ På det konservative gruppemøde berettede formanden,
Knud Østergaard, først at en enig socialdemokratisk bestyrelse havde fore-
slået gruppen, at regeringens dagsorden skulle til afstemning først, men at
gruppen havde underkendt dette. Senere på mødet⁴⁶ fortalte statsministeren
om de seneste dages kontakter med Auken, der var forløbet som Schlüter
havde ønsket og forventet, indtil Auken ved middagstid havde sagt til ham, at
han ikke havde været opmærksom på bestemmelsen i § 34, og at der var en
stor fløj i gruppen, som ikke ville følge ham. Der var på mødet forskellige me-
ninger om det kloge i at udskrive valg efter nogle dages venten og derefter på
en tilsyneladende detalje som forskellen mellem at give en regering eller en
kaptajn besked. Et medlem, Kai Dige Bach, spurgte, hvordan de konservative
skulle forklare befolkningen, at vi i Danmark selv bestemte, hvortil statsmini-
steren svarede, at det var rigtigt, men de allierede bestemte jo også selv deres
politik. Denne og andre ordvekslinger på gruppemødet forudskikkede et vig-
tigt tema i debatten den følgende måned op til anløbsvalget den 10. maj.

Da mødet i folketingssalen blev genoptaget kl. 17.00 fulgte statsministerens
dramatiske angreb på Svend Auken for at være løbet fra en aftale og Aukens
protest fra salen, se kapitel 66. Schlüter sluttede med at sig, at regeringen nu
nøje ville undersøge, hvilke konsekvenser Danmarks allierede eventuelt ville
drage af dagsordenen og overveje, hvorvidt det ville være muligt at bevare
medlemskabet af NATO usvækket. Det ville ske inden for 10 dage.⁴⁷ På
Socialdemokratiets efterfølgende gruppemøde var der først en vis uro, idet
det blev sagt, at Schlüters udtalelse efterlod et problem, når partiet skulle for-
klare vælgerne, hvem der talte sandt: Auken eller Schlüter? Gruppens næst-
formand, Torben Lund, svarede hertil, at han gik ud fra, at ingen i gruppen
var i tvivl om, at Svend Auken talte sandt. Denne opfattelse fik direkte tilslut-
ning også fra Robert Pedersen.⁴⁸

⁴⁴ SD, 14. april 1988, kl. 15.20.

⁴⁵ V, 14. april 1988, kl. 15.45.

⁴⁶ KF, 14. april 1988, kl. 15.45. Formanden havde afbrudt mødet, da regeringsmødet ikke var slut, og genoptaget det kl. 16.20

⁴⁷ Ff 1987-88, sp. 9828-29.

⁴⁸ SD, 14. april 1988 kl. 18.30.

En sammenfatning: den flerdimensionale uklarhed

Den politiske proces omkring formuleringen af dansk anløbspolitik var i dagene 11.-14. april præget af et hektisk begivenhedsforløb på og omkring Christiansborg, hvor kontakter tværs over Atlanterhavet spillede en vigtig rolle. Der er stadig en række specifikke uklarheder og tilsyneladende selvmodsigelser, som ikke på nuværende tidspunkt har kunnet afklares nærmere, end ved de observationer og den foreløbige konklusion, som er fremlagt ovenfor. Uanset svaret på disse uklarheder er det centrale for at forstå den politiske proces i dagene op til dramaet 14. april og på selve dagen, at alle ledende politikere havde visse mere eller mindre klare ideer om det ønskelige udfald af begivenhedsforløbet, men de specifikke præferencer i konkrete handlingssituationer var flere gange meget uklare. Denne uklarhed havde sin baggrund i aktørernes egen begrænsede afklaring af, hvad de i en given situation ville foretrække, men også i at aktørerne kun havde – og *kunne* have – begrænset overblik over de videre konsekvenser af forskellige handlemuligheder. Dette var især tydeligt for den socialdemokratiske ledelse, men studiet af gruppeprotokoller, ministermøder, diplomatisk korrespondance mv. viser, at også regeringen og regeringspartierne var nødt til træffe deres valg i en kompliceret politisk proces, hvor der var en række uklarheder af både principiel og konkret karakter.

Efterspil

Regeringen brugte ikke 10 dage på at nå en konklusion. Forklaringen var formentlig, at den blev klar over, at så lang venten på de allieredes reaktion kunne udlægges, som om regeringen ikke selv var i stand til at vurdere, hvad det fulde medlemskab af NATO indebar, og som en anmodning om at få hjælp fra de allierede i den danske konflikt.⁴⁹ Allerede 18. april besluttede de ledende ministre med statsministeren og udenrigsministeren i spidsen, at der skulle udskrives valg på sagen, og det blev konfirmeret på et regeringsmøde 19. april og godkendt på regeringspartiernes gruppemøder. Regeringen som helhed og regeringspartierne blev også orienteret om de udenlandske reaktioner, hvoriblandt der især blev lagt vægt på, at den norske regering var foruroliget over meldingerne fra Danmark⁵⁰ På et socialdemokratisk gruppe-møde 19. april betonedes Auken, at Danmark skulle bevare retten til at bestemme selv. Partiet var ubetinget tilhænger af NATO, bl.a. fordi der var tale om en alliance, der beskyttede demokratiske lande, og derfor måtte det enkelte land også have ret til at bestemme sin egen holdning. Auken gjorde

⁴⁹ Se Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 354-5.

⁵⁰ Mm, Mappe 12, 19. april 1988; KF, 19. april 1988 kl. 12.15; V, 19. april 1988 kl. 11.30.

desuden opmærksom på, at partiet siden 1953 havde taget en række forbehold i vores NATO-medlemskab, som hver gang havde indhøstede kritik fra de borgerlige partier og NATO's hovedkvarter, men på ingen måde havde svækket medlemskabet.⁵¹ Senere denne dag (19. april) konstaterede statsministeren i Folketinget, at med vedtagelsen af den socialdemokratiske dagsorden var grænsen overskredet for det uantastede NATO-medlemskab, og der blev udskrevet valg til afholdelse d. 10. maj.

Reaktioner fra de allierede

Fra regeringer i andre NATO-lande kom der hurtigt en række skarpe kommentarer til Folketingets 14. april dagsorden. Allerede dagen efter vedtagelsen af dagsordenen udtalte den amerikanske udenrigsminister Shultz, at den amerikanske regering var meget bekymret over konsekvenserne af Folketingets vedtagelse.⁵² Udtalelsen var blevet udformet efter kontakt med den danske udenrigsminister og ambassaden i Washington.⁵³ Ser man nærmere på indholdet, var den i flere henseender sammenfaldende med, hvad der ovenfor er anført om de operationelle sider af amerikansk atom- og alliancepolitik og de amerikanske forhåndstilkendegivelser om reaktionen på en sådan vedtagelse i Folketinget. Da statsminister Schlüter havde fortalt Folketinget 14. april, at regeringen ville undersøge de allieredes holdning til den vedtagne dagsorden, forekommer en del af den senere diskussion om, hvorvidt den danske regering havde 'bestilt' de allieredes reaktioner derfor malplaceret.⁵⁴ Der var imidlertid to træk ved den amerikanske udenrigsministers kommentar, som bør bemærkes i et forsøg på at vurdere Danmarks situa-

⁵¹ SD, 19. april 1988 kl. 11.30.

⁵² „The United States Government is deeply distressed over the implications for NATO unity and cooperation of the resolution passed April 14 by the Danish Folketing. That resolution requires the Government of Denmark to inform visiting naval vessels specifically of Denmark's policy of not accepting nuclear weapons on Denmark's territory, including harbors. The US has a longstanding policy neither to confirm nor deny the presence of nuclear weapons aboard its ships. This policy is central to the US ability to fulfill its NATO commitments. We are not going to change it. Implementation of the Folketing resolution approved April 14 in a way which is inconsistent with the US NCND policy would undercut the nuclear deterrence policy on which NATO's security is based. It would have extremely serious consequences for US/Danish defense cooperation. This is not only or principally a US/Danish issue. It goes to the very heart of the meaning and interlocking nature of our mutual commitments within the NATO Alliance. Therefore, the US will wish to review together with the Government of Denmark and its other NATO Allies the implications of this development for the NATO Alliance and continued defense cooperation with Denmark“, Umtel 167 til DANATO, 15.4.1988, "Danmarks atomvåbenpolitik", UM 55.Dan.10. Dele af udenrigsminister Shultz' udtalelse er gengivet i Ellemann-Jensen, *Fodfejl*, s. 252.

⁵³ Ellemann-Jensen, *Fodfejl*, s. 252; Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 356.

⁵⁴ Se *Information*, 17. 18. og 19. december 1991, *Berlingske Tidende*, 18. og 19. december 1991, og *Politiken*, 18. december 1991. Diskussionen kom efter, at miljøorganisationen *Greenpeace* havde offentliggjort dokumenter fra det amerikanske udenrigsministerium, der angiveligt viste, at udenrigsminister Shultz' erklæring var udstedt „efter anmodning fra den danske regering“. Se Hans Møller Kristensen, "Neither confront nor deny", *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 1992. 3-4.

tion i NATO efter den 14. april. For det første gik centrale passager i udtalelsen på *implementeringen* af dagsordenen og ikke selve dagsordenen, og det gav visse muligheder for fleksibilitet både fra dansk side og de NATO-allierede. For det andet den udtrykkelige fremhævelse af at problemet som følge af Folketingets dagsorden ikke var et bilateralt dansk-amerikansk spørgsmål, men et problem for hele NATO-alliancen.

Denne måde at formulere anløbsproblemet på kunne ses som et forsøg at få de andre NATO-allierede til at deltage i bestræbelserne på at presse Danmark til at ændre standpunkt. Placeringen af problemet i en multilateral sammenhæng kunne imidlertid også indebære en mulighed, Danmark kunne udnytte i et forsøg på at påvirke den amerikanske politik. Det forudsatte for det første, at danskerne i nogenlunde konsensus fandt ud af, hvad de ville, og den forudsætning var ikke opfyldt med den yderst sammensatte karakter af alliance- og forsvarspolitiske holdninger i Folketinget. For det andet forudsatte det, at andre lande i NATO-alliancen kunne tænkes at tilslutte sig Folketingets dagsorden. Men det blev hurtigt åbenbart, at heller ikke den anden forudsætning var opfyldt. De følgende dage gav den britiske og den tyske NATO-ambassadør samt NATO's generalsekretær, Lord Carrington, udtryk for „stor bekymring“ over dagsordenen, og den britiske ambassadør henledte specielt opmærksomheden på konsekvenserne for fremføringen af britiske forstærkninger til Danmark.⁵⁵ Den 20. april var der ekstraordinært møde i NATO-rådet om sagen, hvor den danske ambassadør, Otto Borch, oplæste statsministerens indlæg i Folketinget den 19. april med beslutningen om at udskrive valg. I den efterfølgende runde af kommentarer udtrykte repræsentanterne fra små som store NATO-lande „dyb bekymring“ for virkningen på alliancesolidariteten: i alliancen måtte man dele risiko og byrder. Blandt kommentarerne skilte den norske ambassadør sig ud, idet han kort meddelte, at den norske regering ikke ønskede at blande sig i danske forhold, men håbede at der kunne findes en tilfredsstillende løsning. Norge havde siden 1975 fulgt en velkendt praksis, sagde ambassadøren, som nød bred støtte i Stortinget, og som man ikke havde planer om at ændre.⁵⁶

En af de meget aktive i udformningen af det alternative sikkerhedspolitiske flertals vedtagelser, Pelle Voigt (SF), har senere overvejet, om man skød sig selv i foden med anløbsdagsordenen.⁵⁷ Når man ser på de allieredes reaktion, kan dette ikke helt afvises. En nærmere gennemgang af, hvad der skete i dansk politik, kan give flere præmisser til en vurdering.

⁵⁵ Danato reptel 317, af 15. april 1988. „Allierede orlogsskibes anløb af danske havne“ af Otto Borch, UM 55.Dan.10.

⁵⁶ Danato reptel 337, af 20. april 1988. „Allierede orlogsfartøjers anløb i danske havne“ af Kirsten Biering, Per Carlsen og Otto Borch, UM 55.Dan.10.

⁵⁷ Interview med Pelle Voigt, DIIS, 10. december 2004.



Lord Carrington, NATO's generalsekretær 1984-1988. (NATO Photo).

- og den hjemlige scene

Det udenrigspolitiske nævn blev den 26. april informeret om de udenlandske reaktioner på den vedtagne dagsorden og folketingsvalgets udskrivelse, og der udspandt sig en længere meningsudveksling, som uddybede nogle af de centrale problemer i anløbssagen. Udlandets fortolkning af dagsordenen var et af de dominerende stridsemner, idet medlemmerne fra Socialdemokratiet og SF mente, at dagsordenen ikke var blevet korrekt præsenteret for andre NATO-lande. Især var det ikke blevet forstået, at dagsordenen hverken indeholdt krav om inspektioner eller garantier fra besøgende skibe eller ændring af NCND-politikken. Anker Jørgensen rejste et spørgsmål om, hvad det var, andre NATO-lande var så bange for, når den af Socialdemokratiet foreslåede ordning svarede til

den norske. I forlængelse heraf udspandt der sig en diskussion om det faktiske indhold af den norske anløbspolitik, hvor statsminister Schlüter præciserede, at den norske fremgangsmåde forud for allierede skibsanløb var en anden end den, der lå i dagsordenen og forslaget i forsvarsudvalget. I den norske ordning var der ikke tale om breve til skibe, men telex til ambassader i Oslo, hvori der stod, at skibsanløbet forudsatte, at norske regler for havneanløb respekteredes. Til sidst i diskussionen erklærede Ritt Bjerregaard sig enig i Schlüters redegørelse for den norske ordning og understregede, at de to landes politik var ens, men i forskellig udformning.⁵⁸

Et par dage før mødet i nævnet var tilhængerne af at stramme den danske anløbspolitik formentlig blevet styrket i deres tro på det rigtige i at holde fast på deres krav. Den 22. april offentliggjordes en af Greens Analyseinstitut gennemført undersøgelse, som viste et tydeligt flertal for at kræve garanti fra besøgende NATO skibe om, at der ikke var atomvåben om bord.⁵⁹ Ifølge undersøgelsen mente 46% af de adspurgte, at det var rimeligt at kræve en sådan ga-

⁵⁸ UPN, 26. april 1988. I debatten i nævnet henviste statsministeren til en tale, som den norske forsvarsminister Johan Jørgen Holst havde holdt i København fem uger tidligere, se ovenfor note 2.

⁵⁹ Thune og Petersen (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*, s. 478-9.

ranti, mens 36% mente, at det ikke var rimeligt. Så man på de enkelte partiers vælgere, var der imidlertid store forskelle. Blandt de socialdemokratiske vælgere mente 77%, at det var rimeligt og kun 10%, at det ikke var rimeligt, mens tallene for Venstre, de konservative og ikke mindst CD var helt modsatte: hos Venstre anså 7% kravet for rimeligt og 73% det for urimeligt; hos de konservative var der 21% som anså kravet for rimeligt, mens 68% anså det for urimeligt; hos CD var der 10%, som mente kravet var rimeligt, mens 90% havde svaret urimeligt. SF's vælgere mindede om CD's, men med modsat fortegn: 90% anså kravet for rimeligt og 7% for ikke rimeligt. Kristeligt Folkepartis vælgere havde den højeste procentdel „ved ikke“ af alle partier, nemlig 49%, men ellers havde deres vælgere meget en holdning, som svarede til de konservative vælgere. De radikale var ligeligt fordelt: 44% fandt kravet om garanti rimeligt, 44% ikke rimeligt. Alt i alt kunne undersøgelsen virke som en ekstra motivation for partierne til i valgkampen, der som det første valg gennem mere end to generationer var udskrevet på et sikkerhedspolitisk spørgsmål, at appellere til især *deres* vælgere. Men samtidig pegede tallene i retning af, at regeringspartierne problem i forhold til vælgerne var større end Socialdemokratiets.

Folketingsvalget 10. maj

Ved valget den 10. maj tabte det alternative sikkerhedspolitiske flertals partier syv mandater, idet de fire partier (SD, SF, RV og FK) gik tilbage fra 96 til 89 mandater, mens de fire regeringspartier (KF, V, CD og KrF) samt Fremskridtspartiet gik tilsvarende frem fra 79 til 86 mandater. Hele fremgangen på regeringssiden gik dog til Fremskridtspartiet, mens Venstre gik tre frem og de konservative tre tilbage. I det alternative flertal gik Socialdemokratiet 1 mandat frem, de radikale ét tilbage, og den samlede tilbagegang for det alternative flertal skyldtes venstrefløjens tab: Fælles Kurs røg ud af Folketinget, mens SF mistede tre mandater. Regeringen og Fremskridtspartiet manglede dog stadig to mandater i et flertal. En vælgerundersøgelse viste, at det sikkerhedspolitiske valgtema havde flyttet formentlig 3,5 procent fra det alternative sikkerhedspolitiske flertal over på regeringspartierne. Undersøgelsen viste også en stærk forøgelse af tilslutningen til NATO-medlemskabet, og en væsentlig svækkelse af modstanden. Regeringens forsøg på at gøre det fulde medlemskab af NATO til valgets tema var altså lykkedes – men ikke tilstrækkeligt til i sig selv at skabe et nyt parlamentarisk grundlag.⁶⁰

Mere måtte til, og det kom, da KVR-regeringen dannedes den 3. juni efter adskillige parlamentariske manøvrer. Den nye regering var blevet forudskikket af, at det gennem nogen tid var blevet tydeligere, at de radikale anså det

⁶⁰ Nikolaj Petersen, „Sikkerhedspolitik og indenrigspolitik: Folketingsvalget den 10. maj 1988“, Petersen og Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk årbog 1988*, s. 30-54.

alternative flertals dagsordens- og fodnotopolitik for uhensigtsmæssig. KVR-regeringens sikkerhedspolitik byggede på et 'forståelsesbrev' om alle de udenrigspolitiske dagsordener vedtaget af Folketinget siden 1982 udarbejdet af udenrigsministeren og de radikales udenrigspolitiske ordfører Lone Dybkjær.⁶¹ Hovedpunktet var, at langt de fleste af problemerne i de omstridte dagsordener ikke længere var aktuelle, enten på grund af den internationale udvikling eller fordi den danske politik på det pågældende område var blevet ændret. Alene mht. kortrækkende atomvåben var parterne enige om, at de var uenige. Det forventedes ikke, at spørgsmålet om modernisering af de kortrækkende atomvåben i Europa blev aktuelt i de kommende 3-4 år, men skete det, ville man tage stilling, når og hvis spørgsmålet opstod. Efter nye konsultationer med Washington og London udsendte regeringen 7. juni en cirkularnote, der om den danske politik brugte den velkendte formulering, at det var dansk politik ikke under de nuværende omstændigheder, dvs. i fredstid, at acceptere kernevåben på dansk territorium, herunder i danske havne. I anløbstilladelserne blev der indsat en ny sætning: „Det forudsættes, at besøget af fartøjer sker i overensstemmelse med de af den danske regering fastsatte regler“.⁶²

Med andre ord var der dybest set ikke sket nogen ændring i dansk anløbspolitik. Principielt blev anløbsproblemet stadig løst som det hele tiden var sket, og som det også skete i Norge – med (potentielt) krydsende erklæringer mellem atommagten og anløbslandet. Potentielt, fordi der ikke krævedes en erklæring fra atommagten, men det var kendt, hvordan den i medfør af 'hverken be- eller afkræfte'-politikken ville lyde i påkommende tilfælde. Det var stadig et politisk ømt punkt i dansk atomvåbenpolitik, at den indeholdt et i praksis meget beskedent hjørne, hvor opfyldelsen af den danske atomvåbenfrihed kunne være uklar, nemlig ved anløb af allierede atommagters flåde fartøjer i danske havne. Netop politisk ømt, fordi det kunne udnyttes til at drive symbolpolitik, selv om der i virkeligheden ikke forelå noget større praktisk problem. Nøgternt set var det naturligvis undladelsen af oplagring og stationering af kernevåben på landjorden, som var hovedindholdet i dansk atompolitik, men her var der ikke noget at komme efter. USA og Sovjetunionen fjernede gensidigt atomvåben fra overfladeskibe ved den kolde krigs afslutning og derved blev havneanløbsproblematikken (og transitproblematikken) løst på en mere grundlæggende måde. Alt i alt kan man sige, at striden om anløbspolitikken indeholdt en god portion symbolpolitik. Men også symbolpolitik kan være vigtig.

⁶¹ En kopi af brevet er overladt udrederne af Lone Dybkjær. Brevet er også genoptrykt i Ellemann, *Fodfejls*, s. 259-61.

⁶² Som note 61; desuden: Washington amtel 866 af 6. juni 1988 „Udsendelse af cirkularnote vedrørende det danske atomvåbenforhold“ og London amtel 344 af 7. juni 1988 „Cirkularnote vedrørende det danske atomvåbenforhold“ af Peter Dyvig, begge i UM 55.Dan.10.