

Danmark og vetospørgsmålet i FN 1945-49

Af Kristine Kjærsgaard Nielsen

Repræsenterede Danmarks sikkerhedspolitik i de første efterkrigsår et brud med 1930'ernes neutralitetspolitik, eller lå den tværtimod i forlængelse heraf? I denne artikel giver cand.phil. Kristine Kjærsgaard Nielsen et indlæg i diskussionen om brud eller kontinuitet ved at se nærmere på, hvorledes Danmark stillede sig, da det på FN-forsamlingerne for første gang efter verdenskrigen blev tvunget til at tilkendegive sin stilling i sikkerhedspolitiske spørgsmål. Konkret undersøges Danmarks holdning, da et stort flertal af de mindre stater krævede en modifikation af den veto-ret til de fem stormagter, som var besluttet på Jaltakonferencen.

Introduktion

Thorsten Borring Olesen redegjorde i 1994 for forskningsdebatten inden for dansk sikkerhedspolitik.¹ Af denne redegørelse fremgår det, at det grundlæggende spørgsmål i debatten er, hvorvidt Danmark ved tilslutningen til Atlantpagten i 1949 brød med 1930'ernes isolerede neutralitetspolitik. Forskernes forskellige holdning til denne problematik har givet navn til de to grundteorier, der præger debatten: brudteorien og kontinuitetsteorien.

Borring Olesen problematiserede i sin artikel dernæst, hvorvidt brud-kontinuitetsdikotomien er en frugtbar fortolkningsramme for forskning i dansk sikkerhedspolitik i efterkrigstiden, og opstillede den tese, at der kunne være tale om flere brud eller kursskift. Borring Olesen argumenterede for, at årsagen til, at brud-kontinuitetsdikotomien præger forskningsdebatten, er det anvendte analyseniveau, som indtil Borring Olesens artikel har bestået i analyser af Danmarks – dvs. de danske regerings – reaktion på begivenheder i det internationale system. Hermed bliver det an-

1. T. Borring Olesen, »Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiets holdninger til sikkerhedspolitikken 1945-1948«, B. Nüchel Thomsen (red.), *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense 1994 (a), pp. 15-17.

tydet, at debatten synes at være stagneret og er uden mulighed for at komme videre, hvis der ikke anlægges et andet analyseniveau end det nationalstatslige. Med det formål at gøre forskningsdebatten mere kompleks og undersøge sin egen tese om tilstedeværelsen af flere brud og kursskift retter Borring Olesen i sin artikel blikket mod det danske politiske system og giver hermed et relevant og frugtbart indlæg i den sikkerhedspolitiske forskningsdebat.

Ser man nærmere på brud-kontinuitetsdebatten, synes koncentrationen omkring denne dikotomi og forskningsdebattens deraf følgende stagnation ikke kun at være affødt af anvendelsen af det nationalstatslige analyseniveau. Nikolaj Petersen repræsenterer den dominerende brudtolkning, som han knæsatte i 1978 med sin systematiske analyse af Danmarks sikkerhedspolitiske muligheder.² Petersen begrundet sin tolkning med, at den danske regering i 1948-49 skiftede sikkerhedspolitisk kurs og opgav neutralitetspolitikken til fordel for en aktiv alliancepolitik.

I den nyere forskningsdebat har Hans Branner og amerikaneren Martin Heisler afvist Nikolaj Petersens brudteori. Som argument for en kontinuitetstolkning anfører både Heisler og Branner, at mange karakteristika fra perioden før Anden Verdenskrig også kan konstateres efter tilslutningen til NATO.³ Til grund for Branners og Heislers tolkning ligger således en umiddelbar sammenligning af perioderne før og efter krigen. Borring Olesen går i rette med Branner og Heisler uden dog at affærdige selve deres tolkning. Borring Olesens kritik går dels på, at Branners og Heislers respektive undersøgelser ikke er tilstrækkeligt empirisk underbyggede. Han påpeger endvidere, at de meget forskellige forhold, der kendetegner perioderne før og efter krigen, gør de to perioder til unikke cases, som er inkommensurable. Borring Olesen hævder trods dette dog ikke til Peter-

2. N. Petersen, »Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49«, N. Amstrup og I. Faurby (red.), *Studier i dansk udenrigspolitik*, Århus 1978, pp. 199-235. Brudtolkningen er til stede i hele Petersens sikkerhedspolitiske forskning. Se N. Petersen, »Danish and Norwegian Alliance Policies: A Comparative Analysis«, *Co-operation and Conflict*, vol. 14, 1979, pp. 193-210; N. Petersen, »Påskekrisen 1948«, B. Heurlin og C. Thune (red.), *Danmark og det internationale system. Politiske studier*, København 1989, pp. 223-243; N. Petersen, »Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949«, C. Due-Nielsen, J. P. Noack og N. Petersen (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, Charlottenlund 1991, pp. 17-42.

3. Se H. Branner, »Vi vil fred her til lands. En udenrigspolitisk linie 1940-1949-1989?«, *Vandkunsten*, nr. 3, 1990, pp. 47-90; M. Heisler, »Denmarks Quest for Security: Constraints and Opportunities«, G. Flynn (ed.), *NATO's Northern Allies. The National Security Policies of Belgium, Denmark, The Netherlands and Norway*, London and Sydney 1985, pp. 57-112.

sens brudtolkning, men tilslutter sig kontinuitetsopfattelsen på grundlag af Poul Villaumes nylige arkivbaserede forskning. Villaume taler for kontinuitetstolkningen med det argument, at tilslutningen til Atlantpagten nok var et formelt brud på neutralitetspolitikken, men at den danske politik i NATO-alliancen var præget af antimilitarisme og neutralisme. Han konkluderer dette uden at foretage en direkte sammenstilling med førkrigstiden. Villaumes metode består således i at karakterisere den periode, som han underkaster en undersøgelse, for herefter at vurdere, hvorvidt der var tale om brud eller kontinuitet.⁴ Når forskningsdebatten forekommer at være stagneret omkring brud-kontinuitetsdikotomien, synes dette at have grund i en stærk fokusering på, om der var tale om brud eller ej, samt i en mangel på forsøg på at overskride brud-kontinuitetsdikotomien som sådan, mere end at det skal tilskrives det nationalstatslige analyseniveau.

Det synes derfor ikke nødvendigt at søge bort fra det nationalstatslige analyseniveau. Nærværende artikel vil søge at belyse, hvorvidt der på et nationalstatsligt analyseniveau kan spores flere brud og kursskift i dansk sikkerhedspolitik i efterkrigstiden. Det vil blive gjort ved at analysere Danmarks politik i spørgsmålet om den vetoret, som stormagterne, særlig USA, Storbritannien og Sovjetunionen, krævede gældende i FN's sikkerhedsråd. Undersøgelsen vil begynde ved Danmarks befrielse i 1945 og slutte ved tiltrædelsen af Atlantpagten i april 1949, som betød en ny ramme for dansk sikkerhedspolitik.

Formuleringen af Danmarks sikkerhedspolitiske ståsted

Inden den egentlige analyse kan påbegyndes, skal der redegøres for forudsætningerne for og problemerne omkring de danske regerings mulighed for officielt at formulere et sikkerhedspolitisk ståsted.⁵ Netop denne problematik udgjorde referencerammen for Danmarks politik i vetospørgsmålet.

4. P. Villaume, *Danmarks stilling i den atlantiske alliances politiske og militære strategi 1949-54*, København 1986; P. Villaume, »Neither Appeasement nor Servility: Denmark and the Atlantic Alliance, 1949-55«, *Scandinavian Journal of History*, vol. 14, 2, 1989, pp. 155-179; P. Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk udenrigspolitik 1949-1961*, København 1995.

5. Danmark havde i perioden 1945-49 tre regeringer, fra 5. maj 1945 til 7. november 1945: Samlingsregering, fra 7. november 1945 til 13. november 1947: Venstre-regering og fra 13. november 1947 til 30. oktober 1950: Socialdemokratisk regering. Fortegnelse over ministerierne findes i H. Rasmussen og M. Rüdiger, *Danmarks historie*, red. S. Mørch, bd. 8: Tiden efter 1945, København 1990, pp. 459ff.

Efter afslutningen af Anden Verdenskrig stod Danmark over for at skulle gennemføre en nyindretning af sikkerhedspolitikken. Et væsentligt element i denne nyindretning var modstandbevægelsens ultimative krav om, at politikerne gjorde op med 1930'ernes isolerede neutralitetspolitik. En anden betydningsfuld faktor var Danmarks tvetydige geo-strategiske placering efter krigen. Hørte landet hjemme i vestmagternes eller i Sovjetunionens interessesfære? Her havde Sovjetunionen gang på gang med underliggende trusler indskærpet, at det ville være en ulykke for Danmark blot at samarbejde med de vestlige stormagter.

Danmarks optagelse i FN havde været en problematisk affære. Sovjetunionen havde helt frem til tre uger inde i San Francisco-konferencen nægtet Danmarks optagelse. Dertil havde både USA og Storbritannien i diskussionerne om, hvilke lande der burde optages, vist sig parate til at indvillige i det sovjetiske krav om i hvert fald ikke med det samme at lukke Danmark ind i rækken af krigsførende allierede nationer, såfremt dette kunne skabe uenighed mellem de tre stormagter. I opgaven med officielt at formulere en ny sikkerhedspolitisk orientering for Danmark havde regeringen således et vanskeligt udgangspunkt. For det første var det ikke muligt at formulere et neutralt ståsted. For det andet kunne man ikke søge en sikkerhedsgaranti hos de vestlige stormagter. Endelig havde disse udvist så beskeden interesse for Danmarks optagelse i FN, at ingen kunne være sikre på, hvorvidt vestmagterne overhovedet ville yde Danmarks bistand i en alvorlig (væbnet) konflikt.

Forudsætningen for at kunne formulere en dansk sikkerhedspolitik må derfor siges at bestå i, at neutralitet officielt blev afsværget og eventuelle politiske tendenser i neutralitetspolitisk retning nøje camoufleret. Uden at der officielt kunne proklameres tilknytning til Vesten, måtte der skabes sympati hos de vestlige stormagter. Endelig var det vitalt at vise imødekommenhed over for de sovjetiske krav om, at man ikke blot skulle samarbejde med Vesten.

Med baggrund i denne problematik synes det oplagt, at de danske politikere nærede et dybtfølt ønske om at blive optaget i FN og hermed formelt få Danmarks sikkerhed garanteret gennem det nye kollektive sikkerhedssystem.⁶

6. Politikerne havde allerede under krigen arbejdet på at sikre den danske optagelse. Se f.eks. M. Dau, *Danmark og Sovjetunionen 1944-1949*, København 1969, pp. 19-52. Rigsdagens ratifikationsdebat af FN-pagten viser dertil, hvorledes det samlede politiske spektrum gik ind for Danmarks deltagelse i FN. Se *Rigsdagstidende, Folketingets forhandlinger*, 6.9.1945, sp. 1171-1242; *Rigsdagstidende, Landstingets forhandlinger*, 7.9.1945, sp. 756-778.

FN's sikkerhedsråd viste sig imidlertid snart ude af stand til at løse flere af de konflikter, som opstod. Samtidig blev forholdet mellem Sovjetunionen og de vestlige stormagter stadig mere anspændt. Endelig hører det med til den overordnede referenceramme, at der ikke før tilslutningen til Atlantpagten i foråret 1949 forelå et sikkerhedspolitisk alternativ til FN, som de danske regeringer officielt kunne bekende sig til.⁷

Danmarks politik i vetospørgsmålet 1945

FN's grundlæggende konference i San Francisco begyndte den 25. april 1945. Stormagternes beslutning fra Jalta om vetoet til de fem store (USA, Storbritannien, Sovjetunionen, Kina og Frankrig) skulle skrives ind i det foreliggende traktatforslag, der var blevet til på en tidligere konference i Dumbarton Oaks mellem de allierede stormagter.⁸

I San Francisco krævede et stort flertal af mindre stater en modifikation af vetoet.⁹ De fandt det retfærdigt, at vetoet skulle gælde i afstemning om Sikkerhedsrådets indgriben i en konflikt, da det fortrinsvis ville være stormagterne, der skulle stille styrker til rådighed. Derimod krævede de, at vetoet ikke måtte gælde ved en parts anbefaling om bilæggelse af en tvist eller mod fremtidige forslag om tilføjelser eller ændringer af pagten. Heroverfor stod de fem stormagter samlet ubøjelige.¹⁰ Striden kompliceredes imidlertid af, at stormagterne indbyrdes var uenige om

7. Denne problematik, der omfatter forsøg på at opnå sikkerheds- og våbengarantier fra vestmagterne, etablering af et nordisk forsvarsforbund og endelig tilslutningen til Atlantpagten, findes analyseret af flere forskere. Se f.eks. Petersen 1978; N. Petersen, *Britain, the United States and Scandinavian Defence*, Århus 1980; Petersen 1991; T. Borring Olesen, »Brødrefolk, men ikke våbenbrødre«, *Den Jyske Historiker*, nr. 69-70, 1994 (b), pp. 151-178; Borring Olesen 1994 (a), pp. 15-54.

8. Dumbarton Oaks-forhandlingerne havde fundet sted uden for Washington 21.8.-7.10.1944. Se H.S. Nielsen, *FN og den store politik*, Odense 1973, pp. 8ff.

9. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilagspakke (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Det danske Gesandtskab i Washington til Udenrigsministeriet, 10.7.1945.

10. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilagspakke (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): V.M. Dean, »The San Francisco Conference – With Text of Charter«, *Foreign Policy Reports*, 15.7.1945, ed. Foreign Policy Association, Inc., New York 1945, p. 117. Dean var FPA's presserepræsentant i San Francisco. Hun var desuden en bekendt af ambassadør Henrik Kauffmann, der vurderede hende som en dygtig politisk skribent. Se Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilag (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Rapport om San Francisco-konferencen fra Kauffmann til udenrigsminister John Christmas Møller, 12.7.1945.

vetorettens udstrækning. De mindre lande havde den 22. maj indleveret et spørgeskema til stormagterne med 22 spørgsmål, der skulle skaffe klarhed over vetorettens udstrækning.¹¹ I stormagternes diskussion om et svar ønskede Sovjetunionen vetoet gældende i alle stadier i Sikkerhedsrådets drøftelse af en konflikt, herunder om et spørgsmål overhovedet skulle tages op i rådet. I strid med denne opfattelse var det USA's og Storbritanniens holdning, at alle Sikkerhedsrådets medlemmer skulle have mulighed for at deltage i diskussioner om trusler mod verdensfreden. Vetoet skulle derimod ufravigeligt gælde i afgørelser om Sikkerhedsrådets indgriben i en konflikt.¹² Forhandlingerne gik i baglås. Sovjetunionen udeblev fra konferencens behandling af spørgsmålet. Situationen var så alvorlig, at USA's præsident, Harry S. Truman, anmodede en repræsentant fra den amerikanske delegation om at søge direkte kontakt med Stalin i Moskva. Den 7. juni indvilligede Sovjetunionen i at opgive sit ekstra vetokrav.¹³ Hermed kunne stormagterne enigt besvare forespørgslen om vetorettens anvendelsesområde. Da svaret imidlertid blot indeholdt en generel formulering om, at vetoet skulle gælde i politiske spørgsmål, var spørgerne langt fra tilfredse.¹⁴

Da den danske delegation den 7. juni, efter endelig at være blevet accepteret som krigsførende allieret, ankom til San Francisco, tiltrådte den således midt i løsningen af konferencens brændpunkt, hvor de mindre nationer fortsat krævede vetoet modificeret.¹⁵

I afstemningsproceduren om vetorettens udstrækning støttede Danmark, modsat flertallet af mindre stater, bemærkelsesværdigt stormagternes krav om vetoet i den amerikanske og britiske version. Kun Norge, Tjekkoslaviet, Ukraine og Hviderusland stemte ligeledes sammen med stormagterne.¹⁶

11. Rigsarkivet, Hartvig Frischs Arkiv, ks. 61, læg 1 (De Forenede Nationers konference i San Francisco): Fortrolig rapport til stats- og udenrigsministeren (Frischs rapport), p. 6.

12. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilagspakke (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): V. M. Dean, »The San Francisco Conference – With Text of Charter«, *Foreign Policy Reports*, 15.7.1945, ed. Foreign Policy Association, Inc., New York 1945, pp. 116f.

13. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilagspakke (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): *The News*, New York, 6.6.1945.

14. Spørgsmålene, der blev drøftet i Sikkerhedsrådet, deles officielt op i politiske spørgsmål og forretningsgangs- eller procedurespørgsmål.

15. Hartvig Frischs Arkiv, ks. 61, læg 1 (De Forenede Nationers konference i San Francisco): Fortrolig rapport til stats- og udenrigsministeren (Frischs rapport), p. 7.

16. M. Dau, *Danmark og Sovjetunionen 1944-1949*, København 1969, p. 135.



FN's grundlæggende konference fandt sted i San Francisco i sommeren 1945. Her konfererer Henrik Kauffmann med sine meddelegerede Erik Husfeldt og Hartvig Frisch, efter at Danmark den 5. juni var blevet anerkendt som FN-medlem nummer 50. (Foto: Polfoto).

I sin rapport til stats- og udenrigsministeren optegnede den ene af de danske delegerede, Hartvig Frisch, nogle bevæggrunde for den danske stemmepacering: Betydningen af pagten lå først og fremmest i at skabe en ramme for stormagtssamarbejdets fremtidige beståen. Spørgsmålet var, hvorvidt man reelt foretrak en ændring af vetoetten, der højst sandsynligt ville føre til konferencens sammenbrud.¹⁷ Frischs argumentation vidner om, at det var Danmarks opfattelse, at stormagternes krav måtte honoreres for at undgå sikkerhedssystemets sammenbrud. Denne udlægning understøttes af, at Danmark i spørgsmålet om muligheden for medlemsstatsers udmeldelse forfægtede den holdning, at udmeldelse, netop på

17. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 c/bilag (Danmarks ratifikation): Hartvig Frisch, »Rapport over de Forenede Nationers konference i San Francisco«, *Rapporter fra de delegerede ved de Forenede Nationers Konference i San Francisco, Professorerne Hartvig Frisch og Erik Husfeldt*, København 1945, p. 7.

grund af risikoen for en af stormagternes udmeldelse, ikke skulle være mulig.¹⁸ I sin rapport om konferencens forløb berettede Danmarks ambassadør i USA, Henrik Kauffmann, til udenrigsminister i samlingsregeringen Christmas Møller, at Danmark ved at stemme sammen med stormagterne havde bidraget til, at en fælles vesteuropæisk stemmefront mod Sovjetunionen ikke kom til syne.¹⁹ Kauffmanns beretning skal ses i relation til, at flere lande på konferencen havde talt for, at man skulle føre en hårdere politik over for Sovjetunionen.²⁰ Der herskede en generel skepsis over for Sovjetunionens fremtidige politik i Europa og Asien. Uenigheden mellem stormagterne havde foruden i diskussionen om veto retten udsundet sig i debatten om Argentinas optagelse i FN, hvor USA modsat Sovjetunionen ønskede Argentina optaget. Der var således alle faktorer til stede for, at der kunne opstå en øst-vest stemmefront. Hvis dette skete, kunne det bevirke, at Sovjetunionen, der allerede én gang havde forladt samarbejdet, ville trække sig helt ud.²¹ Frisch berettede til stats- og udenrigsministeren, hvorledes det på San Francisco-konferencen var den udbredte opfattelse, at det var Sovjetunionen, der kraftigst fastholdt kravet om veto retten og udøvede diktatur mod de mindre stater. Det var netop denne opfattelse, han indirekte i sin tale om muligheden for udmeldelse havde søgt at gå imod.²² Den danske stemmeplacering var således et forsøg på især at fastholde Sovjetunionen i FN-systemet, der ellers ville bryde sammen.

Det kan dog problematiseres, om FN's sammenbrud ikke også ville være fatalt for de mindre lande, der alligevel gik imod stormagternes krav?

18. Ibid.

19. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilag (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Kauffmanns rapport til Christmas Møller om San Francisco-konferencen, 12.7.1945. Også den tjekkoske udenrigsminister Mazaryk var glad for det billede, afstemningen tegnede. Mazaryk fortalte Kauffmann om det uheldige i en samlet vesteuropæisk stemmeblok: Tjekkoslovakiet ville ikke kunne placere sig stemmemæssigt på linie med Vesten, da det ikke offentligt kunne tilkendegive sin reelle holdning(!), hvorefter Tjekkoslovaikiets særstilling ville have givet indtryk af et afhængighedsforhold til Sovjetunionen.

20. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilagspakke (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): V.M. Dean, »The San Francisco Conference – With Text of Charter«, *Foreign Policy Reports*, 15.7. 1945, ed. Foreign Policy Association, Inc., New York 1945, p. 1.

21. Jf. vetobattens indledningsvise dødvande.

22. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 c/bilag (Danmarks ratifikation): Hartvig Frisch, »Rapport over de Forenede Nationers konference i San Francisco«, *Rapporter fra de delegerede ved de Forenede Nationers Konference i San Francisco*, Professorerne Hartvig Frisch og Erik Husfeldt, København 1945, p. 9.

Noget tyder på, at yderligere faktorer har bidraget til at forme den danske politik. Kauffmann berettede til Christmas Møller, at delegationen ikke ville risikere den tomme demonstration, det ville være at gå imod vetoretten, hvis stormagterne alligevel fik kravet igennem.²³ Stormagternes opfattelse af Danmark spillede tilsyneladende ind. Antageligt ville man undgå at lægge sig ud med de magter, der just havde indvilliget i at optage Danmark i de allieredes kreds. Efter ankomsten til San Francisco havde den danske delegation ihærdigt påtalt det »rigtige« i Danmarks optagelse og henvist til modstandsbevægelsens sabotage.²⁴ Ved at skille sig ud fra flertallet af mindre nationer og stemme sammen med stormagterne kunne delegationen over for disse understrege, at Danmark *var* allieret. Man havde længe været bekendt med både stormagternes og de mindre landes holdning til vetoretten, hvilket kunne tyde på, at distanceringen til de andre mindre vesteuropæiske nationer var en ganske bevidst politik.²⁵ Med sin optagelse i FN havde Danmark affødt uenighed mellem stormagterne. Det synes plausibelt, at Danmark ville slå sin allierede status fast for ikke at vække yderligere uenighed blandt stormagterne. FN's beståen var nødvendig for at sikre Danmarks egen sikkerhed. Brød FN sammen, ville samlingsregeringen komme i en problematisk situation i relation til at formulere et sikkerhedspolitisk ståsted. Var sammenbruddet en direkte følge af uenighed om Danmarks status, kunne den danske regering efterfølgende ikke

23. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilag (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Kauffmanns rapport til Christmas Møller om San Francisco-konferencen, 12.7.1945.

24. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 c/bilag (Danmarks ratifikation): Hartvig Frisch, »Rapport over de Forenede Nationers konference i San Francisco«, *Rapporter fra de delegerede ved de Forenede Nationers Konference i San Francisco*, Professorerne Hartvig Frisch og Erik Husfeldt, København 1945, pp. 3f og 119 B 2 a (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Tale af A. Sporon Fiedler i San Francisco 13.6.1945 i anledning af United Nations Day 14.3.1945.

25. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilag/udklip (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Parliamentary Debates, vol. 400, col. 1054, House of Commons, 25.5.1944. Se f.eks. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 1/bilagspakke (Sikkerhedskonferencen i Washington, Dumbarton Oaks): Oversatte uddrag af artikel fra *The Times* (13.3.1945) sendt fra Det kgl. danske Gesandtskab i London til Udenrigsministeriet, 14.3.1945. *The Times* skrev i overensstemmelse med regeringens holdning. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): *Netherlands News Digest, Summary issued by the Netherlands' Government Information Bureau of the Netherlands Government Aide Memoire*, 21.2.1945, p. 179. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 a/bilag (San Francisco-konferencen – grundlæggelsen af de Forenede Nationer): Rapport om San Francisco-konferencen fra Kauffmann til Christmas Møller, 12.7.1945. I denne rapport karakteriserede Kauffmann netop Holland, som Udenrigsministeriet vidste var en af vetorettens skarpeste kritikere, som en af Danmarks ligestillede.

med sikkerhed påregne et godt forhold til nogen af stormagterne. USA og Storbritannien havde ikke udvist større interesse for Danmark, end at de havde været villige til at udsætte Danmarks optagelse i FN. Sovjetunionen havde med stor betænkelighed anerkendt Danmark som allieret nation. Hertil kommer, på den ene side, Sovjetunionens påmindelser om, at Danmark ikke kun skulle samarbejde til vestlig side, på den anden side det faktum, at der ikke synes at være nogen absolut garanti for, at Danmark kunne påregne Vestens hjælp. Samlet betød dette, at det danske tilhørsforhold i det internationale system var alt andet end entydigt. Et resultat kunne blive, at Danmark blev sovjetisk besat og afskåret fra Vesten. Det synes dog sandsynligt, at Vesten ville hindre, at Sovjetunionen ekspanderede vestover. Stormagtsuenigheden kunne således udvikle sig til en væbnet stormagtskonflikt på dansk grund. Når Kauffmann talte om *undgåelsen* af en vesteuropæisk stemmefront, må det antages, at en sådan lå latent og ville være negativ i sovjetisk optik. Ved at stemme sammen med stormagterne havde delegationen ikke kun bidraget til, at en øst-vest stemmefront, der kunne bevirke, at Sovjetunionen trak sig ud af sikkerhedssamarbejdet, blev undgået. Den havde også undgået at sætte Danmark i bås med de vesteuropæiske lande og således handlet i overensstemmelse med Sovjetunionens krav om Danmarks udenrigspolitiske orientering. Denne strategi havde givetvis det mål for øje at undgå, at Sovjetunionen kunne betragte Danmark som en del af Vesten og dermed fik et påskud for et væbnet angreb i en konflikt. I sin rapport til stats- og udenrigsministeren kundgjorde Frisch, at talen om muligheden for medlemslandes udmeldelse havde det formål indirekte at gå imod den negative opfattelse af Sovjetunionens politik.²⁶ Når medlemslandene generelt så skeptisk på Sovjetunionens politik, var en stemme for vetoretten en særlig tilkendegivelse over for Sovjetunionen. Hermed kunne Danmark demonstrere uafhængighed af Vesten, men vel at mærke uden at hensynet til Sovjetunionen kunne støde de andre stormagter, som selv ønskede vetoretten.²⁷

26. Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 c/bilag (Danmarks ratifikation): Hartvig Frisch, »Rapport over de Forenede Nationers konference i San Francisco«, *Rapporter fra de delegerede ved de Forenede Nationers Konference i San Francisco, Professorerne Hartvig Frisch og Erik Husfeldt*, København 1945, p. 9.

27. I Husfeldts rapport findes det særligt påpeget (til forskel fra Frischs), at vetoretten var et uomgængeligt krav fra såvel russerne som amerikanerne. Se Udenrigsministeriets Arkiv 119 B 2 c/bilag (Danmarks ratifikation): Erik Husfeldt, »Rapport over The United Nations Conference on International Organization«, *Rapporter fra de delegerede ved de Forenede Nationers Konference i San Francisco, Professorerne Hartvig Frisch og Erik Husfeldt*, København 1945, p. 18. Husfeldt var i øvrigt modstandsbevægelsens repræsentant i den danske delegation.

Revision af FN-pagten?

I generaldebatten på den første plenarforsamlings første del, som blev afholdt i London fra den 10. januar til den 14. februar 1946, fremsatte flere af vetorettens oprindelige kritikere fornyet kritik af reglen.²⁸ De delegerede fra Canada, Chile, Holland og New Zealand hævdede, at pagten ikke kunne betragtes som et fuldstændigt dokument, da den var blevet indgået ved et kompromis. De talte derfor for en snarlig ændring af pagten.²⁹ Sovjetunionen advarede til gengæld stærkt mod en revision.³⁰

I sit indlæg i generaldebatten den 15. januar var vetoretten det første substantielle emne, udenrigsminister Gustav Rasmussen berørte. Han udtalte, at »... The necessary safeguards have been established to distribute the weight of responsibility in harmony with powers and potentialities of the different nations... the ultimate responsibility for carrying out vital political decisions must lie with the great Powers, which alone are in a position to enforce them...«. ³¹ Endvidere bedyrede han, at Danmark havde »... the fullest confidence in the good will and the capacity of the great Powers to co-operate loyally – in the interest of all nations and the world security – in carrying into effect the principals of the Charter in constant consultation with other members...«. ³² Med sine tilkendegivelser om vetorettens nødvendighed og tiltro til stormagternes ansvarsfulde håndtering af reglen må Gustav Rasmussen siges indirekte at tilslutte sig Sovjetunionens afvisning af en revision af pagten.

Med sin udtalelse, at »... The stupendous efforts of ancient, yet ever modern valiant China, of the heroic and unconquerable Union of Soviet Socialist Republics, of glorious fighting France, of staunch and stubborn

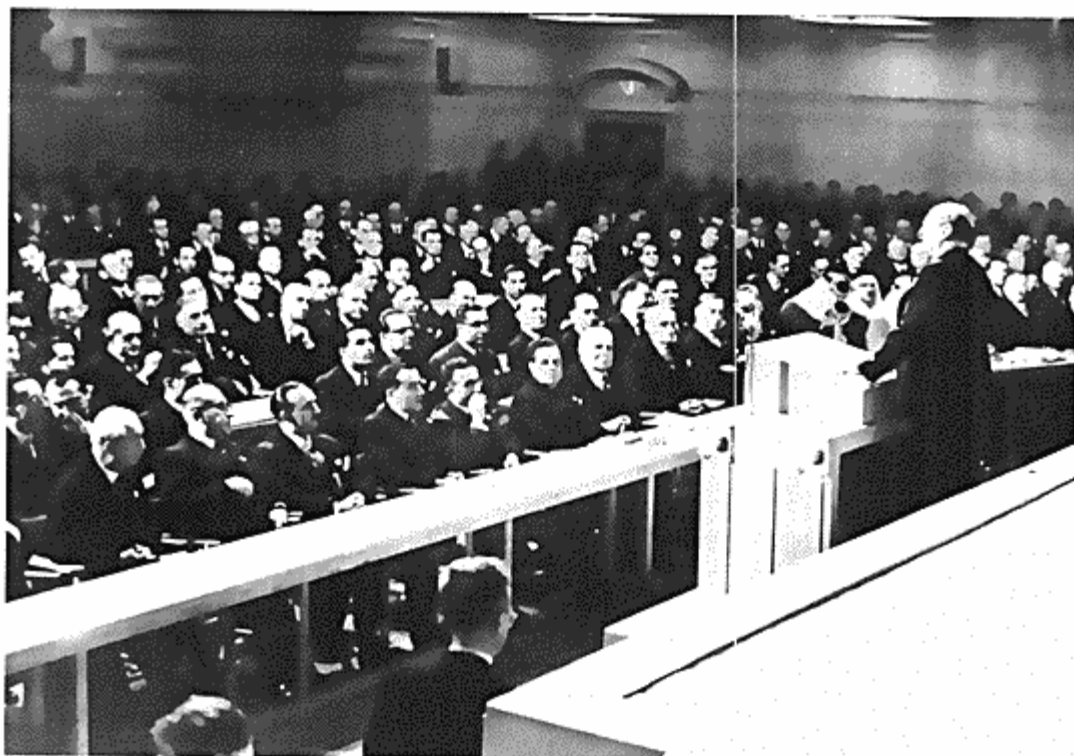
28. I den officielle danske oversættelse af FN-pagten samt i *Beretningerne til Rigsdagen* oversættes »General Assembly/Assemblée Générale« til »plenarforsamling«, ikke »generalforsamling«. Da »plenarforsamling« er den officielle oversættelse samt den betegnelse, der fortrinsvis optræder i kildematerialet, vil denne betegnelse blive benyttet i artiklen. Der vil dog være referencer eller citater, der benytter betegnelsen »generalforsamling«. Jf. i øvrigt M. Sørensen, *Grundtræk af international organisation*, København 1952, p. 42.

29. *Beretning til Rigsdagen, De Forenede Nationers første plenarforsamlings første del, afholdt i London 10. januar-14. februar 1946*, København 1946, p. 11.

30. *Ibid.*, p. 14.

31. United Nations, *Official Records of the First Part of the First Session of the General Assembly, Plenary Meetings of the General Assembly 10, January -14, February 1946*, London 1946 (herefter United Nations, 1946 (a)), p. 126. Talen findes i dansk oversættelse i *Beretning til Rigsdagen*, 1946, p. 73 samt i Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 1 a/1946 (De Forenede Nationer: 1. plenarforsamling 1. del januar 1946).

32. United Nations, 1946 (a), p. 127.



Det første møde på FN's første plenarforsamling blev holdt den 10. januar 1946 i London. Efter at formanden for plenarforsamlingens forberedelseskommité, Eduardo Zuleta Angel, havde foretaget den formelle åbning af mødet, talte Storbritanniens premierminister Clement Attlee til de delegerede i den store Central Hall i Westminster. (Foto: Polfoto).

Britain and of the generous, indomitable United States of America would indeed be ill-warded if the smaller Powers were to waver in their confidence and trust, of which our great Allies have proved themselves so worthy... », ³³ roste udenrigsministeren endvidere for det første *alle* stormagterne. For det andet gik han indirekte til angreb mod de stater, der ønskede en revision af veto retten. Når kritik af veto retten blev betragtet – og, væsentligt, af Sovjetunionen selv opfattet – som en kritik af Sovjetunionen, var den danske afvisning af en revision af pagten særligt en tilkendegivelse over for Sovjetunionen. Endelig placerede Rasmussen med sin udtalelse om »vore allierede« Danmark i de allieredes rækker. En status, som i forlængelse af politikken i San Francisco blev slået fast i kraft af den måde, hvorpå Gustav Rasmussen fik fremstillet Danmark distance-ret i forhold til de øvrige små stater.

33. Ibid., pp. 126f.

Baggrunden for Venstreregeringens politik i vetospørgsmålet i begyndelsen af 1946 udsprang givetvis af de samme bevæggrunde som i San Francisco. Der kan dog tales for, at yderligere faktorer bidrog til at konstituere den danske politik. Efter plenarforsamlingens afslutning aflagde Gustav Rasmussen på et møde i Udenrigspolitisk Nævn en beretning under overskriften FN-forhandlingernes gang. Interessant er det, at udenrigsministeren ikke omtalte en eneste af de forhandlinger i London, der havde omhandlet FN-samarbejdet. Han fokuserede i stedet på de andre, mere »betydningsfulde« spørgsmål, han under forsamlingen havde haft lejlighed til at drøfte med de britiske og sovjetiske repræsentanter. Disse spørgsmål omfattede tilstedeværelsen af de sovjetiske styrker på Bornholm, Danmarks stilling i de allieredes kommende fredsforhandlinger med Tyskland, forhandlinger om en handelsaftale med Sovjetunionen, spørgsmålet om de tyske flygtninge i Danmark, militære spørgsmål og våbenindkøb samt spørgsmålet om et dansk troppekontingent til deltagelse i besættelsen af Tyskland.³⁴ Spørgsmålene må alle betegnes som presserende danske udeståender med henholdsvis Storbritannien og Sovjetunionen. Udenrigsministeren besad tilsyneladende en større interesse for disse spørgsmål end for FN-samarbejdet som sådan. På baggrund af de presserende anliggender, som udenrigsministeren tog op med henholdsvis den britiske og den sovjetiske regering, synes det plausibelt, at Danmark i vetospørgsmålet tilstræbte at føre en politik, der grundlæggende var i overensstemmelse med stormagternes holdning til vetospørgsmålet, som endnu var præget af en rimelig enighed. Når den danske delegation i vetospørgsmålet tilstræbte at skille Danmark mærkbart ud fra de øvrige mindre staters syn på vetoretten og dermed i stormagternes optik at få Danmark placeret i et positivt lys, synes det plausibelt, at forklaringen lå i de aktuelle anliggender, der var mellem Danmark og de respektive stormagter. Netop på FN's plenarforsamling var det muligt for Danmark via sin politik i vetospørgsmålet, for det første at skabe et godt forhold til begge stormagter, for det andet at føre forhandlinger om de presserende anliggender, inden det gode forhold var »glemt« eller influeret af mistro til Danmarks samarbejde med den modsatte part. Dette var vigtigt, idet det netop var mellem Danmarks to befriere, som begge endnu havde tropper på dansk jord, at stormagtsuenigheden på dette

34. Udenrigsministeriets Arkiv 3 E 92 (Mødereferater fra Udenrigspolitisk Nævn), mik. 02:2, film nr. 135: 26.2.1946. Det skal i denne forbindelse nævnes, at møderne i nævnet yderst sjældent diskuterede FN-samarbejdet.

tidspunkt udspillede sig. Det ses blandt andet i den kendsgerning, at da Sikkerhedsrådet ved indgangen til 1946 var trådt i funktion, var det kommet til alvorlig strid mellem Storbritannien og Sovjetunionen i forhandlingerne om det græske og iranske spørgsmål.³⁵ Det forekommer plausibelt, at den danske politik i vetospørgsmålet havde grund i en målsætning om at undgå at genere Danmarks befriere. I relation til den trussel, som Sovjetunionen havde fremsat med udsagnet om, at en politik uden om Sovjetunionen ville blive betragtet som en uvenlig politik, kunne den danske regering i vetospørgsmålet søge at demonstrere en velvillig holdning til Sovjetunionen.³⁶

Den kendsgerning, at Danmark måtte tage hensyn til sine befriere, forklarer tillige den del af den danske vetopolitik, der tog sigte på at give indrømmelser til Sovjetunionen. Det var Sovjetunionen, der lagde det største pres på Danmarks sikkerhedspolitiske orientering. Med sin politik i vetospørgsmålet kunne den danske delegation demonstrere, at de sovjetiske krav for det første blev taget alvorligt og for det andet efterlevet. Når det kunne lade sig gøre at føre en særlig hensyntagende politik over for Sovjetunionen uden synderligt hensyn til, hvorledes Vesten opfattede tilkendegivelserne over for Sovjetunionen, skyldes det givetvis, at det netop var Storbritannien, der udgjorde Sovjetunionens modstander i stormagtskonflikten. Til Storbritannien havde Danmark på grund af samarbejdet under krigen en naturlig binding. Dertil kunne Storbritannien ikke yde Danmark nogen sikkerhedspolitisk garanti. Danmark havde således ikke noget sikkerhedspolitisk alternativ til FN.³⁷ Derfor var det nødvendigt at føre en politik, der ikke kunne give Sovjetunionen påskud for at drage konsekvenser af, at Danmark førte »en uvenlig politik«.³⁸

35. N.J. Haagerup, *De Forenede Nationer og Danmarks sikkerhed*, Århus 1956, p. 39. I Udenrigsministeriet fulgte man nøje med i uenigheden. Reventlow sendte afskrifter af Bevins »plain speaking« i Sikkerhedsrådet i diskussionerne om det græske og det iranske spørgsmål. Se Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 1 a/46 (De Forenede Nationers plenarforsamling første del 1946).

36. B. Jensen, *Tryk og tilpasning. Danmark og Sovjetunionen siden 2. verdenskrig*, Viborg 1987, p. 48.

37. Se Petersen 1991, pp. 18f. Sikkerhedspolitiske arrangementer uden for FN som supplement til det kollektive sikkerhedssystem var endnu ikke på tale. Derfor må det antages, at Danmark ikke kunne påregne nogen form for garantier eller hjælp fra Storbritannien.

38. Jf. Jensen 1987, p. 48.

Forny et debat om revision af FN-pagten

Da medlemslandene trådte sammen til den anden del af første plenarforsamling i New York fra den 23. oktober 1946 til den 15. december 1946, fremsatte Australien forslag om, at Sikkerhedsrådet (læs Sovjetunionen) skulle overveje sin fortolkning af vetoretten, subsidiært ikke anvende den i visse afgørelser. Cuba fremsatte et forslag, der essentielt søgte vetoretten ændret.³⁹

Forslagene udsprang af, at Sikkerhedsrådets arbejde seks gange var blevet blokeret af nedlagte vetoer.⁴⁰ I beretningen til Rigsdagen anføres det, at rådet var ude af stand til at træffe beslutninger.⁴¹ Vetorettens blokerende effekt var blevet yderligere tilspidset, da der ikke blot var tale om, at der var blevet nedlagt veto inden for de gældende regler om denne mulighed i politiske spørgsmål. Da Spaniensspørgsmålet havde været på Sikkerhedsrådets dagsorden, var der – af Sovjetunionen – blevet nedlagt dobbeltveto.⁴²

I generaldebatten var der, inklusive blandt de øvrige faste medlemmer, udbredt enighed om, at vetoretten var blevet anvendt for ofte. Kun Hviderusland udtalte sig på linie med Sovjetunionen, der skarpt afviste angreb på pagtens regler.⁴³

Da især Sovjetunionen havde benyttet vetoretten, var forslagene primært en henstilling vedrørende, og implicit en kritik af, Sovjetunionens politik i Sikkerhedsrådet. Dermed havde debatten karakter af at være en

39. *Beretning til Rigsdagen, De Forenede Nationers første plenarforsamlings anden del, 23. oktober-15. december 1946*, København 1947, p. 23. I løbet af debatten blev der fremsat flere delforslag, men hovedforslagene var det australske og det cubanske forslag.

40. Se Udenrigsministeriet, *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bd. II: Bilag, København 1968, pp. 18f. Her findes en oversigt over nedlagte vetoer i perioden. For en nærmere gennemgang af de forskellige sager, hvori der blev nedlagt veto, se A.V. Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990. A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, Florida 1992.

41. *Beretning til Rigsdagen*, 1947, p. 23.

42. At nedlægge dobbeltveto vil sige, at et fast medlem først i afgørelsen af, hvorvidt den pågældende sag skal defineres som et forretningsgangsspørgsmål eller et politisk spørgsmål, nedlægger veto mod, at det tilhører kategorien forretningsgangsspørgsmål og dernæst, når sagen er blevet et politisk spørgsmål, igen nedlægger veto. Dette kunne lade sig gøre, fordi der ikke, hverken i selve FN-pagten eller den fælleserklæring, stormagterne i San Francisco havde afgivet, fandtes klare retningslinier for, hvilke spørgsmål der tilhørte de respektive kategorier. Undertiden gik FN-pagten og fælleserklæringen endog mod hinanden. Var der tvivl om et spørgsmåls kategoriske tilhørsforhold, skulle det afgøres i Sikkerhedsrådet, hvormed muligheden for nedlæggelse af det dobbelte veto opstod. Se P.V. Askgaard, *Sikkerhedsrådet gennem 20 år*, København 1967, pp. 13f.

43. For en kort gengivelse af landenes synspunkter se *ibid.*, pp. 22-25.



De delegationer, som på plenarforsamlingerne i FN repræsenterede den danske regering og førte politik på regeringens vegne, var sammensat af repræsentanter fra alle de politiske partier. På dette billede fra plenarforsamlingen i New York i november 1946 ses forhenværende minister Ole Bjørn Kraft (K), folketingsmand Ib Nørhund (DKP) og landstingsmand Hermod Lammung (RV). Foruden disse bestod den danske delegation af udenrigsminister Gustav Rasmussen, som var formand for delegationen, folketingsmand Hartvig Frisch (S), minister for særlige anliggender Per Federspiel (V), de kongelige gesandter Henrik Kauffmann, Georg Cohn og William Borberg, formanden for Danske Kvinders Nationalråd Bodil Begstrup og en række teknisk delegerede. (Foto: Polfoto).

konfrontation mellem Sovjetunionen og de lande, der talte mod den udbrede anvendelse af vetoet.

Den danske delegation var først meget usikker på, om Danmark overhovedet skulle tage ordet i debatten, men var ved et senere delegationsmøde samme dag nået til enighed om, at Kauffmann skulle tale på Danmarks vegne.⁴⁴

I sin tale udtalte Kauffmann sig både undvigende (i forhold til øst-vest konfrontationen), men dertil meget rammende om hele veto-problematikken: »... The difficulties surrounding the 'veto' were a symptom and not the root of the United Nations' problem. The root lay in the difference of

44. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 b/46 (Referater af delegationsmøder): 16.11.1946.

opinion on world problems...». ⁴⁵ Kauffmann udtalte endvidere, at han fandt det vigtigere at få pagten til at fungere i dens nuværende form. ⁴⁶ Hermed havde Danmark taget afstand fra forslaget om at revidere pagten og dermed ikke placeret sig som en af Sovjetunionens kritikere. Når den danske delegation tog ordet, kommenterede den bemærkelsesværdigt ikke de enkelte sager, hvori vetoerne var blevet nedlagt, et element, der ellers var en del af debatten. Den danske delegation kommenterede ligeledes ikke de forskellige fremsatte »tekniske« løsningsforslag. ⁴⁷ Derved undveg Danmark at deltage i debatten på et niveau, hvor det var vanskeligt at undgå at tage stilling mellem de uenige parter. Danmark tilkendegav nok en enighed med Sovjetunionen, men stillede sig på den anden side ikke på noget tidspunkt sammen med Sovjetunionen som forkæmpere for veto retten. Når Kauffmann udtalte, at det ville være bedst at få veto retten til at fungere i sin nuværende form, må han siges at have udtalt netop det, som de vestlige stormagter stod for. Det er vigtigt at påpege, at USA og Storbritannien til trods for, at de fandt, at veto retten var blevet anvendt for ofte, grundlæggende selv ønskede den bibeholdt. Danmark havde således formået at udvise uafhængighed af Vesten via distanceringen til de mindre vestlige lande uden at placere sig som en af Sovjetunionens sympatisører eller meningsfæller. Denne uafhængighedsdemonstration må endog siges at være blevet mere tydelig i takt med, at uenigheden mellem Storbritannien og Sovjetunionen i flere debatter i Sikkerhedsrådet tilspidsedes.

Plenarforsamlingen nedsatte et udvalg, der i dagene 1.-8. december 1946 skulle søge at nå til enighed om et resolutionsforslag. ⁴⁸ Dette lykkedes imidlertid ikke. Efter at flere forslag var blevet forkastet i udvalget, skulle det australske resolutionsforslag til afstemning. Forslaget bestod af fem punkter. Punkt to var en kritik af Sikkerhedsrådets – altså Sovjetunionens – anvendelse af veto retten. ⁴⁹ I afstemningen om det kontroversielle punkt afholdt den danske delegation sig fra at stemme. ⁵⁰ Danmark havde

45. United Nations, *Official Records of the Second Part of the First Session of the General Assembly, First Committee: Political and Security Questions Including Regulations of Armaments, Summary Records of Meetings 2, November-13, December 1946*, New York 1946, p. 118 (16.11.1946).

46. Ibid., p. 118.

47. Se generelt ibid., pp. 84-100, 102-126, 210-219.

48. *Beretning til Rigsdagen*, 1947, p. 26.

49. Se ibid.

50. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 b/46 (Referater af delegationsmøder): Mødereferat 9.12.1946.

således ikke fundet det opportunt at tage stilling til et forslag, der repræsenterede en skarp kritik og rettesættelse af Sovjetunionens politik i Sikkerhedsrådet.

En forklaring herpå synes umiddelbart at kunne søges i Kauffmanns udtalelse i forsamlingen den 16. november. Når Kauffmann mente, at problemerne i Sikkerhedsrådet ikke lå i vetoretten selv, men snarere i de uegnigheder, vetoproblemet var symptom på, ville en ophævelse eller omdefinering ikke løse problemet.⁵¹ Med baggrund i den usikkerhed og vægring, der kendetegnede den danske meningsdannelse til det australske forslag, forekommer det dog usandsynligt, at en så saglig vurdering skulle ligge til grund for den danske stemmeplacering.⁵² Hjemmefra var delegationen blevet instrueret i at tage hensyn til, hvordan behandlingen af et forslag til en eventuel ændring af vetoretten ville påvirke »... sådanne stormagters holdning over for de Forenede Nationer, som er særlig interesseret i bevarelsen af vetoretten...«. ⁵³

Idet de fremsatte forslag og diskussionerne omkring disse vidner om, at det især var Sovjetunionen, der havde interesse i at bevare vetoretten i den indeværende form, antyder citatet, at man i de danske rækker frygtede, hvordan den sovjetiske holdning til FN ville udvikle sig, hvis vetoretten blev ændret. Der herskede i instruksens en underliggende frygt for, at hele samarbejdet ville bryde sammen, hvis Sovjetunionens vetokrav ikke blev honoreret, eller hvis vetodebatten indebar for megen kritik af Sovjetunionen. Ved at afholde sig fra at stemme undgik Danmark endnu engang, at der kom til at fremstå et samlet Vesten i opposition mod Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Med faren for, at Sovjetunionen ville forlade det kollektive sikkerhedssystem og dermed foranledige systemets sammenbrud, synes det plausibelt, at denne overvejelse lå bag den danske politik i vetospørgsmålet. Brød systemet sammen, ville Danmark blive tvunget til at formulere et andet sikkerhedspolitisk ståsted end FN, hvilket var en kompliceret affære. Officielt at bekende sig til neutralitetspolitik var man på forhånd afskåret fra. De sovjetiske tropper havde nok forladt Bornholm, men Sovjetunionen spillede stadig en betydelig rolle for den danske

51. Påpeget af M. Sørensen and N.J. Haagerup, *Denmark and the United Nations*, New York 1956, p. 68.

52. Se generelt delegationens mødereferater fra november-december 1946 (Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 b/46).

53. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/46-47/bilag (Instruktion til den danske delegation til plenarforsamlingen): Instruktion for den danske delegation til 2. del af De Forenede Nationers I. plenarforsamling, New York, oktober 1946, p. 6.

sikkerhedspolitiske orientering. I november 1946 havde Sovjetunionen fremsat beskyldninger om eksistensen af et militært samarbejde mellem Danmark og Storbritannien. Nikolaj Petersen anfører, at beskyldningerne dog ikke havde hold i virkeligheden.⁵⁴ Interessant i sammenhængen her er dog, at forholdet viser, at Sovjetunionen var yderst skeptisk over for et dansk-britisk forsvarssamarbejde. Hvis Danmark skulle orientere sig sikkerhedspolitisk uden for FN, ville et samarbejde med Storbritannien på dette tidspunkt være det mest oplagte på baggrund af det samarbejde, der havde stået på mellem de to lande under krigen. Dertil var det en kendsgerning, at USA endnu ikke for alvor var begyndt at blande sig i europæisk politik. I relation til Sovjetunionens skepsis var samarbejdet med England i den danske regerings optik et ømfindtligt område. Herom vidner beslutningen om ikke at have et *formelt* samarbejde med briterne.⁵⁵

Når den danske delegation ikke stemte for en ændring af vetoretten, var det dels for, at der ikke skulle fremstå en samlet opposition til Sovjetunionen, der kunne foranledige Sovjetunionen til at forlade hele det kollektive sikkerhedssystem. Dertil var det en politik, der fremstillede Danmark som værende principielt enig i Sovjetunionens holdning til vetoretten. Over for Vesten kunne dette lade sig gøre, fordi konflikten endnu udspillede sig mellem Sovjetunionen og Storbritannien med den naturlige danske binding til sidstnævnte.

Interimskomitéens oprettelse

Plenarforsamlingens resolution fik ingen effekt på arbejdet i Sikkerhedsrådet. Fra plenarforsamlingens afslutning den 15. december 1946 frem til den næstes påbegyndelse den 16. september 1947 i New York nedlagde Sovjetunionen veto otte gange, dobbelt i en af sagerne.⁵⁶

Efter at have betegnet Sovjetunionens politik i Sikkerhedsrådet som den sovjetiske »obstruction policy« fremsatte USA et forslag om oprettelse af en Interimskomité, der løbende skulle holde øje med arbejdet i Sik-

54. Petersen 1991, p. 18.

55. For det uformelle samarbejde med Storbritannien se *ibid.*, pp. 18f.

56. Se Udenrigsministeriet, 1968, pp. 18f. Der skal gøres opmærksom på, at Danmark under forsamlingens afvikling fik ny regering, idet Socialdemokratiet den 13. november 1947 overtog regeringsmagten fra Venstre. Dette fik dog ikke indflydelse på politikken i vetospørgsmålet. Politikken hertil var udformet før forsamlingen var trådt i kraft, og ansvaret for politikken tilfaldt under hele forsamlingens forløb Venstre-regeringen.

kerhedsrådet.⁵⁷ Forslaget blev ikke kun betragtet som et konstruktivt løsningsforslag. Der herskede en udtalt konsensus om, at forslaget var et direkte indgreb for at imødegå Sovjetunionens politik i rådet. I Interimskomiteén skulle vetoretten ikke være gældende. Oprettelsen af organet ville derfor få størst indflydelse på Sovjetunionens politik, idet der var tale om, at nogle af Sikkerhedsrådets sager skulle overgå til Interimskomiteén.⁵⁸

Sovjetunionen kritiserede voldsomt forslaget. Den sovjetiske delegation mente ikke, at Interimskomiteén kunne løse problemerne i Sikkerhedsrådet, da disse »... went far beyond the United Nations, and was rather the reflection of a struggle resulting from the basic contradiction between foreign policies after the war...«.⁵⁹

Sovjetunionen fandt, at komitéen ville have en direkte ødelæggende effekt på hele FN-systemet og gav USA og Storbritannien skylden for denne »vivisection«.⁶⁰

Lige efter Sovjetunionens kritiske indlæg gav den danske delegerede Hermod Lannung Danmarks støtte til det amerikanske forslag.⁶¹ Set i lyset af, hvorledes frygten for FN's sammenbrud tidligere havde motiveret den danske politik, er det påfaldende, at Danmark nu støttede et forslag, der havde fremkaldt sovjetiske udtalelser om Interimskomiteéns destruktive effekt på FN samarbejdet.

Umiddelbart kunne det foranledige til en antagelse om, at den danske politik i vetospørgsmålet havde undergået en radikal forandring og nu en-

57. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 1 a/1947 (2. plenarforsamling 16. sept.-nov. 1947): *Svenska Dagbladet* 19.9.1947 citerede udenrigsminister Mars'alls udtalelser om den sovjetiske politik.

58. Ibid.: En norsk vurdering, som var blevet udvekslet med Udenrigsministeriet, talte om, at der ingen tvivl var om sammenhængen mellem initiativet til Interimskomiteén og Sovjetunionens anvendelse af vetoretten. 13.12.1946.

59. United Nations, *Official Records of the Second Session of the General Assembly, First Committee, Political and Security Questions, Including Regulations of Armaments, Summary Record of Meetings 16, September-19, November 1947*, New York 1947, p. 311 (5.11.1947). I relation til citatet udgør spørgsmålet om, hvorvidt udviklingen i FN afspejler de generelle globale magtkonstellationer og den generelle udvikling i det internationale system, en del af den politologiske forskning om FN. Den senere FN-generalsekretær U Thant har sagt, at »...the General Assembly is a 'realistic representation of the present day world'«. For en analyse af dette forhold se H.R. Alker Jr. and B.M. Russett, *World Politics in the General Assembly*, New Haven and London 1965.

60. United Nations, *Official Records of the Second Session of the General Assembly, First Committee, Political and Security Questions, Including Regulations of Armaments, Summary Record of Meetings 16, September-19, November 1947*, New York 1947, p. 311 (5.11.1947).

61. Ibid., p. 313.

tydligt var lagt an på at støtte Vesten. En sådan antagelse afkræftes imidlertid af den indpakning, støtten til det amerikanske forslag blev leveret i. Lannung udtalte, at »Although the work of the Security Council had been somewhat disappointing, a substantial modification of the division of the tasks between various organs of the United Nations would be premature...«. ⁶²

Han påpegede dermed, at det ikke var den danske holdning, at der skulle ske en omlægning af de opgaver, Sikkerhedsrådet varetog. Lannung tilkendegav således indirekte, at en ændring i muligheden for at udøve veto ikke var indbefattet i den danske politik eller holdning, hvorved den danske støtte til Interimskomiteéns oprettelse må siges at blive opvejet med en tilkendegivelse til Sovjetunionen, der netop angik det, der sandsynligvis lå bag Sovjetunionens modstand mod forslaget.

Endvidere var støtten til det amerikanske forslag ikke en ideologisk tilkendegivelse. Støtten var til forslaget som sådan, ikke til USA: »... the United States proposal needed careful examination, both as regards the necessity and the practical value of the measures proposed and from the point of their conformity with the Charter...«. ⁶³

Citatet illustrerer, hvorledes Lannung tilstræbte at tale om *forslaget* og således give indtryk af, at når Danmark støttede forslaget, var det fordi, man syntes, at det var et »teknisk« godt forslag. Lannung søgte således at modvirke, at støtten til det amerikanske forslag af Sovjetunionen kunne blive opfattet som en politisk eller ideologisk tilslutning til USA. At udlægge Lannungs udtalelse som et hensyn til Sovjetunionen finder støtte i instruksen, som delegationen fulgte. Den indeholdt den samme bemærkning om at tage hensyn til Sovjetunionens holdning, som instruksen til den forrige forsamling havde gjort. Desuden var der blevet tilføjet, at man fra dansk side ikke skulle tage initiativet til vetospørgsmålets behandling eller tage standpunkt dertil, »... såfremt det – hvad der er sandsynligt – giver anledning til skarpe modsætninger mellem de store magter...«. ⁶⁴

Når Danmark støttede forslaget om Interimskomiteéns oprettelse, men samtidig søgte at opveje støtten med tilkendegivelser over for Sovjetunionen, forekommer det plausibelt, at den danske afgørelse var påvirket af, at

62. Ibid.

63. Ibid.

64. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1947 (Instrukser til den danske delegation ved plenarforsamlingen 1947): Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 2. plenarforsamling, New York, september 1947, pp. 11, 17.

det netop var USA, der havde stillet forslaget. At stemme imod forslaget ville have medført, at Danmark gik i opposition til USA sammen med hele Østblokken – de eneste, der stemte imod forslaget.⁶⁵ En placering i Østblokken var ikke blot en placering i det magtpolitiske spil, men kunne tillige blive betragtet som en ideologisk tilkendegivelse.⁶⁶ At stemme med Østblokken var en placering, der meget vanskeligt kunne opvejes af tilkendegivelser over for Vesten. Hvis delegationen havde afholdt sig fra at stemme, ville det have set kunstigt ud i forhold til USA, fordi det flertal, der samlede sig om forslaget, var så stort. I relation til instruksen og efter omstændighederne var det at stemme for det amerikanske forslag at tage »mindre« standpunkt i øst-vest-modsætningen, end det var både at afholde sig fra at stemme og at stemme sammen med Østblokken.

Tilsyneladende tog den danske politik stigende hensyn til, hvorledes Vesten opfattede den danske orientering. En sandsynlig forklaring herpå synes at være den konstellationsændring, stormagtsuenigheden havde undergået. I FN var USA trådt i forgrunden som Sovjetunionens kontrasterende part. Desuden var USA med Truman-doktrinen for alvor trådt ind i europæisk politik og havde her foranlediget et kvalitativt skifte. Skridtet blev netop taget direkte ind i spørgsmålet om forholdet i Grækenland mellem den græske regering og oprørerne mod denne. Den græske regering nød Storbritanniens militære støtte, og Sovjetunionen ydede tilsvarende hjælp til oprørerne. Det græske spørgsmål havde været emne for stor strid mellem de to stormagter i Sikkerhedsrådet. Da Storbritannien ikke længere alene magtede at fortsætte sin støtte, kom USA til hjælp. USA og Storbritannien kom således til sammen – under amerikansk lederskab – at gøre front mod Sovjetunionen.⁶⁷ Endnu et amerikansk skridt ind i europæisk politik var tilbuddet til de europæiske nationer om deltagelse i Marshall-projektet. Da Sovjetunionen og de østeuropæiske lande havde takket nej, fremstod de vestlige landes tilslutning til planen som en tilkendegivelse af et vestligt tilhørsforhold.⁶⁸ Dette tilhørsforhold søgte Danmark dog over for Sovjetunionen i størst mulig udstrækning at begrænse omfanget af. Til trods for at

65. Beretning til Rigsdagen angående De Forenede Nationers anden plenarforsamling, afholdt i New York 16. september-29. november 1947, København 1948, p. 13.

66. Hartvig Frischs Arkiv, ks. 9, læg 25: H. Frisch, (Tanker omkring U.N.O. 1946).

67. Haagerup 1956, pp. 39f.

68. Selv om de enkelte lande naturligvis skulle tage særlig stilling til programmet inden den endelige tilslutning, kan en tilkendegivelse dog siges at have fundet sted med de seksten vesteuropæiske landes deltagelse i konferencen i Paris i juli 1947, hvor ingen østeuropæiske lande deltog. Se Rasmussen og Rüdiger 1990, p. 74.

USA søgte at forlænge den Grønlandstraktat, der var blevet indgået i begyndelsen af Anden Verdenskrig, tog den danske regering i sommeren 1947 initiativ til at afslutte den amerikanske tilstedeværelse på Grønland.⁶⁹

I modsætning til forholdet mellem Danmark og Storbritannien havde Danmark ikke en naturlig binding til USA. Imidlertid synes det oplagt, at det ville være USA, man måtte forlade sig på, hvis det kollektive system ikke var en tilstrækkelig sikkerhedsgaranti. Udviklingen i Sikkerhedsrådet kan kun have styrket den opfattelse, at FN ikke var i stand til at vinde freden. Derfor var det nødvendigt for Danmark i FN at demonstrere dansk støtte til Vesten.

Derfor forekommer det sandsynligt, at den danske delegations støtte til det amerikanske forslag i udpræget grad var et udslag af ikke at kunne gøre andet, uden at det ville virke kunstigt over for Vesten.

Den danske politik bestod således i en udpræget balancegang mellem de stridende stormagter, hvori det blev tilstræbt over for begge parter ikke at give indtryk af et »forkert« tilhørsforhold. I denne balancegang er det dog væsentligt at bemærke, at det var Vesten, som Danmark som udgangspunkt støttede, og Sovjetunionen, som denne støtte blev opvejet i forhold til – ikke omvendt. Denne kendsgerning kan kun efterlade det indtryk, at det var hos Vesten, Danmark ønskede at høre til, hvis der skulle foretages et endeligt valg. Opvejning i forhold til Sovjetunionen må mere betegnes som et forsøg på at udsætte dette valg.

Interimskomiteéns forlængelse

Da Interimskomiteén var oprettet som et midlertidigt udvalg, skulle der på den første del af den tredje plenarforsamling i efteråret 1948 stemmes om dens forlængelse med endnu et år.

De østeuropæiske lande talte som de eneste mod en forlængelse, som de mente var i strid med pagten. De hævdede dertil, at Interimskomiteén medførte unødvendige og store udgifter, og at dens arbejde var unødvendigt og betydningsløst.⁷⁰

Da gesandten William Borberg på Danmarks vegne udtalte sig for Inte-

69. Petersen 1980, p. 7. For en nærmere analyse af de danske motiver i Grønlandspolitikken se N. Amstrup, »Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-1948«, N. Amstrup og I. Faurby (red.), *Studier i dansk udenrigspolitik*, Århus 1978.

70. *Beretning til Rigsdagen angående De Forenede Nationers tredje plenarforsamling I. del, afholdt i Paris 21. september-12. december 1948*, København 1949, pp. 19f.

rimskomitéens forlængelse, gik han således imod de østeuropæiske lande og placerede sig på linie med Vesten.

Borberg anførte imidlertid, at han fandt, at komitéens arbejde ikke fungerede godt nok, og udtalte, at det burde gøres til genstand for en nøjere undersøgelse.⁷¹ Hermed blev der givet udvalgets modstandere visse indrømmelser. Da komitéens kritikere havde udtalt, at arbejdet i komitéen var for bekosteligt og nytteløst, ville det være mod deres synspunkt at udvide komitéens mandat, som det var på tale. Vedrørende en udvidelse udtalte Borberg, at Danmark ville se med velvilje på eventuelle ændringer, der ville medføre, at alle forsamlingens medlemmer deltog. Netop dette, hævdede Borberg, ville øge udvalgets værdi.⁷² Han omtalte mandatudvidelsen sammen med en udtalelse om at iværksætte en undersøgelse af komitéens arbejde med henblik på at få det til at fungere bedre. Borberg talte således ikke for en umiddelbar og bekostelig udvidelse, men for en udvidelse under rationelle betingelser og fremsatte således en holdning, der i videst muligt omfang var i overensstemmelse med den holdning, Sovjetunionen havde fremsat.⁷³ Set i lyset af, at de østeuropæiske lande ikke havde villet deltage i arbejdet, synes Borbergs udtalelse at være en form for indirekte invitation til samarbejde. At der var tale om et ønske om at opveje den danske støtte til Interimskomitéens forlængelse over for Sovjetunionens interesser, understøttes af, at der ifølge instruksen til den danske delegation endda kunne blive tale om at indvillige i en indskrænkning i mandatet, såfremt man derved kunne drive de østeuropæiske lande ind i udvalgsarbejdet.⁷⁴

Den danske politik i spørgsmålet om Interimskomitéens forlængelse var i høj grad styret af ikke hensynsløst at ville støtte et forslag, Sovjetunionen var modstander af, og desuden af et ønske om at ville fremtvinge et samarbejde mellem stormagterne.

71. Ibid., p. 20.

72. Ibid.

73. Hvorvidt argumenterne med komitéens bekostelighed og nyttesløshed reelt udgjorde den russiske holdning, og ikke blot var de argumenter, de officielt kunne fremsætte for at imødegå en udvikling, som de grundet andre motiver var modstandere af, skal ikke forfølges i denne sammenhæng. Det var disse officielle argumenter, den danske delegation kunne arbejde ud fra. Selv om der ikke nødvendigvis var tale om, at de eventuelt bagvedliggende russiske motiver blev imødekommet via den danske politik, var der tale om, at der blev udvist tilkendegivelser over for Sovjetunionens officielt fremsatte opfattelse.

74. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1948-49 (Instruktion til dansk delegation til FN's plenarforsamling 1948): Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 3. plenarforsamling, Paris, september 1948, pp. 14f.

Interimskomiteéns rapport

Interimskomiteéns bemyndigelse til at overveje spørgsmålet om afstemning i Sikkerhedsrådet havde udmøntet sig i en rapport desangående. Rapporten blev fremlagt på den tredje plenarforsamlings første del. Den henstillede til rådets medlemmer at overveje visse sagers behandling som politiske eller procedurespørgsmål. Endvidere foreslog den, at der ikke skulle være vetoret i afgørelser af, hvilken kategori et spørgsmål tilhørte – altså dobbeltvetorettens afskaffelse. Endvidere henstillede den generelt til indskærpelse af anvendelse af vetoretten, og endelig anbefalede den forsamlingen at overveje indkaldelse af en konference til revision af reglen.⁷⁵

Spørgsmålet blev henlagt til 1. udvalg, hvor USA, Storbritannien, Frankrig og Kina fremsatte et resolutionsforslag, der stort set svarede til Interimskomiteéns henstillinger.⁷⁶ Et punkt var dog særlig bemærkelsesværdigt: Forslaget anbefalede FN's medlemmer at drage omsorg for, at der i overenskomsten, der tillagde Sikkerhedsrådet særlige beføjelser, indføjedes bestemmelser, »... der i videst muligt omfang udelukker brugen af 'veto'...«.⁷⁷

Både dette tiltag samt udvalgets henstilling om at udelukke muligheden for dobbeltveto ville især ramme den sovjetiske politik.⁷⁸ Sovjetunionen fremsatte et modforslag, der sigtede på vetorettens bevarelse.

Danmark støttede fællesforslaget, der blev vedtaget med 33 stemmer. Seks (østlandene) stemte imod, og fire afstod.⁷⁹ Den danske regering var imidlertid meget skeptisk over for forslaget om afholdelse af en konference, der skulle diskutere ændringer i vetoretten: »Det anses for meget tvivlsomt, om spørgsmålet om indkaldelse af en generalkonference i henhold til charterets art. 109 er modent til afgørelse på nuværende tidspunkt...«.⁸⁰

75. *Beretning til Rigsdagen*, 1949, pp. 19-21.

76. *Ibid.*, p. 23. 1. udvalg var det udvalg, der overvejende tog sig af politiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

77. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1948-49 (Instruktion til dansk delegation til FN's plenarforsamling 1948); Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 3. plenarforsamling, 2. del, New York, den 5. april 1949, p. 3.

78. Jf. Udenrigsministeriet, 1968, pp. 18f.

79. *Beretning til Rigsdagen*, 1949, pp. 22f. Forslaget kom først til afstemning i forsamlingen på den næste plenarforsamling i foråret 1949, *ibid.*, p. 23.

80. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1948-49 (Instruktion til dansk delegation til FN's plenarforsamling 1948); Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 3. plenarforsamling, Paris, september 1948, p. 13. Selv om den anden del af den tredje plenarforsamling blev afholdt i et tidsrum, der ligger uden for denne artikels afgrænsning, er materialet medtaget for at belyse Danmarks politik i perioden fra efteråret 1948 frem til foråret 1949.

Set i lyset af den uenighed, problemerne omkring vetoretten konsekvent havde symboliseret, er det ikke usandsynligt, at den danske regering betragtede en sådan konference som forum for potentiel kulmination af stormagtsuenigheden.⁸¹ Den tolkning, at det var i Danmarks interesse at imødegå en sådan, understøttes af instruksens med udtalelsen om eventuelt at ville indskrænke Interimskomiteéns mandat, hvis dette kunne virke opblødende på Sovjetunionen og østlandene.

I efteråret 1948 var den danske politik i vetospørgsmålet fortsat karakteriseret af ikke at ville gå sammen med vetorettens kritikere og søge en ændring af den regel, der i så stor udstrækning havde obstrueret Sikkerhedsrådets løsning af konflikter. Den danske vetopolitik udmøntede sig i stedet i en balancegang mellem de stridende stormagter. Politikken var præget af, som udgangspunkt, at støtte Vesten. Hvis Danmark ikke ønskede at blive associeret med østlandene, var der imidlertid ikke mulighed for andet, idet linierne efterhånden var blevet trukket så skarpt op. I forhold til Vesten var det tilsyneladende væsentligt for Danmark ikke at blive sat i bås med Østblokken. At den danske regering på den anden side fandt det nødvendigt at opveje den vestlige støtte med tilkendegivelser over for Sovjetunionen, forklares meget godt med en udtalelse, udenrigsminister Gustav Rasmussen fremsatte i Udenrigspolitisk Nævn angående Danmarks sikkerhedspolitiske orientering i forbindelse med en eventuel tilslutning til et vestligt militært forbund. Udenrigsministeren var overbevist om, at vestmagterne ikke var i tvivl om det danske sindelags vestlige sympatier. Derfor var det opportunt, at »... give vore udtalelser en 'vestlig farve', men således, at en erklæring ikke gav de østlige magter og i særlig grad Sovjetunionen noget holdbart påskud for at angribe os...«.⁸²

Citatet viser, at der herskede reel frygt for et russisk angreb. Denne kendsgerning forklarer, sammen med det faktum, at Danmark ikke nød nogen form for sikkerhedspolitisk beskyttelse, hvorfor den danske politik i vetospørgsmålet, hvor stormagterne var i kontinuerlig clinch, søgte en balancegang mellem den part, hvis sympati Danmark behøvede, og den part, der ikke måtte få et påskud for at angribe, i hvert fald ikke før Danmark gennem opnåelse af vestlig sympati kunne redde sig en sikkerhedspolitisk

81. Jf. Kauffmanns udtalelse den 16.1.1946 på anden del af første plenarforsamling.

82. Udenrigsministeriets Arkiv 3 E 92 (Referater af møder i Udenrigspolitisk Nævn), mik. 02:2, film nr. 136: 6.2.1948.

garant. Influert af den sovjetiske »fremfærd« i Tjekkoslovakiet og Finland i februar 1948 lå dette den danske regering stærkt på sinde.⁸³

Regeringens frygt for et sovjetisk angreb tjener desuden til at forklare, hvorfor Danmark var skeptisk over for en generalkonference om ændringer i vetoretten. Da der var fare for en kulmination af stormagtsuenigheden, er det sandsynligt, at Danmark så en risiko for, at Sovjetunionen ville gå fra forhandlingsbordet. Hermed ville det kollektive sikkerhedssystem bryde sammen, hvilket i relation til frygten for et russisk angreb ville være katastrofalt, da Danmark ikke havde anden, hverken formel eller reel, beskyttelse end FN. Derfor var et væsentligt element i den danske politisk i vetospørgsmålet at undgå, at det kom til en endegyldig konfrontation mellem stormagterne.

Forarbejdet til FN's anden del af tredje plenarforsamling

På anden del af tredje plenarforsamling, der skulle begynde i april 1949, skulle Interimskomiteéns rapport underkastes en sidste behandling. Den 23. februar var der møde i Udenrigsministeriet med FN-delegationen. Der blev ikke talt meget om, hvorledes den danske delegation skulle stille sig til det foreliggende forslag fra Interimskomiteén. Dette forslag var det samme som det fællesforslag, et flertal af stormagterne havde fremsat i 1. udvalg på tredje forsamlings første del. Det forelå således stadig som en kritik af Sovjetunionen. Minister for særlige anliggender Per Federspiel bemærkede dog, at delegationen burde forholde sig afventende, samt at han var imod vetorettens ophævelse, der kunne få farlige konsekvenser.⁸⁴ Federspiels holdning fik dog ikke nogen indflydelse på den endelige instruks, som uden forbehold tillod delegationen at stemme for

83. Petersen 1978, pp. 199-235 behandler systematisk Danmarks muligheder for at få et sikkerhedspolitisk alternativ til FN. Et alternativ, der lå regeringens – særlig statsminister Hans Hedtofts – hjerte nær, var dannelsen af et nordisk forsvarsforbund. Diskussionerne omkring dette findes analyseret af Borring Olesen 1994 (b), pp. 151-178. Borring Olesen inddrager den indenrigspolitiske dimension og den interne splid i regeringspartiet, Socialdemokratiet, der hører med til forklaringen af, hvorfor regeringen havde vanskeligt ved at formulere et sikkerhedspolitisk ståsted. Se Borring Olesen 1994 (a).

84. Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 b/1948-49 (Dansk delegation til 3. plenarforsamling 2. del): Referat af møde i Udenrigsministeriet med FN-delegationen den 23. februar 1949 kl. 15.

forslaget.⁸⁵ Der var således ikke længere noget i instruksen, der pegede på, at den danske politik skulle omfatte et hensyn til Sovjetunionens opfattelse af den danske støtte til Vesten. Instruksen var dog blevet til efter nogen usikkerhed og diskussion, hvilket antyder, at afskrivningen af hensynet ikke var sket med et entydigt ønske herom.

Dette kunne umiddelbart synes at være i uoverensstemmelse med den kendsgerning, at Danmark med tilslutningen til Atlantpagten havde opnået et sikkerhedspolitisk alternativ til FN. Det skulle derfor ikke længere være nødvendigt at lade særlige hensyn til Sovjetunionens opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske orientering indgå i den danske politik i veto-spørgsmålet. Ser man nærmere på den socialdemokratiske regerings opfattelse af den sikkerhedsgaranti, som NATO-medlemskabet kunne byde Danmark, træder en forklaring på den usikre afskrivning af hensynet til Sovjetunionen dog frem. Af partiets gruppemødeprotokoller fremgår det tydeligt, at flertallet i partiet var yderst usikre på, hvorvidt alliancemedlemskabet overhovedet garanterede Danmarks sikkerhed. Regeringen havde under forhandlingerne om dannelsen af et nordisk forsvarsforbund haft Atlantpagten som en tilbagefaldsmulighed. Man havde således haft en klar præference for en nordisk løsning. På gruppemøderne i februar og marts 1949 var det statsministerens holdning, at Danmark måtte slutte sig til den atlantiske forsvarsaftale i tilfælde af, at Norge gjorde det samme. Hedtoft var dog yderst skeptisk over for, hvad der kunne komme ud af denne tilslutning. Han frygtede, at Sovjetunionen ville udøve et hurtigt overgreb på Danmark, så snart man officielt havde tilsluttet sig.⁸⁶ Som Nikolaj Petersen har hæftet sig ved, var regeringens forventning til et sikkerhedssystem, at dette skulle kunne yde en hurtig og effektiv hjælp i tilfælde af et væbnet angreb på Danmark. Det var en forventning, som ikke var i overensstemmelse med hele målsætningen omkring Atlant-systemet, der skulle have sin sikkerhedspolitiske funktion via en afskrækkende effekt.⁸⁷

85. Se Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1948-49 (Instruktion til dansk delegation til FN's plenarforsamling 1948): Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 3. plenarforsamling, 2. del, New York, den 5. april 1949, p. 24. 1. udvalgs resolutionsudkast citeres i instruksen. Spørgsmålet om afholdelse af en generalkonference om ændringer i vetoreglen var stillet i bero. Det er derfor ikke muligt at klarlægge den danske holdning til dette punkt. Se Udenrigsministeriets Arkiv 119 H 2 d/1948-49 (Instruktion til dansk delegation til FN's plenarforsamling 1948): Instruktion for den danske delegation til De Forenede Nationers 3. plenarforsamling, 2. del, New York, den 5. april 1949, pp. 2-4.

86. Folketingets Bibliotek og Arkiv, Socialdemokratiets Arkiv, Forhandlingsprotokol for den socialdemokratiske rigsdagsgruppe: 3.2.1949, 22.3.1949.

87. Petersen 1991, p. 34.

Med denne regeringens skepsis over for NATO-medlemskabets sikkerhedsværdi er det ikke usandsynligt, at den danske regering fandt det nødvendigt at bibeholde et hensyn til Sovjetunionen i FN-debatten om vetospørgsmålet. Når hensynet på trods af denne opfattelse ikke indgik i delegationens instruks, forekommer det sandsynligt, at dette grundede i den utroværdighed, det ville vække hos Danmarks nye alliancepartnere, hvis det på nogen måde kom frem, at Danmark tilrettelagde en bevidst hensynspolitik i forhold til Sovjetunionen.

Konklusion

Den overordnede linie i den danske vetopolitik var i hele perioden 1945-49 at balancere mellem de stridende stormagter. Politikken blev aldrig et svar på en dansk opfattelse af vetorettens betydning for FN som konfliktløser, men betinget af Danmarks strategiske placering i forhold til øst-vest-modsætningen. Denne balancegang var kontinuerligt til stede i Danmarks vetopolitik som et forsøg på at holde sig uden for eller neutrale i striden mellem stormagterne. Der kan således ses en kontinuitet i dansk neutralitetspolitik i hele den undersøgte periode.

Analysen af den danske vetopolitik afslører imidlertid også, at Danmarks reaktion på forslagene til ændring eller afskaffelse af vetoret var i overensstemmelse med udviklingen i FN, tilspidsningen af konflikten mellem stormagterne og udviklingen i Danmarks eget forhold til stormagterne respektivt.

I 1945 støttede Danmark stormagternes krav om vetoret. Tilslutningen bundede i et ønske om at skabe en ramme for stormagtssamarbejdets vitale beståen. Desuden var den danske politik foranlediget af et ønske om at undgå dannelsen af en vestlig stemmefront mod Sovjetunionen. Dette forhold hang nøje sammen med ønsket om stormagtssamarbejdets beståen. Sovjetunionen havde allerede forladt samarbejdet én gang. Med tilstedeværelsen af en sovjetfjendtlig tone synes Danmark at frygte, at dette kunne gentage sig. Dertil bundede Danmarks forsøg på at undgå, at der opstod en vestlig stemmefront mod Sovjetunionen, i forholdet mellem Danmark og Sovjetunionen isoleret set. Ved ikke at indgå i en vestlig blok kunne Danmark imødekomme Sovjetunionens krav om ikke udelukkende at samarbejde til vestlig side. Dermed blev det tilstræbt ikke at give Sovjetunionen påskud for at hævde, at Danmark førte en uvenlig politik. Sammenhængen mellem den danske vetopolitik og Danmarks placering på det sikkerhedspolitiske verdenskort kommer til udtryk i endnu et ele-

ment, som lå til grund for vetopolitikken. Ved at lægge afstand til flertallet af små og mellemstore stater og tilslutte sig stormagterne søgte man at fastslå, at Danmark *var* en allieret nation. Med dette udgangspunkt kunne Danmark undgå at skulle definere et andet sikkerhedspolitisk tilhørsforhold end FN, hvilket ville være vanskeligt og risikofyldt i lyset af det tvedydige tilhørsforhold, Danmark strategisk befandt sig i.

Også i 1946 tilsluttede Danmark sig indirekte Sovjetunionens afvisning af en revision af vetoretten. Dermed skilte Danmark sig fortsat ud fra flertallet, der gik imod vetoretten og imod Sovjetunionen. Vetoproblematikken havde dog fået et nyt element. Stormagtskonflikten var blevet konkretiseret i stor uenighed mellem Storbritannien og Sovjetunionen. Rammen for den danske politik havde dermed ændret sig fra de mindre staters kamp mod Sovjetunionen til eksplicit at udspille sig mellem de to stormagter. Det var fortsat de mindre lande, der førte an i kampen, men uenigheden mellem Storbritannien og Sovjetunionen skærpede i høj grad en blokopdeling. Når Danmark indirekte tilsluttede sig den russiske opfattelse indebar det over for Sovjetunionen ikke blot, at man kunne skille sig ud fra de mindre stater, der opponerede mod vetoretten. I lyset af den skærpede konflikt var det dertil en markering af ikke at tilhøre en vestlig blok. Dette kunne uden større vanskeligheder lade sig gøre uden at støde Storbritannien. Den danske tilkendegivelse over for Sovjetunionen var nok i strid med de mindre staters synspunkt, men ikke med Storbritanniens eget grundlæggende ønske om vetorettens bevarelse. Desuden havde Danmark en naturlig binding til Storbritannien, der efter krigen videreførtes med et uformelt militært samarbejde imellem de to lande. Den danske politik i vetospørgsmålet bar præg af at søge det bedste forhold til de relevante magter. Hermed var jorden gødet til at føre forhandlinger om udeståender mellem Danmark og de respektive parter, som netop udgjordes af Storbritannien og Sovjetunionen. Vetopolitikken blev et omdrejningspunkt, hvor Danmark betimeligt kunne kombinere tilvejebringelsen af et godt forhold til relevante parter og føre forhandlinger om diverse udeståender, inden det gode forhold til den ene part var influeret af mistro til for tæt samarbejde med den anden.

I efteråret 1947 skete der en ændring i den danske vetopolitik på den måde, at Danmark nu støttede et forslag, der tog sigte på at gribe ind over for vetorettens udbredte anvendelse. Politikken var dog udformet efter en opfattelse af vetorettens betydning for det kollektive sikkerhedssystem, men efter indflydelse af den stigende øst-vest-modsætning. Når Danmark støttede forslaget, skyldtes det, at det var et amerikansk forslag, og alt andet derfor ville have været en placering i Østblokken. Støtten blev dog

fortsat opvejet af tilkendegivelser over for Sovjetunionen, der sigtede på, at denne ikke skulle opfatte Danmark som en vestlig allieret. Det er vigtigt at understrege, at der med opvejningen af støtten til Vesten over for Sovjetunionen nok var tale om, at den danske balancegang blev fortsat. Vigtigt er det dog at hæfte sig ved den kendsgerning, at det var støtten til Vesten, der blev opvejet over for Sovjetunionen – ikke omvendt.

Først i foråret 1949 udeblev der i delegationens instruks formuleringer om hensyn til Sovjetunionen. Dette var dog sket efter så megen usikkerhed, at det, sammenholdt med regeringens manglende tiltro til Atlantpagtens sikkerhedsgaranti, synes forsvarligt at fremføre den fortolkning, at formuleringerne mest udeblev, fordi det ville virke utroværdigt over for Danmarks nye alliancepartnere, hvis det kom frem, at Danmarks politik fortsat indeholdt hensyn til Sovjetunionen.

På baggrund af et nationalstatsligt analyseniveau kan der således konstateres en tilstedeværelse af en overordnet kontinuitet, inden for hvilken der i Danmarks reaktion på den internationale udvikling, som vetoproblematikken med Kauffmanns ord var et symptom på, fandt flere brud eller kursskift sted.