

DET DANSKE GESANDTSKAB I WASHINGTON 1940-42

Af Troels Fink

*I omarbejdet form bringes her generalkonsul, professor, dr. phil.
Troels Finks opposition mod dr. phil. Finn Løkkegaards disputats.*

Da den anden verdenskrig var slut, og Danmark igen var blevet herre i sit eget hus, var besættelsestiden billedlig talt at ligne ved et stort bjergmassiv, der hylledes i en tæt tåge, hvorefter enkelte tinder ragede op. En af disse tinder var Grønland, en anden var det danske gesandtskab i Washington; de andre tinder skal her lades uomtalte. I den opgående friheds sol tegnede bjergmassivet sig i rosa skær. Siden er solen steget højere, tågerne er lettet, strukturerne i bjergmassivet afdækkes. Lidt efter lidt kommer besættelsestiden til at ligge i videnskabens skarpe lys. Om end lyset aldrig vil nå ned i de sidste afgrunde, og fjerne dale længe vil være uopdagede og måske ikke mere vil kunne nås, så er strukturerne ved historikernes arbejde nu ved at klarlægges.

Dr. Finn Løkkegaard færdes hjemmevant i dette landskab. Han viser os vej og forklarer, hvorledes forbindelseslinierne har været, og han beskriver de personer, der har bevæget sig her i krigens år, han går ind på, hvordan de har disponeret og argumenteret.

Forfatteren er sådan set gået på en historisk opdagelsesrejse. Med omhu har han samlet en uendelighed af oplysninger, og han har det privilegium, som den første opdagelsesrejsende i et ukendt område naturligt har, at kunne bringe meget nyt og give et væld af oplysninger, som hidtil har været offentligheden temmelig ukendt. Afhandlingen er grundlæggende, og den flid, den indsigt i mange komplicerede sammenhænge og den forskerenergi, der her er lagt for dagen, må finde uindskrænket anerkendelse. For et øjeblik endnu at blive i billedet med det store landskab, der nu klarere tegner sig for vort blik, må det tilføjes, at forfatteren på færd gennem de vilde og farefulde egne følges af en skygge. Det er bogens hovedperson, Henrik Kauffmann. Ham kan forfatteren på intet tidspunkt komme fri af, ja, der har været en risiko for, at det kunne gå som i H. C. Andersens eventyr, at skyggen er ved at tage magten fra sin herre. Det er ikke sådan, at forfatteren forholder sig ukritisk over for Kauffmann;

der er mange reservationer og forbehold, også ganske hårde anklager; men man må alligevel sige, at forfatteren anskuer problemerne ud fra Kauffmanns position.

Ejendommeligt er det imidlertid med dette in mente, at forfatteren ikke giver en sammenfattende vurdering af Henrik Kauffmann. En kort omtale af hans barndom, hans slægts traditioner og hans karriere havde været på sin plads og ligeledes en almindelig karakteristik af hans personligheds særpræg. Der er ingen tvivl om, at han var en ærgerrig mand, og gudskelov for ærgerrigheden i et samfund, hvordan skulle vi ellers finde politiske ledere. Hans motiver var utvivlsomt idealistiske; men han var hård, når han søgte at nå sine mål.

Med stor interesse kan man følge forfatterens udredninger af Kauffmanns dobbeltpolitik, af den danske regerings dobbeltpolitik og af den amerikanske regerings dobbeltpolitik, dertil kommer så den tyske chargé d'affaires dobbeltpolitik; ja, i realiteten spillede alle dobbeltspil, og det er lykkedes særdeles godt at få dette frem. Det skal villigt medgives, at situationen ofte krævede suspension af gængse normer. På den anden side er det karakteristisk, at alle mere eller mindre forsøgte at finde et retsgrundlag for deres handlinger, eller i al fald en retslig argumentation for at forklare eller bortforklare eller legitimere afvigelserne fra de almindeligt gældende regler. Det gælder ikke mindst hovedpersonen Henrik Kauffmann; det ser man klart ved at betragte de begreber, som forfatteren lægger til grund for udredningerne. Der er to hovedbegreber: *suverænitetstjiktionen* og begrebet »*negotiorum gestio*« eller på dansk princippet om uanmodet forretningsførelse. Disse to begreber tjener legaliseringen af Kauffmanns handlinger. Det tredje grundbegreb »Good-will-politikken« er der her set bort fra. Det indbefatter de lidt ubestemte ideelle motiver, som var ledende for Kauffmann og hans nærmeste medarbejder, P. Bang-Jensen.

En nærmere analyse af hovedbegreberne havde i høj grad været på sin plads og en prøvelse af deres bæredygtighed ligeså. Tilsyneladende accepterer forfatteren *negotiorum-gestio*-tankegangen i den Kauffmannske form. Kauffmann udvikler første gang argumentationen om uanmodet forretningsførelse i et telegram til danske gesandter i neutrale lande, den 20. april 1940, hvor han siger: »Vi, der er de eneste anerkendte frie repræsentanter for danske interesser, må under omstændighederne handle efter princippet om uanmodet forretningsførelse. Ved at foretage henvendelser til eller anerkende henvendelser fra Danmark forringer vi vort juridiske grundlag« (s. 39). Sådan skriver Kauffmann, og forfatteren kommenterer: »Princippet hører egentlig hjemme i obligationsretten; men Kauffmann overfører det altså til folkeretten og påstår, at han må handle efter det.

Og med »må« mente han »er forpligtet til«; men så citerer forfatteren af et telegram fra Kauffmann et par dage senere: »De danske repræsentationer, som stadig er i stand til at handle frit, er forpligtet til at påtage sig – på basis af negotiorum-gestio-princippet – at beskytte både den danske regerings og private danskes interesser uden for det tysk-dominerede område på bedst mulig måde,« og derefter fortsætter han for egen regning: »Negotiorum-gestio-princippet og princippet om uanmodet forretningsførelse er det samme. Det vidtgående krav, som vist aldrig før har været gjort gældende folkeretligt, gælder de repræsentanter, som stadig er i stand til at handle frit«.

Der er imidlertid en betydningsfuld forskel på de to citater, kun i det første tilfælde afvises en forbindelse med regeringen i København, i det andet tilfælde er der tale om det ganske selvfølgelig og i nødretten motiverede, at repræsentanter uden for det besatte område skal varetage private danskes og den danske regerings interesser. Det springende punkt er her kontakten til København, dvs. ønsket om en politisk frigørelse fra regeringen som uafhængig gesandt. Selv stiller forfatteren s. 39 spørgsmålet i denne form: »Er det muligt at legalisere en optræden som uafhængig gesandt?« Men det besvares ikke. Man kan imidlertid mere konkret spørge: 1) kan man som uafhængig gesandt sådan uden videre overføre negotiorum gestio-begrebet fra obligationsretten til folkeretten, og 2) hvor omfattende er negotiorum gestio-begrebet, og ganske specielt 3) kan det indeholde et politisk mandat. Hvad det første angår, burde forfatteren have rådført sig med folkeretskyndige om emnet. Nu er anmelderen ikke folkeretskyndig, og han skal derfor afholde sig fra en uforgribelig udtalelse – men så meget kan vel siges, at begrebet ikke er blevet anerkendt i folkeretlig forstand. Det findes ikke omtalt f. eks. hos Alf Ross, men da der her skal diskuteres ud fra historiske forudsætninger, skal problematikken fortrinsvis underkastes en historisk vurdering.

Hvis man sonderer mellem de frie danske repræsentationers pligt til uden nærmere instruks at beskytte både den danske regerings og de private danskes interesser uden for det tysk dominerede område *på den ene side* og det politiske mandat, som Kauffmann udleder af negotiorum gestio-princippet ved ikke at tage ordrer fra det besatte København *på den anden side*, så får man en meget bedre mulighed for at vurdere Kauffmanns politik. Hvad det første angår kunne en rimelig karakteristik af negotiorum gestio-princippet efter 9. april gives med følgende citat: »I de tilfælde, hvor man er berettiget til at handle mod instruks, samt i de mange flere tilfælde, hvor man må handle uden instrukser, må man selv-sagt som altid, når man optræder efter nødretsprincipper eller lignende,

eller når man uden bemyndigelse optræder for en forhindret person, handle *forsigtigt og konservativt*, hvilket som bekendt ingenlunde betyder, at den mest passive er den bedste; tværtimod vil der ofte blive udkrævet et særligt initiativ. Alt dette ved De som jurister lige så godt som jeg. Når jeg alligevel med fare for at synes næsten urimelig omstændelig udvikler det her, er det, fordi jeg er overbevist om, at De – ligesom jeg for mit vedkommende – må regne med, at man til sin tid vil lægge et *meget* strengt kriterium til grund ved bedømmelsen af de dispositioner, De har foretaget eller undladt at foretage i mangel af, eller på trods af, danske instruktioner eller lovbestemmelser».

Citatet er taget fra et brev, som Kauffmann selv skrev til landsfogederne på Grønland den 4. marts 1941. (Blechinbergs beretning, Udenrigsministeriets arkiv).

Kauffmann har utvivlsomt hermed givet en rigtig karakteristik af negotiorum gestio-princippet i sin naturlige begrænsning. Det forudsætter forsigtig og konservativ handling, og en negotiorum gestor kan ikke gå længere, end den kunne gå på hvis vegne, han handler. Princippet må også forudsætte, at den pågældende holder sig inden for sit klart afgrænsede kompetenceområde. Den danske gesandt havde ganske klare grænser for sin virksomhed f. eks. i geografisk henseende. Han havde således ingen myndighed inden for andre gesandters virkekreds, og hvis der i hans virkekreds var personer, der var udstyret med særlig bemyndigelse til at handle i en nødsituation, så måtte han respektere dem. En person, der er anmodet om at påtage sig en forretningsførelse for en anden i en nødsituation, må gå forud for en uanmodet forretningsfører.

For Kauffmanns vedkommende er det interessante imidlertid, at han fra første færd ville udlede et politisk mandat af negotiorum-gestio-princippet, og at han for at få en basis for sin private politik ville have hånd i hanke med opgaver, hvor der på forhånd var personer, der havde en ganske klar kompetence. Det gælder Grønland og de danske skibe, som var uden for tyskernes rækkevidde. Hans ideelle motiver skal ikke drages i tvivl, men derimod hans selvetablerede juridiske basis, som da heller ikke blev accepteret af dem, over for hvem han søgte at gøre den gældende. Det gælder ikke mindst repræsentanterne for de danske rederier, der havde klare fuldmagter hjemmefra, og landsfogederne på Grønland, der havde klare fuldmagter til i en nødsituation at handle selvstændigt. Kauffmann proklamerede straks sine mål ved at oprette en dansk skibsfartskomiteé og en Grønlandskommission. Der var reelt set god brug for sådanne komiteer, men begge led en krank skæbne, simpelthen fordi hverken skibsfartens repræsentanter eller de grønlandske landsfogeder

uden videre ville bøje sig ind under Kauffmanns autoritet som negotiorum gestor. De havde ganske klart hver på sin post den opgave at varetage de dem påhvilende danske interesser. Skibsfartssagen skal der ikke gøres meget ud af her. Det er nok at bringe et par citater fra bogen. Først s. 119. Her overvejes den mulighed, at gesandtskabet kunne rekvirere de danske skibe i amerikanske havne, og derpå siger forfatteren: »Kauffmanns stilling som negotiorum gestor indebar logisk set en mulighed for at handle således,« og videre udledes det, at hvis Kauffmann havde handlet således, ville det have betydet øjeblikkeligt brud med København og afskedigelse. Dette er nok rigtigt, men det »logiske« kommer til kort, når det næste argument anføres *for ikke* at handle på den måde: »Isbrandtsen og sikkert også Tage Nielsen – der var repræsentanterne for A. P. Møllers og Lauritzens rederier – som havde særlige bemyndigelser hjemmefra ville være imod,« siger forfatteren. Det var nemlig helt afgørende. Kauffmann kunne ikke som negotiorum gestor handle mod de lovlige repræsentanters ønsker. Lignende overvejelser anføres s. 284. Sagen kunne kun ordnes efter Kauffmanns ønske ved et amerikansk magtsprog, som da også i tidens fylde kom. Da skibsfartskomiteen ikke svarede til Kauffmanns forventninger, opløste han den af egen magtfuldkommenhed. I et brev fra Isbrandtsen til Kauffmann fremtræder modsætningen meget klart (s. 142), idet Isbrandtsen skriver: »Deres ekstraordinære anbefalinger [om at stille skibene til Englands rådighed] så bort fra det grundlæggende synspunkt, at handler man som »værge« [eller negotiorum gestor], kan loven ikke tilsidesættes. Overgivelsen af den ejendom, som man er beskytter for uden hensyn til personlige eller nationale symboler, må retfærdiggøres ved mere end pseudolegale almindeligheder«. De pseudolegale almindeligheder betyder en omskrivning for Kauffmanns forsøg på at tiltage sig myndighed i skibssager ved en udvidelse af negotiorum gestio-princippet på et område, hvor andre på forhånd var kompetente.

I forholdet til landsfogederne på Grønland er problemet imidlertid af større rækkevidde. Det er nemlig helt klart, at landsfogederne havde beføjelse til i nødssituationer at optræde som repræsentanter for statsmagten. Det fremgår tillige af talrige citater i den foreliggende bog, at USA anerkendte landsfogederne som lokalregering for Grønland. Derfor er det ikke acceptabelt, når der på s. 86, hvor forfatteren omtaler situationen i april 1940, tales om en begyndende *kompetencekonflikt* mellem Kauffmann og landsfogederne. Man får det indtryk, at Kauffmann efter forfatterens opfattelse havde en særlig kompetence på linie med landsfogederne. Det havde han ikke. Kauffmann trængte sig ind på deres gebet; og endnu mindre kompetence havde Kauffmanns tilidsmand, bankier

Hans Chr. Sonne. Kauffmanns bestræbelser kan politisk meget vel forklares. Han ville oprette en slags Grønlands styrelse i USA; men det kan ikke retsligt motiveres og slet ikke ud fra princippet om uanmodet forretningsførelse. Selv Kauffmanns nærmeste ven i det amerikanske udenrigsministerium Adolf Berle siger den 19. april 1940 (s. 89) »at regeringen i Grønland, selv om den til en vis grad er rudimentær, stadig er en rest af den suveræne danske regering. Enhver bemyndigelse, den danske gesandt kan få fra de grønlandske landsråd og de grønlandske landsfogeder, er derfor en fuldgyldig bemyndigelse til at handle, og han kan handle i henhold til den, hvis vi anerkender det.« Klarere kan det retslige grundlag for Kauffmanns forhold til Grønland ikke udtrykkes; men Kauffmann fik ikke uden videre en bemyndigelse til selvstændig handling. Landsfogederne ønskede en ordning, hvor Kauffmann var deres gesandt i USA (s. 97-98, s. 177). Det ville han bare ikke nøjes med at være. Landsfogederne anså sig også for berettigede til at gå lige til den amerikanske regering, et forhold, der også blev anerkendt af de amerikanske embedsmænd. Det ser ud, som om forfatteren ikke vil acceptere denne konsekvens af landsfogedernes regeringsbeføjelser. S. 94 skriver han efter en karakteristik af denne landsfogedernes opfattelse: »Forholdet mellem Kauffmann og landsfogederne var gået i hårdknude. For Kauffmann var der ikke andet at gøre end at hugge knuden over«. Jo, det var der rigtig nok. Han kunne have løst knuden op. Det gjorde han for resten også i den givne situation. Han havde nemlig på det tidspunkt ikke midler til at tvinge sin opfattelse igennem; hans politiske basis var alene State Departments tilsagn om ikke at ville anerkende en anden gesandt i stedet for ham, altså endnu et meget usikkert grundlag for en politisk aktion. Det blev, som det nævnes, i den givne situation af USA besluttet at sende en konsul til Grønland. Forfatteren opfatter udsendelsen af denne konsul som embedsmanden Berles hjælp til Kauffmann i konfliktsituationen (s. 94). Det var det ikke. Udsendelse af en konsul betød nemlig, at USA officielt anerkendte landsfogederne som de faktiske magtudøvere, og det betød, at landsfogederne kunne få direkte kontakt med State Department uden om Kauffmann, og dermed at landsfogederne kunne få oprigtig besked om den amerikanske holdning og ikke måtte nøjes med orientering gennem Kauffmann, der som forfatteren udtrykker det »tillempede« State Departments synspunkter, som var det hans (s. 90). Det hedder s. 95, at udsendelsen af en konsul foruden etableringen af diplomatisk forbindelse mellem Godthåb og Washington også skulle tjene til at sikre landsfogedernes overholdelse af spillereglerne. Det var imidlertid Kauffmann, der ikke overholdt disse regler, for så havde Kauffmann måttet optræde

som gesandt for landsfogederne, således som han blev anmodet om, men det var netop det, han ikke ville nøjes med at være; formelt måtte han dog acceptere denne status; men han gjorde det i realiteten med den begrænsning, at han ikke ville tage mod ordrer fra landsfogederne. Kauffmann havde en lang vej at gå, før han fik det politiske grundlag, han måtte ønske for sin virksomhed, og det kunne i al fald ikke opnås ved en påberåbelse af princippet om uanmodet forretningsførelse.

Der er ingen tvivl om, at Kauffmann havde idealistiske mål med sine politiske bestræbelser. Han ville medvirke til at skabe et frit Danmark og til at skabe Danmark den bedst mulige position ved en kommende fredsslutning. Men for at gøre det kunne han ikke nøjes med at være uafhængig gesandt, der modtog visse ordrer og sagde nej til andre, han måtte før eller senere bryde med den danske regering; hvis han gjorde det, var han imidlertid ikke længere *negotiorum gestor* for den danske regering; men han ville i så fald udgøre en art eksilregering. I indledningen omtales også dette begreb, det sker på s. 14, hvor det hedder: »Kauffmanns beføjelser som uafhængig dansk gesandt blev udvidet i efteråret 1941, da den amerikanske regering gav gesandtskabet rådighed over de båndlagte danske midler i USA. Gesandtskabets amerikansk-anerkendte myndighedsområde må fra da af nærmest sidestilles med en eksilregering. Som en kulmination i udviklingen af *en officiel anerkendt negotiorum gestor-position* blev Kauffmann i januar 1942 indbudt til på Danmarks vegne at underskrive De forenede Nationers erklæring sammen med repræsentanter for de allierede regeringer.«

Her må man anke over, at begreberne sammenblandes. Kauffmann ville ikke nøjes med at være uanmodet forretningsfører, end ikke med at være uafhængig gesandt, han ville fra første færd løse den politiske opgave at forberede Danmarks befrielse. Sådan set dannede han en embryonisk eksilregering allerede i april 1940, men han kunne ikke skaffe sig et magtgrundlag for denne politik før året efter. Men hvori magtgrundlaget skulle bestå, var ham straks helt klart. Foruden skibene var det frem for alt i hans bevidsthed Grønland, og derfor ønskede han at fortrænge landsfogederne fra deres naturlige position som udøvere af regeringsbeføjelser på Grønland. Som forfatteren flere gange nævner, var han her særdeles hårdhændet; men hans aktioner godtages i bogen, uden at der gås nærmere ind på, om de var nødvendige eller ej.

Et par eksempler vil vise det. Landsfoged Eske Brun havde tænkt sig at blive i USA i vinteren 1940–41. Det passede ikke i Kauffmanns og Sonnes planer, og Kauffmann fik sin ven i State Department, Adolf Berle, til at beordre Brun til Grønland (s. 179–f.). Argumentationen var

tilsyneladende venlig: »Det ville normalt være uklogt at lade den anden landsfoged, Svane, helt alene tilbage med de mange vanskelige lokale problemer.« Dette Kauffmanns synspunkt udvider forfatteren så selv ved yderligere at oplyse, at »der var vanskelige forhandlinger i gang med arbejderne i Ivigtut om løn. Arbejderne truede med arbejdsnedlæggelse. Netop i september måtte P. Corp [en funktionær i Kryolitselskabet] forlade USA for at optage forhandlinger om disse spørgsmål i Grønland«. Det er svært at acceptere argumentationen, at disse vanskeligheder gjorde netop Bruns nærværelse nødvendig. Det var jo Corp, der skulle tage sig af denne sag, og man kan forbavses over, at forfatteren kan skrive: »State Department delte naturligvis gesandtskabets og Sonnes bekymringer for, om nu også Grønland kunne klare sig selv. Det var jo lige så meget et amerikansk problem, som et dansk, da den amerikanske hands-off-politik hvilede på dette grundlag«.

Når anmelderen gør ophævelser over dette, er det, fordi han til at begynde med troede på denne i al fald velvillige fortolkning som et sagligt motiv ved siden af det mere magtbestemte; men når man så når frem til s. 315, står der: »Efter landsfoged Bruns hjemrejse i oktober aflagde landsfoged Svane på State Departments opfordring besøg i USA, fra først i november til midt i december 1940«, og så må man da slutte, at altså én mand *kunne* klare opgaverne i Grønland. Kauffmann og Sonne ville altså blot i oktober have Eske Brun af vejen (hvis Eske Brun var blevet, kunne han nemlig både have været gesandt for Svane og lokal leder af Grønlands økonomiske anliggender), og Kauffmann og Sonne var taknemmelige, da Berle ordnede sagen for dem med et magtsprog. Svanes besøg er på den anden side et vidnesbyrd om, at amerikanerne respekterede den »provisoriske danske regering for Grønland« ved, at de forhandlede med Svane om forsvarsproblemerne.

Svane var på denne rejse ledsaget af USA's konsul i Godthåb, Penfield, og Berle betonedede igen engang under besøget, »at landsfogederne repræsenterede et frit Danmark, i en vis forstand er regenter, der vil videreføre den sande danske suverænitet«. Det må have lydt fælt i Kauffmanns øren (317).

Forfatteren har herefter en udmærket redegørelse for, hvorledes de amerikanske planer om baser på Grønland udvikles. Det kan være nyttigt at fastholde de enkelte faser i denne udvikling. Den 29. januar 1941 arbejdede de amerikanske myndigheder med tanken om at sende en militær undersøgelseskommission til Grønland og ønskede, at en indbydelse til en sådan undersøgelseskommission burde komme fra Grønlands landsfogeder i deres officielle egenskaber (s. 326); den kom da også omgående,

men i begyndelsen af februar 1941 fik Kauffmanns specielle ven, Adolf Berle, definitivt overdraget at tage sig af USA's forhold til Grønland i sin helhed. Den 7. februar siger Berle, at man både bør forhandle med den danske gesandt her som repræsenterende Grønland og med de grønlandske myndigheder, altså med begge parter (s. 327). Den 17. februar 1941 fik konsulen i Godthåb ordre til som sine egne tanker over for landsfogederne at ventilere muligheden af anlæg af baser på Grønland og forberede dem på, at der ville blive optaget forhandlinger med dem som den danske regerings repræsentanter i Grønland om bygning af flyvebaser; konsulen skulle sige, at det ville ske med respekt for dansk suverænitet (s. 331). Svanes reaktion var meget velvillig.

Den 18. februar 1941 blev imidlertid Kauffmann gjort bekendt med planerne (s. 332), og han sagde straks, at han helst så, at sagen blev taget op gennem ham, og senere, at han i høj grad betragtede ansvaret som sit, han ønskede altså en klar tilsidesættelse af landsfogederne, og nu kommer så Kauffmanns endelige aktion imod dem. Hvis man skulle følge forfatterens terminologi, så måtte det, der nu fulgte, karakteriseres på den måde, at Kauffmann benægtede landsfogedernes adkomst til at være negotiorum gestores for Grønlands vedkommende, selv om han tidligere havde anerkendt deres kompetence med visse praktiske begrænsninger. Nu skulle de helt underordnes ham. USA's regering havde som nævnt ofte givet udtryk for, at den anså landsfogederne som den danske regering for Grønland. Nu sagde Kauffmann imidlertid til Berle, at landsfogedernes stilling ifølge loven om Grønlands styre var beskeden, om end de nu havde ekstraordinære beføjelser. Direktør Oldendow i København var den egentlige guvernør, hed det videre, men ikke desto mindre skulle Oldendow, da det i foråret 1940 var meningen at anbringe ham i USA, have været attacheret gesandtskabet, og Kauffmann sluttede heraf, at han selv egentlig var udset til at være chef for Grønlands anliggender; dette fremgår af optegnelser af Bang-Jensen, der i alle politiske sager var Kauffmanns højre hånd.

Det er forbavsende, at forfatteren kan acceptere denne tankegang (s. 334), når man betænker, hvorledes Kauffmann i sommeren 1940 havde forhindret Oldendows rejse til USA med den begrundelse, at Oldendows ankomst ville blive opfattet som et indirekte forsøg på at etablere en tysk indflydelse på eller indseende med Grønlands forhold. Når Kauffmann har forhindret, at en mand fra Grønlands styrelse blev attacheret gesandtskabet, så er der ingen bemyndigelse at hente i den planlagte formelle attachering.

Her skulle det klart være sagt, at Kauffmann nu i foråret 1941 fik

sin chance for at opbygge en politisk basis ved at skyde landsfogederne til side. Man må gerne her igen understrege, at Kauffmann havde et ideelt sigte, men midlerne var hårdhændede. Det nævnes flere steder undervejs; men samtidig siges det, at hensigten helligede midlerne; men det er nu ikke så sikkert. Hensigten kunne også være nået med andre midler og dermed tillige et bedre resultat. Man kan nærmest tolke situationen i marts 1941 som en modsætning mellem en vordende eller prætenderende eksilregering og en provisorisk lokalregering. Den afgørende magt lå imidlertid hos de amerikanske myndigheder. State Department var frit stillet mellem de to og valgte i den givne situation at give Kauffmann fortrinet. Forfatteren har nogle funderinger (s. 335-f.) om, hvad der kan have bevirket, at USA valgte at arrangere sig med Kauffmann frem for med landsfogederne. Han stiller spørgsmålet på State Departments vegne: »Kunne det tænkes, at København også ville finde sig i en baseaftale mellem den amerikanske regering og landsfogederne uden at afskedige dem? Hvis den danske regering afskedigede dem, ville den fælde toppen af den danske administration i Grønland uden at sætte noget andet i stedet. Dermed ville døren være åbnet for en direkte udenlandsk administration af kolonien. Hvis det på en eller anden måde skulle vise sig muligt for den danske regering at komme uden om en afskedigelse af landsfogederne selv efter en baseaftale med deres underskrift, så ville den amerikanske dobbeltpolitik muligvis kunne fortsætte som før.

Blev Kauffmann derimod direkte indblandet i en baseaftale, ville han næppe kunne undgå afskedigelse. Han havde den danske regering ikke helt så tvingende grunde til at holde hånden over, som den havde for landsfogedernes vedkommende. Men den amerikanske regering havde givet ham et underhåndstilsagn om, at den ikke ville anerkende en sådan afskedigelse. Holdt den dette løfte, måtte den regne med et brud med København. Hvis State Departments overvejelser har fulgt disse linier, er det ikke svært at forstå, at ministeriet hældede til en aftale truffet direkte med landsfogederne, uden om Kauffmann.«

Som begrundelse for, at State Department alligevel valgte at gøre Kauffmann til forhandlingspartner, anføres følgende betragtninger: »State Department kan meget vel være kommet til det resultat, at ovenanførte ræsonnement ikke var holdbart i praksis, at man ikke kunne komme uden om Kauffmanns deltagelse under en eller anden form. Hans placering og engagement var således, at han næppe ville finde sig i at stå som tilskuer til en så vigtig handling. I så tilfælde ville hans afskedigelse altså under alle omstændigheder indtræffe og dermed den udvikling, der efter al sandsynlighed ville føre til brud mellem Washington og København. Man

kunne altså lige så godt give ham en hovedrolle som en birolle«. Efter dette må man spørge: Er der noget grundlag for disse spekulationer, og svaret må blive: Næppe. Der tillægges myndighederne i Washington en alt for kompliceret tankegang.

State Department kunne nøjagtig lige så godt nægte at anerkende landsfogedernes eventuelle afskedigelse som Kauffmanns eventuelle afskedigelse. Det var her kun biting, og Kauffmann måtte spille den rolle, State Department tildelte ham. Han kunne ikke kræve at spille en hovedrolle, hvis State Department tildelte ham en birolle. Her gjaldt princippet: Alt af nåde. Det siger forfatteren for øvrigt selv helt klart i en anden sammenhæng s. 330. Hvis State Department havde ønsket, at Kauffmann skulle være tilskuer, måtte han være det. Men der havde også været grund til at overveje den mulighed, at både gesandten og landsfogederne havde været draget med ind i arrangementet, hver på sin plads. Det er et stort spørgsmål, om det ikke havde været en fordel for alle parter, om landsfogeder og gesandt således havde spillet sideordnede roller. En traktat var ikke til at komme uden om, deri var alle enige.

Forfatterens funderinger giver imidlertid ikke en rimelig forklaring på amerikanernes valg mellem Kauffmann og landsfogederne, forklaringen kan imidlertid udledes af det, der står i det følgende kapitel. Her kan man læse, at de amerikanske militære planer ændres 5. marts (s. 337). På et møde mellem de kompetente amerikanske militære og politiske faktorer enedes man om, at »overvejelser over forsvar, domsmyndighed, drift og vedligeholdelse« gjorde det upraktisk som oprindeligt påtænkt at forhandle med den grønlandske regering om muligheden af, at derne byggede, ejede og drev en lufthavn, som skulle stå åben for alle amerikanske nationer. Den amerikanske hær skulle i stedet påtage sig dette arbejde. State Department ville forhandle sig til en passende aftale med de ansvarlige myndigheder, og forfatteren konkluderer: »USA ville selv udøve de citerede funktioner: forsvar, domsmyndighed, drift og vedligeholdelse«, og derpå må så anmelderen konkludere: hvis planerne ændredes således, var det meget lettere at ordne sig med Kauffmann, der ikke havde f. eks. domsmyndighed, end med de sagkyndige og i alle juridiske og økonomiske forhold kompetente landsfogeder. Tidligere havde amerikanerne regnet med, at baserne formelt skulle opføres med de danske myndigheder på Grønland som bygherrer (s. 331). Det er svært at se forholdet på anden vis, end at det er denne forandring i planerne, der får amerikanerne til at vælge Kauffmann som partner, og derpå, så snart dette valg var truffet, var det Kauffmann, der søgte at holde landsfogederne helt uden for aftalen. Lidt senere (s. 454) siger forfatteren: »Det er ikke usandsynligt,

at Kauffmann så på tanken om rent amerikanske baser med en vis tilfredshed; baser, der formelt sorterede under landsfogederne, ville uvilkårligt styrke deres stilling over for amerikanerne på hans bekostning.« Det er utvivlsomt rigtigt; men så ligger rigtignok også spørgsmålet nær, om det ikke havde været en almindelig dansk interesse at have mere hånd i hanke med forholdene gennem landsfogederne end at skyde disse så ubetinget og så hensynsløst til side, som Kauffmann gjorde det under forhandlingerne om Grønlandstraktaten.

Det er i denne forbindelse meget interessant igen at se på det brev, som Kauffmann 4. marts 1941 sendte til landsfogederne. Tidligere i denne anmeldelse er der citeret et lille stykke deraf; i bogen omtales det i en helt anden sammenhæng (s. 442), men hvis man sætter brevet ind på den kronologisk rigtige plads den 4. marts, så viser det sig, at brevet er skrevet, netop da Kauffmann gjorde sine krav gældende med hensyn til selv at afslutte Grønlandstraktaten uden hensyn til landsfogederne, og så opdager man, at brevet tjener til at reducere landsfogedernes placering i deres og andres omdømme. I brevet truer Kauffmann med, hvad der vil ske på regnskabsdag, hvor, efter Kauffmanns mening, »København« ville være særlig nøjeregnende med de økonomiske dispositioner, og forfatteren citerer f. eks. (s. 443), at Kauffmann »er bange for, at forhåndsindstillingen i København vil være den, at de [dvs. landsfogederne] kun havde ret til at benytte sig af disse midler [dollarindtjeningen ved kryolitsalg], om ikke kun i det allernødvendigste omfang, så dog kun til at afbøde ret betydelige afsavn«. Men hvem er i dette tilfælde »København«, er det den danske regering eller et parlamentarisk undersøgelsesudvalg eller Grønlands styrelse? Alle tre muligheder nævnes; men kunne man i marts 1941 forestille sig den daværende danske regering eller rigsdag i en sådan funktion? Så vidt anmelderen kan læse brevet, betyder »København« her Grønlands styrelse. Der skal bibringes landsfogederne den opfattelse, at den egentlige guvernør sidder i København, og at de kun er ret underordnede personer i spillet, og at regnskabsdag venter dem. Landsfogederne skulle reduceres som politiske faktorer. Brevet er en naturlig videreførelse af Bang-Jensens tankegang, at hvis Oldendow var blevet attacheret gesandtskabet i Washington, ville Kauffmann i realiteten være udset til chef for Grønlands anliggender. Det er vel også Bang-Jensen, der har konciperet brevet.

Det ser også ud til, at landsfoged Svane i denne situation i marts 1941, da Grønlandstraktaten forberedes, er blevet bagtalt i Washington. Der citeres (s. 346) et notat af den amerikanske embedsmand Cumming. Heri blev der givet udtryk for den opfattelse, at Svane måtte foretage et valg,

»enten spille bold med USA, som prøver på at genoprette Danmark, eller slutte sig til den anden side«, men først s. 373 citeres Cumming for en senere dagbogsnotits, skrevet da han havde truffet Svane. Her siger han om Svane: »Han er bestemt ikke pro-nazi, og jeg synes, at jeg forstår og sympatiserer med hans problemer og synspunkter i meget højere grad end nogen sinde før. Jeg kan have gjort ham uret i min tidligere vurdering af ham.« Jeg synes, at dette ændrede syn burde omtales allerede første gang, for ellers går læseren en tid lang med den stille mistanke, at der var noget om kritikken af Svane.

Forfatterens gennemgang af Grønlandstraktatens tilblivelse er meget fortjenstfuld. Der lægges ikke skjul på dens svagheder. Med rette kritiseres Kauffmann for at benytte det ordvalg, at han handlede på Kongen af Danmarks vegne, og derved bragte Kongen i vanskeligheder. Men når forfatteren (s. 358), post festum, giver Kauffmann det råd, at han f. eks. til ordene »på Kongen af Danmarks vegne« burde have tilføjet »som negotiorum gestor«, så vil det efter det foregående være klart, at anmelderen ikke kan være enig med forfatteren, for det første fordi negotiorum gestio-regelen, som tidligere påpeget, umuligt kan give et politisk mandat til en gesandt, og for det andet fordi de grønlandske interesser under den rådende nødsituation rettelig blev varetaget af landsfogederne, og de havde ikke brug for en negotiorum gestor. Men når der ikke bruges denne vending i traktaten, skyldes det nok især, at eksperterne i State Department ikke kunne ønske dette tvivlsomme begreb indført i en traktattekst. Der burde være anvendt et helt andet ordvalg. Når de formelle svagheder i Grønlandstraktaten blev så iøjnefaldende, ligger det i høj grad deri, at Kauffmann havde et dobbelt formål. Han skulle ikke alene ordne de formelle forudsætninger for anlæg af amerikanske baser, men han skulle også udvide sin egen politiske grundvold, og han havde på forhånd ingen stor basis. Den amerikanske embedsmand Cumming f. eks. er inde på denne tankegang, idet han endnu 15. april 1941 overvejede sit oprindelige synspunkt, at Kauffmann var gesandt for en fri dansk regering i Grønland, og konsekvenserne deraf; og ifølge den foreliggende fremstilling (s. 399 f.) var man i USA meget usikker med hensyn til retsmyndigheden af Kauffmanns underskrift. Dette forhold skulle efter anmelderens opfattelse være drøftet i sammenhæng med omtalen af Grønlandstraktaten og ikke mange sider senere som indledning til en omtale af den endelige anerkendelse af Kauffmann som en slags dansk eksilregering.

I den i øvrigt udmærkede gennemgang af traktaten følger man, hvorledes Kauffmann konsekvent stryger udtrykket »Danmarks regering med hensyn til Grønland«, for helt at holde landsfogederne uden for. Det er et

klart vidnesbyrd om Kauffmanns dobbelte hensigt, og man kan nok forstå, at han i den position ikke kunne opnå ret meget over for USA, og der er, så vidt man kan se, ingen tvivl om, at et samarbejde med landsfogederne havde givet mulighed for et bedre sagligt resultat. Kritikken gælder ikke mindst, hvad forfatteren rigtigt fremhæver, traktatens artikel X om dens varighed. Landsfogederne fik end ikke selve traktatteksten at se som grundlag for deres tiltræden af den. De måtte nøjes med et resumé, og om det resumé hedder det (s. 364), »at den fra et dansk synspunkt utilfredsstillende artikel X er kuperet for den allermest utilfredsstillende vending, Berles tilføjelse om, at der skulle være indbyrdes enighed om ophøret af den nuværende fare for det amerikanske kontinents fred og sikkerhed«, før traktaten kunne opsiges. Spørgsmålet er stadig: var det nødvendigt at holde landsfogederne udenfor? Det mener forfatteren tilsyneladende; idet han siger, at sagen ville have været vanskelig at føre igennem, hvis landsfogederne var taget med på råd. Der er i fremstillingen intet bevis for denne påstand. Landsfogederne ville ikke principielt være modstandere af en traktat, tværtimod. Det var Kauffmann, der havde travlt, ikke State Department; men hastværket anser forfatteren som begrundet med, at det var væsentligt for gesandtskabet at vise vilje til at arbejde med på et arrangement, som var led i en udvikling henimod Danmarks befrielse, og videre hedder det: »Denne vilje lykkedes det at demonstrere gennem medvirken til oprettelsen af amerikanske baser i Grønland, og hensigten måtte her i nogen grad hellige midlerne«; selv om man godkender dette synspunkt, kunne det ikke motivere hastværket (s. 367). Det er svært at acceptere, at hensigten her helligede midlerne. Det var f. eks. ikke et helliget middel at give det udseende af, at Svane ville gøre vanskeligheder; den opfattelse var der ikke grundlag for, da netop Svane tidligere end nogen anden havde talt om amerikansk protektion og været indforstået med alle forberedelser til anlæg af baser, så langt han var underrettet. Kauffmann opnåede sin politiske basis, men han havde også kunnet opnå den i samarbejde med landsfogederne; selv efter at State Department definitivt havde valgt at slutte aftalen med ham, kunne en oprigtig tilslutning fra landsfogedernes side have været opnået, og han havde derved gjort sin basis bredere og i videre forstand mere sikker. Det er ikke rigtigt, når det side 373 nævnes, at Svane åbenbart kun ønskede at handle, hvis tvangssituationen var tydelig markeret gennem en åbenlys trussel mod Grønland. Hr. Svane har selv gjort opmærksom på denne fejl; det var den unødvendigt krænkende fremgangsmåde og det dårlige forhandlingsresultat, han vendte sig imod, ikke traktaten som sådan. En aftale var efter alles enstemmige udtalelse ikke til at komme uden om.

Et samarbejde med landsfogederne og dertil en mere skånsom måde at drage kongens person ind i billedet på havde også lettet stillingen for den danske regering i København. Her måtte man føle Kauffmanns optræden som et magtran, en usurpation. I den beretning, som Kauffmann sendte hjem om Grønlandstraktaten, skrev han, at han »som den herværende frie repræsentant for dansk suverænitet som negotiorum gestor for en dansk regering, der ikke selv kunne handle, med landsfogedernes indforståelse underskrev overenskomsten«. Her var der ingen, som kunne hindre ham i at fremstille sig i funktionen som uanmodet forretningsfører; men forfatteren gør opmærksom på en karakteristisk forskel i traktatens engelske tekst og i den danske. I den engelske tekst hedder det, at den danske regering for tiden er forhindret i at udøve »its powers in respect of Greenland«, medens den danske oversættelse har, at regeringen i Danmark er forhindret i at udøve sin myndighed, og sådan også i beretningen hjem; af den fremgår det blot, at Kauffmann har optrådt som repræsentant for dansk suverænitet. Der mangler tilføjelsen »på Grønland«, men det er selvfølgelig en meget væsentlig udeladelse. Deri ligger usurpationen.

Det er på den baggrund, man må forstå, at Scavenius om Kauffmann siger, at han har brudt sine pligter som statstjenestemand for at fremme en privat politik. Kauffmann stilede klart mod et brud med regeringen, og det opnåede han da også ved sin egenmægtige handling, og han førte en privat politik rigtignok med det mål at gavne Danmark mest muligt ved en fredsslutning, men derfor måtte politikken alligevel karakteriseres som privat. Det er ikke berettiget, når forfatteren af udtrykket privat politik udleder, at de, der siger således, derved ville stemple Kauffmann som en mand, der for sin egen skyld spekulerede i de allieredes sejr. Sådan udlægges f. eks. Mogens Hartungs rapport (s. 404). Der er i rapporten ikke hjemmel for denne udlægning, tværtimod fremgår det af den, at også Kauffmanns modstandere i gesandtskabet indså den fordel, det ville være for Danmark, at Kauffmann i givet fald kunne gøre sig gældende på Danmarks vegne efter en allieret sejr. En privat politik kan godt tilstræbe et ideelt mål.

Det er anmelderens opfattelse, at afhandlingen ville have vundet ved en klarere adskillelse mellem de naturlige, men begrænsede opgaver, man har som uanmodet forretningsfører, og de aktiviteter, som det under normale forhold kun tilkommer en regering at planlægge og gennemføre, men som i særlige situationer en eksilregering kan udøve. Det var som sådan Kauffmann søgte at repræsentere dansk suverænitet, og da han selv søgte at udøve suverænitet, måtte han i konsekvens heraf underkende

København-regeringens suverænitetssudøvelse, og hermed kommer problemet omkring det, der kaldes *suverænitetssfiktionen*, ind i billedet. Mest koncentreret er opfattelsen fremstillet i indledningen s. 16, hvor det hedder: »I modsætning til Kauffmann påstod den danske regering, at den trods tysk besættelse stadig var suveræn, og den krævede, at gesandtskabet skulle adlyde ordrer fra København.« Forfatteren benytter udtrykket suverænitetssfiktion om den danske regerings påstand og mener, at det var en fiktion, som det af hensyn til besættelsesmagten var nødvendigt at opretholde, desuden henvises til den danske regerings interesse i at søge den opretholdt ikke mindst i USA for således at styrke sin stilling over for tyskerne. Synspunktet uddybes s. 185, hvor det hedder: »Den danske påstand, at regeringen havde ledelsen i landet, stod imidlertid i diametral modsætning til den antagelse, som Kauffmanns politik hvilede på, nemlig at regeringen i Danmark var under tysk tryk. I dette modsætningsforhold lå selve kernen i den konflikt, der snart udviklede sig mellem gesandten i Washington og den danske regering.«

Nu havde det været at ønske, at forfatteren ikke havde opereret med så ubetingede størrelser. Det havde været godt, om han havde citeret, hvad professor Alf Ross skriver om suverænitetssbegrebet i sin folkeret, hvor det siges, at der næppe er noget område, hvor der hersker større uklarhed og forvirring end her. Det er ikke alene det, at der snart findes lige så mange definitioner af suverænitetssbegrebet som forfattere, men også at der ikke hersker enighed om, hvad dette begreb skal tjene til i folkeretten (s. 42). Her må det indskydes, at den *politiske* hensigt med suverænitetssbegrebets benyttelse i hvert enkelt tilfælde nok kan findes, men så er der altså tale om et politisk middel, ikke et folkeretligt begreb. Ross anfører, at suverænitetssbegrebet må erstattes med begreberne »selvstyre«, »handleevne« og »handlefrihed«, og yderligere siger Alf Ross: »Absolut handlefrihed har ingen stat.« Forfatteren ville af fremstillingen hos Alf Ross havde fået et klart indtryk af suverænitetssbegrebets relativitet; men vi skal naturligvis her iagttage problemet under en politisk og historisk synsvinkel. Det er indlysende, at Danmark med besættelsen havde mistet en væsentlig del af sin handlefrihed; men det burde anføres, at der er en uendelighed af grader fra militær besættelse til total ud-slettelse som stat, altså f. eks. mellem den skæbne, der overgik Danmark, og den Polen og Tjekkosllovakiet måtte lide. Konflikten mellem Kauffmann og regeringen opstod, fordi Kauffmanns antagelse i den forstand var ukorrekt, at regeringen med besættelsen havde mistet hele sit selvstyre, sin handleevne og handlefrihed. Faktisk vedblev den at kunne udøve en hel del af sine funktioner, og den kunne opretholde en status som

ikke-krigsførende magt; desuden kunne den modsat andre af Tyskland besatte lande opretholde diplomatiske kontakter med neutrale lande. Forfatteren viser fuld forståelse for, at den danske regering i sit spil mod Tyskland måtte være stærkt interesseret i at bevare mest muligt af sin diplomatiske bevægelsesfrihed; men rigtignok viser han en endnu større forståelse for Kauffmanns bestræbelser for at reducere den danske regerings bevægelsesfrihed. Kauffmanns politik hvilede på den tankegang, at den danske regering havde kompromitteret sig den 9. april ved ikke at gå af, og at Danmark ved at danne basis for tyske krigshandlinger imod Norge havde brudt sin neutralitet, og at Danmark derfor teknisk set var krigsførende på tysk side, og hvad der var tilbage af politisk bevægelsesfrihed havde intet med suveræniteten at gøre. Derfor opererede han med forestillingen om en suverænitetsfiktion.

Svagheden ligger i ordet fiktion. Hvad Danmark havde tilbage af diplomatiske bevægelsesmuligheder efter 9. april lettede den danske regering i spillet mod den tyske besættelsesmagt. Opretholdelsen af den dobbelte diplomatiske forbindelse mellem Danmark og USA var et politisk aktiv og følgelig en realitet, ikke en fiktion. Bortset fra, at det besatte Danmark ikke kunne udøve suverænitetsfunktioner på Grønland, var der egentlig ingen nødvendig begrænsning i dets forbindelse med USA; og Danmarks interesse i at bevare denne forbindelse, også efter at Grønlands-traktaten var undertegnet af Kauffmann, var ganske elementær, så at man ikke kan forstå forfatterens forbavselse derover, når han siger: »Tværtimod hvad man måtte vente, førte den amerikanske anerkendelse af den danske gesandt som uafhængig gesandt ikke til noget diplomatisk brud mellem Washington og København.« Det må være, fordi han er blevet hildet i denne særlige forestilling, som han forbinder med ordet suverænitetsfiktion, at han udtrykker sig således. Ellers kunne det ikke overraske. Klarest fremtræder forskellen i opfattelsen mellem Kauffmann og Scavenius, når man modstiller Kauffmanns synspunkt, at Danmark havde brudt sin neutralitet, hvad for øvrigt også det suveræne Sverige gjorde, med den danske regerings synspunkt, der gik ud på at søge Danmarks status som ikke-krigsførende magt fastholdt, en status, der var en videreførelse af neutralitetspolitikken, og som teoretisk kunne fortsættes i en ny neutralitetspolitik efter krigen. Dette problem spillede en rolle i diskussionen om skibene. Skibskomiteen, Dan committee, ønskede (s. 115) i april 1940 en amerikansk bekræftelse på, at de danske skibe ikke var skibe fra en krigsførende nation, men Kauffmann frarådede en henvendelse af den art og anbefalede realitetsforhandlinger med englænderne på en tillidsfuld og venskabelig basis og under forudsætning af, at

skibene overgik til engelsk flag. Det var en demonstration, han ønskede, ikke et forretningsmæssigt arrangement med videre politisk perspektiv.

Kauffmann forstod næppe til at begynde med rækkevidden af realiteten i det forhold, at Danmark trods alt var en ikke-krigsførende magt. Han ønskede med visse begrænsninger at støtte de allierede så direkte som muligt »i tillid til britisk loyalitet og storsind og tillid til, at de allierede, der kæmper for vort land også vil vise det hårdt ramte Danmark andre indrømmelser,« som Bang-Jensen formulerede synspunktet i en anbefaling af planen om at lade danske skibe midlertidigt overgå til engelsk flag. Derimod pålagde Kauffmann sig begrænsninger med hensyn til Grønland. Her så han hellere amerikanere end de krigsførende englændere og canadiere.

Som led i bestræbelserne for at skaffe sig en politisk platform måtte Kauffmann søge at reducere vidnesbyrdene om, at Danmark trods alt havde bevaret noget af sin suverænitæt. S. 43 nævnes med Berles dagbog for 22. april 1940 som kilde, at Kauffmann, som han sagde, ville blive meget glad, hvis State Department ville skifte USA's gesandtskab i København ud med et generalkonsulat, således som det havde gjort i Prag; »det ville mere præcist afspejle den virkelige situation og ville bidrage til at tilbagevise den tyske påstand om, at den danske regering stadig var uafhængig og handlede frivilligt.« Det havde været rimeligt her at gøre en bemærkning om forskellen på situationen i Prag og i København. S. 200 berettes om, hvorledes Kauffmann gør sin indflydelse gældende for at hindre en delegation af Grønlandseksperter med direktør Oldendow i spidsen i at komme til Washington; »han var bange for, at deres tilstedeværelse her ville forplumre vandene«, underforstået for ham. For den danske regering havde det været et plus, om Oldendow m. fl. havde kunnet rejse, og den amerikanske gesandt i København nærrede ingen betænkeligheder ved at give visa; men forfatteren tolker med rette aktionen mod Oldendow som et af tegnene på, at Kauffmann følte, at han til stadighed måtte bearbejde State Department for ligesom at holde det uofficielle syn på den danske regering levende. Kauffmann henviste i sin samtale med embedsmanden (Moffat) heller ikke til den formodede allierede reaktion på Oldendows rejse. De allierede kunne næppe have fået noget ud af en protest, hvis USA lod Oldendow komme til Washington; men det, der bekymrede Kauffmann, var hans egen stilling, som forfatteren siger, og den belastning, delegaternes stilling ville være for den.

Dr. Løkkegaard anser imidlertid Kauffmanns »holdning« for nødvendig. »Kauffmann har følt,« hedder det, »at han ikke på nogen måde kunne tillade sig en vaklen over for State Department, han måtte gen-

nem sin egen kompromisløse holdning søge at holde State Departments halve løsning på ret køl, animere State Department til at holde fast ved sin underhåndsredegørelse (det må være underhånds Anerkendelse) gennem sit eget eksempel« (s. 201).

Det fremgår altså heraf, at det var Kauffmann, der ønskede dansk suverænitet gjort så fiktiv som muligt, ikke amerikanerne. Det er rigtigt, at Kauffmanns bedste kort over for State Department i dette stykke var henvisningen til, at man ikke måtte give det udseende af, at der blev etableret en tysk kontrolleret dansk indflydelse i Grønland (s. 250). Men som det siges, er dette også blevet forstået i København, og det har medvirket til, at Kauffmann fik lov at fortsætte så længe, uden at den danske regering forsøgte på at afskedige ham. Men fra den grønlandske *nødvendighed* drages alt for vidtgående konsekvenser. På s. 482 siges det, at det ikke var muligt for Kauffmann loyalt at følge sin regering uden skade for danske interesser, og at man ikke må se bort fra det faktum, at Grønlands situation gjorde Kauffmanns uafhængighed af København nødvendig, hvis man accepterede målsætningen at bevare Grønland for Danmark. Det er svært at se det rigtige heri. Blot landsfogederne styrede uafhængigt af København, og Kauffmann i den henseende havde dækket dem, så kunne han godt uden skade for – ja til gavn for danske interesser – være loyal imod regeringen i København. Kauffmann benyttede imidlertid hensynet til Grønland langt ud over, hvad der var sagligt berettiget. Helt frem til april 1941 vedblev denne særlige stilling for Grønland at være hovedargumentet, når Kauffmann skulle begrunde, hvorfor han ikke kunne give sin regering oprigtig besked om, hvad han foretog sig på egen hånd. Bortset fra, at den danske regering måtte se i øjnene, at den ikke kunne udøve suverænitet over Grønland, var der egentlig ingen tvingende grunde til at genere den danske regering i dens kontakter med neutrale lande. Ja, end ikke med hensyn til Grønland ønskede USA formelt at opgive enhver forbindelse med København. State Department drøftede således på foranledning af regeringen i København spørgsmålet om, hvorfor der i København ikke var søgt exequatur for konsulen i Godthåb. Foranlediget af en forespørgsel fra København udarbejdede Kauffmanns ven Adolf Berle et udkast til et svar. Heri hed det (s. 231), at den amerikanske regering ikke kunne anse den danske regering som værende i stand til at udøve sin fulde suverænitet. Det var altså en udtalelse på Kauffmanns linie. Denne passus blev imidlertid strøget af viceudenrigsminister Sumner Welles. Det syntes Kauffmann ikke om, og han henvendte sig derefter selv til Mr. Welles og henstillede, at udkastets formulering bibeholdtes, altså indskrænkende med hensyn til dansk suveræni-

tet, men henstillingen blev ikke taget til følge. USA ønskede altså ikke at betragte den danske suverænitetssudøvelse som en ren fiktion. I Kauffmanns beretning til regeringen fremstilles dette forhold imidlertid ikke oprigtigt; men hvad der her særlig interesserer er forfatterens egen kommentar (s. 232), hvor det hedder: »Vi har jo i øvrigt allerede fastslået, at det måtte være en klar dansk interesse, at det neutrale udland sluttede op om suverænitetssfiktionen«. Når dette stykke citeres, er det, fordi det tydeligt viser, hvor stærkt Kauffmanns tankegang præger forfatterens opfattelse. Tværtimod kunne man sige, at hvis Danmark kunne få USA's støtte til at opretholde resterne af den danske suverænitet, så blev der derved opnået en politisk realitet.

I foråret 1941 ordnede den amerikanske regering det lovmæssige grundlag både for de danske skibes, Grønlands og de indefrosne danske midlers vedkommende til Kauffmanns fordel; men først i september 1941 fik Kauffmann officielt adgang til at disponere over Nationalbankens midler, og først den 25. oktober fik han formelt en overordnet stilling i forhold til landsfogederne på Grønland. Erklæringen af 25. oktober 1941 betød en anerkendelse af Kauffmann som en slags eksilregering med virkefelt i selve USA og på Grønland.

Da USA indtrådte i krigen i december 1941, ændredes vilkårene væsentligt, og det fremhæves med rette, at dermed blev situationen lettere for Kauffmann. Den diplomatiske forbindelse mellem USA og Danmark blev definitivt afbrudt, og Kauffmann kunne frit udfolde sine politiske bestræbelser med fuld amerikansk støtte. Forfatteren går ind på Kauffmanns egenmægtige optræden ved 2. januar 1942 i princippet at tiltræde De forenede Nationers erklæring af 1. januar 1942, og han gennemgår derefter den protest, som Erik Scavenius udsendte den 7. januar 1942. Redegørelsen slutter med ordene: »Parterne talte ud fra hver sin forudsætning. Det fiktive Danmark, på hvis vegne Kauffmann handlede, var et Danmark i Norges, Hollands, Belgiens eller et hvilket som helst andet besat europæisk lands situation. Når Scavenius gik ind på tanken om et frit Danmark i sin polemik med Kauffmann, var det et ubesat Danmark med et stærkt Tyskland som nabo, et Danmark, der ganske som Sverige ville være bundet til de mest vidtgående hensyn til Tyskland. De to parter talte forbi hinanden i deres dialog.«

Hertil er der en hel del kommentarer at knytte. For det første stod Kauffmanns fiktive Danmark ikke på linie med lande som Norge, Holland eller Belgien, men derimod på linie med de Gaulles frie franske og det besatte Thailand. Det var på linie med disse landes repræsentanter, at Kauffmann undertegnede De forenede Nationers erklæring, ikke som

Norges, Hollands eller Belgiens repræsentanter, og Kauffmann gjorde tilmed reservationer, som det fremgår af redegørelsen (s. 490). Kauffmanns tiltrædelseserklæring forudsætter nemlig mærkeligt nok, at der findes et ikke-krigsførende Danmark under et hjemmestyre, således som det, den daværende danske regering udøvede. Kauffmann erklærede, at den danske nation troede på principperne i Atlanterhavsdeklarationen af 14. august 1941; men han appellerede kun til de danske i den frie verden om at yde deres bedste i den fælles kamp for sejr over Hitlerismen, og han sluttede sig derfor ikke til erklæringen af 1. januar 1942 som sådan, men til principperne i erklæringen som om denne var underskrevet af en fri dansk regering. Man kan altså konstatere, at Kauffmanns ordvalg nu er særdeles forsigtigt med henblik på den status, som den danske regering i København besad, sammenlignet med hans ordvalg i forbindelse med Grønlandstraktaten. Det kan opfattes således, at han *nu* havde fået sit eget grundlag i orden og derfor nu med større forståelse kunne tænke på hjemmefrontens problemer. Hans tale hjem til Danmark 1. januar 1942 (s. 492), der blev holdt, før han underskrev sin tiltrædelse af De forenede Nationers erklæring, var formet som en advarsel mod flere indrømmelser; bristepunktet var nået, men advarslen blev rettet til regering og rigsdag, altså den regering, han hidtil havde frakendt al suverænitet, og om hvem han hævdede, at den handlede under tysk tryk. Appellen rummede imidlertid en anerkendelse af, at regeringen i København repræsenterede det danske folk og havde en vis handlefrihed og handleevne. Situationen havde altså nu udviklet sig derhen, at Kauffmann ikke længere havde brug for sit postulat om »suverænitetsfiktionen« – den var ikke længere nødvendig, men det er samtidig et vidnesbyrd om hans forståelse for, at Eksil-Danmark og hjemlandet måtte se at finde et fælles fodslag. Forfatteren har helt ret i, at Kauffmanns tale ikke var politisk klog, således som stillingen var i Danmark ved nytår 1942, men den betegner alligevel et skridt i retning af en tilnærmelse mellem ude- og hjemmefront. Det er rigtigt, som der gøres opmærksom på (s. 494), at der var en modsætning mellem på den ene side Scavenius, der reagerede unødvendig hårdt imod Kauffmanns tilslutning til De forenede Nationers erklæring, og på den anden side en række andre ministre, der gjorde gældende, at den polemiske tone imod Kauffmann var for stærk og kun kunne opfattes som en polemik imod vestmagterne. Det fremgår heraf, at Kauffmann var ved at få en bedre politisk dækning i hjemlandet, medens den politik, som Scavenius førte, efterhånden mødte mere mærkbar modstand. På dette punkt standser dr. Løkkegaard sin fremstilling. Det er en forfatters gode ret at afgrænse sit emne, som han vil, men det er også en anmelders ret

at beklage, at fremstillingen ikke er ført frem til den naturlige afslutning i 1945. En endelig dom over Henrik Kauffmanns gerning kan først fældes, når en sådan redegørelse foreligger. Der vil utvivlsomt i materialet for perioden 1942 til 45 være oplysninger, der er af interesse også for forståelsen af den her skildrede periode. Forhåbentlig vil dr. Løkkegaard eller en anden tage tråden op, hvor den nu er sluppet.

Når der til slut skal gives en sammenfattende vurdering af Kauffmanns politiske færd fra 1940-42, kan der hertil benyttes følgende citat:

»Den fulgte fremgangsmåde, der var i strid med almindelig kutyme, havde såret følelserne hos folk, som man ikke havde grund til at tro havde handlet ud fra andet end venlige følelser over for Danmark. Dette var både rent menneskeligt set og politisk beklageligt. Efter min mening kunne det samme slutresultat være nået på en mere hensynsfuld og samtidig på en for dansk anseelse . . . mere værdig måde.«

Det er et ganske svagt tillempet citat af Kauffmanns egne ord, da Svane med en energisk handling havde trængt Sonne ud fra Grønlands-kommissionen (s. 456). De metoder, som Svane brugte, var en svag afglans af den håndfaste måde, hvorpå Kauffmann havde trængt de grønlandske embedsmænd ud fra deres naturlige kompetence. Kauffmann brugte her langt skarpere midler, end hensigten nødvendiggjorde.

I bedømmelsen af Kauffmanns ideelle mål kan anmelderen være enig med forfatteren. Uanset at Kauffmann i forhold til regeringen i København var en rebel eller usurpator, så blev hans lydighedsnægtelse retfærdiggjort af udviklingen. De kræfter, som han følte sig solidarisk med, og som han identificerede sig med, stod efter nogle års forløb som de sejrende. En rebellion eller usurpation finder ingen anden retfærdiggørelse end den afgørelse, tiden træffer, og den var i Kauffmanns favør.

Det er dr. Løkkegaards store fortjeneste som pionér at have banet nye veje for dansk historisk forskning. Det kan være et overvældende stort krav at stille til pioneren, at han straks skal kunne gennemtrænge stoffet helt; der skal også være noget at gøre for det næste hold. Dr. Løkkegaards fortjeneste som den, der først gik på opdagelsesrejse, vil være af bestandighed, og dansk historisk forskning og specielt det næste hold af forskere skylder ham megen tak.