

*Danmarks status efter 9. april 1940 og dr. P. Munchs politik**

AF

NILS SVENNINGSEN

I TIDEN 1. september 1939 til 9. april 1940 havde Danmark status som neutral stat, jeg tror man har lov til at sige: i dette begrebs klassiske forstand. Denne status manifesterede sig bl.a. i, at vi med indforståelse af begge de to stormagter opretholdt samhandel med både Tyskland og Storbritannien og traf aftaler med dem om denne samhandels udformning og sikring.

Denne status ændredes brat ved begivenhederne den 9. april 1940. De retsstiftende kendsgerninger for vort lands ændrede status var på den ene side den tyske militære aggression mod dansk territorium og de i forbindelse dermed fremsatte tyske krav og tilsagn, på den anden side den danske regerings militære kapitulation, dens protest mod krænkelsen af Danmarks neutralitet og dens beslutning om at »ordne landets forhold under hensyn til den besættelse, der har fundet sted«.

Disse kendsgerninger indebar tilvejebringelsen af en *modus vivendi*, uden at der oprettedes nogen overenskomst mellem regeringen og okkuperingsmagten. Det vigtigste principielle indhold af denne *modus vivendi* var på den ene side den forpligtelse, okkuperingsmagten påtog sig til hverken på tidspunktet for besættelsen eller i fremtiden at antaste Kongeriget Danmarks territoriale integritet eller politiske uafhængighed, på den anden side den danske regerings, af dens beslutning følgende forpligtelse til at opretholde ro og orden og til at modvirke angreb på okkuperingsmagtens og disses interesser.

Uanset hvilken betegnelse man vil give den tyske okkupation – fredsmæssig eller *occupatio sui generis*, krigsmæssig var den i hvert fald ikke –

* Foredrag holdt i Historisk Samfund den 25. november 1970.

lå det i sagens natur, at den danske regering efter det der var sket, ikke længere fuldtud var herre i eget hus. Dens handlefrihed blev begrænset, hvilket er det samme som at Danmarks suverænitet blev beskåret. Denne begrænsning gjaldt både den statretlige og den folkeretlige handlefrihed, men noget formelt juridisk holdepunkt for nærmere angivelse af, hvori begrænsningen bestod, savnes. I jævne ujuridiske ord kan man vel sige, at regeringen såvel statsretligt som folkeretligt kunne foretage sig alt, som ikke kom på tværs af okkupationsmagtens interesser. En definition af vor nye status synes herefter at kunne udtrykkes i følgende: Staten Danmark består fortsat som en selvstændig ikke-krigsførende stat, men med begrænset suverænitet, således at forstå, at den hvad interne forhold angår, bevarer fuld statsretlig handlefrihed i overensstemmelse med den skabte *modus vivendi* på alle områder med undtagelse af det militære, medens den, når det gælder det folkeretlige forhold til andre stater, ikke kan føre nogen selvstændig udenrigspolitik, der strider mod okkupationsmagtens interesser.

Selvom der aldrig under besættelsen blev gjort noget forsøg på at opstille en teoretisk definition af Danmarks status i disse år, kan der næppe være tvivl om, at det for statsledelsen og vel også for befolkningen var åbenbart, at tilstanden var nogenlunde som her skildret. Suveræniteten opretholdtes men i begrænset omfang. Når der i tilkendegivelser fra regeringside henvistes til og argumenteredes med vor handlefrihed, skete det i udtryk, hvoraf klart fremgik, at der tænkes på den frihed, regering og rigsdag havde til suverænt – uden tysk indblanding – at ordne alle forhold, der vedrørte den interne danske lovgivning og forvaltning på det civile område. Og denne frihed var faktisk bemærkelsesværdig stor. Den strakte sig endog så vidt, at statsledelsen til varetagelse af danske interesser kunne tillade sig at tage initiativet til og formå okkupationsmagten til at acceptere foranstaltninger, der gik ud over tyske interesser, som f.ex. forholdsregler til begrænsning af okkupationstropperes forbrug og til kontrol af de såkaldte værnemagtsarbejder her i landet. Og tænker man på den lange række af forhandlinger med okkupationsmyndighederne, der tilsigtede at tilbagevise eller begrænse tyske krav, finder man adskillige eksempler på, at regeringens frihed til sådanne forhandlinger førte til målet. Altså, ikke blot i rent interne danske anliggender, der ikke havde nogen berøringsflade med besættelsen, men også i anliggender, der vedrørte forholdet mellem befolkningen og okkupationstropperne, fik regeringens handle- og forhandlingsfrihed et stort spillerum. At der så var de før omtalte grænser for regeringens handlefrihed –

indadtil og udadtil – måtte erkendes og blev erkendt. Mig bekendt gjorde statsledelsen sig aldrig nogen illusion om, at Danmark i enhver henseende skulle have bevaret ubegrænset suverænitet efter 9. april 1940. Jeg mindes ikke, at regeringen ved hjælp af fiktioner om fuld suverænitet skulle have forsøgt at udviske disse grænser, noget som på forhånd ville have været dømt til at mislykkes. Jeg husker derimod, at Erik Scavenius under interne danske drøftelser gang på gang mindede om, at det jo var tyskerne, der »havde magten her i landet« (militært og politisk), og derved som den realpolitiker han var, erkendte handlefrihedens grænser. Det var baggrunden for hans forhandlingspolitik, baggrunden for de indrømmelser, han fandt det formålstjenligt at gøre overfor tyske krav, baggrunden for, at han ikke kunne acceptere det fra politisk side så ofte fremførte krav om mere Nej-politik.

Lige så lidt som statsledelsen dengang levede på en fiktion med hensyn til Danmarks status, lige så lidt er der efter min mening basis for nu i historiske analyser af forholdene under besættelsen at operere med begrebet suverænitetsfiktion. At indføre dette begreb bidrager ikke til at skabe klarhed.

Uanset den omtalte suverænitetsbegrænsning blev konsekvensen af Danmarks nye status, at alle offentlige organer forblev i funktion og ukontrolleret kunne fortsætte deres virksomhed med alle interne anliggender. Kongen var stadig landets overhoved, både af navn og af gavn. Rigsdagen udøvede uforstyrret sin lovgivningsvirksomhed. Regeringen forestod landets styrelse i normale former. Alle statslige og kommunale myndigheder fungerede videre. En særstilling fik dog – naturligvis – de militære myndigheder. Vor forsvarsmagt opretholdtes, men selvstændig dansk militærpolitik kunne, som nævnt, ikke føres.

Danmark og Tyskland opretholdt indtil efteråret 1942 gesandtskaber i hinandens hovedstæder, og det danske gesandtskab i Berlin bevarede endog gennem hele besættelsestiden. Alle henvendelser fra okkupationsmyndighederne til danske myndigheder angående spørgsmål af blot nogen betydning skete ad diplomatisk vej gennem udenrigsministeriet, der ledede alle dansk-tyske forhandlinger om besættelsens problemer.

Danmark bevarede sin aktive og passive gesandtskabsret med den af sagens natur følgende begrænsning, at vi ikke kunne beholde gesandtskaberne for Tysklands fjendelande i Danmark. Fra alle andre lande end dem, hvormed Tyskland var i krig, kunne gesandter akkrediteres Kongen og udskiftes på normal måde, og Danmark kunne principielt opretholde sine gesandtskaber i samtlige udlande.

Samhandelen med Tysklands fjendelande faldt bort, men med andre lande kunne Danmark føre forhandlinger, slutte handelsaftaler og vedligeholde samhandel i det omfang, faktiske forhold ikke hindrede det.

I de første tre år af besættelsen havde danske politimyndigheder og domstole jurisdiktion i sager om forbrydelser mod okkupationstroppeperne.

Den status, hvis indhold her i få ord er antydnet, var grundlaget for forhandlingspolitikken. Hvad denne politik gik ud på, og hvad der opnåedes derigennem er der ingen grund til at komme nærmere ind på ved behandlingen af dagens emne, men i betragtning af det store mål af selvstændighed, der levnedes den danske regering efter 9. april 1940, har man rejst det spørgsmål, om ikke vor nye status i virkeligheden var ensbetydende med, at Danmark fortsat var at betragte som et neutralt land i folkeretlig betydning. Vi blev jo ikke krigsførende som følge af den tyske okkupation. Regeringen lagde til den bitre ende den 29. august 1943 den største vægt på at undgå tilkendegivelser og handlinger, som kunne tydes i retning af Danmarks deltagelse i krigen på tysk side, den proklamerede tværtimod ved adskillige afgørende lejligheder med tysk accept det modsatte. Og det blev på mangfoldige måder evident, at statsledelsen ved sin holdning lige så lidt tog parti for Tyskland som for dette lands modstandere. Kan det da ikke hævdes, at vi uanset besættelsen opretholdt vor neutralitet? Medvirkende til at dette spørgsmål er blevet rejst har det formentlig været, at ordet »neutralitet« forekommer i nogle af de aktstykker, der har forbindelse med besættelsesaktionen den 9. april 1940.

NÅR vi her skal gå lidt nærmere ind på spørgsmålet, vil det være rimeligt først at betragte det ud fra et teoretisk folkeretligt synspunkt, for derefter at undersøge, om der i relevante udtalelser fra tysk og/eller dansk side findes holdepunkter for dets besvarelse.

Neutralitet defineres af den tyske folkeretslærde Frantz von Liszt som retsforholdet mellem de krigsførende og de stater, der ikke deltager i krigen. Neutralitet er altså herefter ikke betegnelsen for et gode, såsom fred, sikkerhed, uafhængighed eller lignende. Ved at erklære sig neutral engagerer en stat sig i det nævnte retsforhold, d.v.s. indtager en holdning, som får visse retsvirkninger, der indebærer både rettigheder og forpligtelser. Neutralitet er med andre ord ikke et mål i sig selv, men et middel til bevarelse af goder som de nævnte.

For at være helt up to date og for ikke at nøjes med en tysk kilde, vil jeg også citere den definition af begrebet neutralitet, som vi finder i den

1970 offentliggjorte betænkning angående dansk sikkerhedspolitik, den såkaldte Seidenfadenbetænkning. Det hedder her side 318:

»Neutralitet er betegnelsen for en politisk og folkeretlig status, som en stat kan indtage, når den ikke deltager i en krig mellem andre stater. Begrebet neutralitet er knyttet til den forudsætning, at den udenforstående stat ikke blot afholder sig fra at tage del i krigshandlingerne, men også i en række andre henseender forholder sig upartisk i den væbnede konflikt og behandler de krigsførende parter ens. Som en konsekvens af denne holdning kan den neutrale stat kræve, at de krigsførende parter ikke udstrækker krigsoperationerne til dens territorium, og at de tillader den neutrale stats borgere en vis frihed til at fortsætte deres virksomhed som normalt.«

Hvadenten man henholder sig til den ene eller den anden af disse to definitioner, er det vigtigt at holde sig for øje, at neutralitetsbegrebet indeholder både subjektive og objektive elementer, både »animus« og »corpus«. Begge disse sæt af elementer er essentielle, og mangler en af delene, kan der ikke blive tale om neutralitet i folkerettens betydning.

Det fundamentale objektive element er det neutrale territorium. Det er ikke nok, at det subjektive element, d.v.s. en neutralt indstillet regering forefindes, der må også findes et territorium, der kan blive genstand for respektering, henholdsvis krænkelse, og dette territorium må – for at krav på neutral status skal kunne gøres gældende – være behersket af landets egen eller i hvert fald ikke være underlagt nogen af de krigsførende parters militære magt. Dette kan næppe nødvendigvis betyde, at 100 pct. af territoriet skal være frit, f.eks. vil en besættelse af et fra landet fjernliggende mindre område, hvad enten det udgør en integrerende del deraf eller har en anden karakter, næppe udelukke landets neutrale status iøvrigt, men når der som i Danmarks tilfælde er tale om en generel besættelse af hele hovedlandet, og når dette af den ene af de krigsførende parter direkte eller indirekte udnyttes i krigen mod den anden, så savnes i virkeligheden selve den genstand, for hvilken den neutrale holdning skulle medføre krav på ukrænkelighed. Det okkuperede land indgår simpelthen som del af det samlede område, der beherskes af okkupanten, og kan i krigsretlig henseende ikke udskilles som en ved neutral status særlig privilegeret del deraf.

Da den danske militærmagt den 9. april blev sat ud af spillet, og da landets territorium derefter, så længe okkupationen varede, var undergivet tysk militær magt, ja af den øverste tyske krigsledelse blev erklæret for militært operationsområde, måtte krænkelse af dansk territorium fra

den anden krigsførende parts side betragtes som krigshandlinger rettet mod okkupationsmagten. Om protester fra dansk side overfor England mod sådanne krænkelser efter 9. april 1940 kunne der følgelig ikke være tale. Noget sådant ville have været latterligt, og tyskerne vogtede sig vel for den blamage det ville have været at stille krav herom overfor Danmark.

For de allierede vestmagter var det en selvfølge, at dansk territorium af dem kunne betragtes og behandles som fjendtligt område, og at krænkelser deraf, såsom overflyvninger og bombardementer, ikke var rettet mod danske interesser (men tværtimod indirekte på længere sigt skulle tjene disse interesser). Når man fra engelsk side var tilbageholdende med at angribe mål i Danmark – hvilket fremgår af omtalen af demonstrationsbombardementet af Burmeister & Wain i København, januar 1943, i Ebbe Muncks »Døren til den frie Verden«, 1967, side 104 ff. – må det formentlig have været ud fra egne militære interessesympunkter og muligvis også af hensynsfuldhed overfor det okkuperede land og sympati med dets befolkning, ikke fordi man nærrede skrupler ud fra folkeretlige synspunkter om neutralitet.

Jeg ser derefter ikke rettere, end at tanken om, at Danmark efter 9. april 1940 skulle have bevaret sin status som neutral stat, må opgives allerede på grund af ikke-tilstedeværelsen af det væsentligste objektive element i neutralitetsbegrebet, det neutrale territorium.

Men kan det da ikke i det mindste hævdes, at regeringen vedblev at indtage en neutral holdning og for så vidt – i henseende til de subjektive elementer – førte Danmarks neutralitetspolitik videre efter 9. april 1940? I betragtning af 1) regeringens iver for at betone vor ikke-krigsdeltagelse, 2) vor principielle upartiskhed og 3) vor vidtgående passive og aktive gesandtskabsret, kunne det ved første øjekast synes fristende at besvare dette spørgsmål bekræftende. Jeg tror dog ikke, et sådant svar holder overfor en nærmere juridisk prøvelse, selvom en undersøgelse i enkeltheder af regeringens holdning på en række, i forhold til krigsdeltagelse sekundære, områder af neutralitetsbegrebet sandsynligvis vil vise, at denne holdning så nogenlunde svarede til neutralitetspolitik. Afgørende for besvarelsen er nemlig at upartiskheden – for at der skal kunne være tale om neutralitetspolitik – nødvendigvis må bestå i, at vedkommende regering »behandler de krigsførende parter ens«, som det hedder i den før citerede danske definition. Regeringen må altså for det første have mulighed for overhovedet »at behandle« begge de krigsførende parter og for det andet skal behandlingen være ens, ligelig.

At en stat »behandler« en anden på en vis måde er det samme som at den fører udenrigspolitik, hvilket er et udslag af dens status som fuldt suveræn folkeretsenhed, men da begrænsningen af Danmarks suverænitet, som vi har set, netop bestod i, at vi mistede vor handlefrihed på det udenrigspolitiske område, er det evident, at vi var afskåret fra overhovedet »at behandle« de stater, der var eller kom i krig med Tyskland. Og spørgsmålet om »ens« behandling falder derfor bort. Tanken om ens behandling af Tyskland og England var iøvrigt i Danmarks situation utopisk.

Hvad angår vor »behandling« af Tyskland er det en smagssag, hvad man vil kalde det, men neutralitetspolitik kunne det i hvert fald aldrig blive, dertil kræves udenrigspolitisk handlefrihed til begge sider.

Til disse betragtninger må endnu føjes, at forudsætningen for neutral status og neutralitetspolitik er, at det neutrale land må have mulighed for og vilje til at hævde neutraliteten, d.v.s. med den militærmagt, den råder over, at modsætte sig angreb på eller krænkelse af dens territorium. Denne forudsætning forelå jo ikke i Danmarks tilfælde.

Det må vist herefter erkendes, at heller ikke i henseende til spørgsmålet om den subjektive holdning kunne der være tale om fortsættelse af Danmarks neutralitetspolitik fra tiden før 9. april 1940.

EFTER at en betragtning af spørgsmålet ud fra et teoretisk folkeretligt synspunkt har ført til dette negative resultat, kan det have sin interesse at se lidt nærmere på det kildemateriale, der består af tyske udtalelser om besættelsesaktionen, og som indeholder nogle passus, der kunne tyde på, at man på tysk side har haft visse diffuse forestillinger om fortsættelse af Danmarks neutralitet efter 9. april 1940. Det drejer sig om tre skriftlige og en mundtlig udtalelse:

1. Den første almindeligt kendte af de tyske tilkendegivelser om formålet med besættelsen var det opråb fra general Kaupisch, der blev nedkastet fra flyvemaskiner. Det var affattet på et ubehjælpsomt dansk-norsk med et stærkt agitatorisk indhold. Det gav oplysning om, at der »for Tiden« forhandlede mellem den danske og den tyske regering om »Overenskomster« vedrørende de tyske »Forholdsregler«. Det var altså ikke et budskab til regeringen, men en henvendelse til befolkningen og nærmest beregnet på at påvirke denne til at forholde sig i ro og afvente resultatet af forhandlingen.

Dette opråb indeholdt bl.a. en udtalelse om, at Tyskland havde besluttet »... med sine Magtmidler selv at overtage Beskyttelsen af Dan-

marks og Norges Kongeriges Nøitralitet og værne den saalænge Krigen varer . . .«. Tanken om at »beskytte et lands neutralitet« ved at krænke den så groft, som det skete med Danmarks den dag, forekommer ret meningsløs. Opråbet gør indtryk af at have været et løst og dårligt gennemtænkt hastværksarbejde. Dets form kritiseredes af general Kaupisch selv i den beretning, han den 30. april 1940 skrev om besættelsens gennemførelse: »Die zahlreichen Fehler in den vorbereiteten Aufrufen und Flugblättern und die sprachlich falsche Übersetzung, ein Gemisch von norwegisch und dänisch, schwächten die Wirkung stark ab; sie blamierten die deutsche Wehrmacht und den Befehlshaber« (Den parlamentariske Kommissions beretning XII a, side 250).

2. I skrivelse af 9. april 1940 fra chefen for Oberkommando der Wehrmacht, general Keitel, til de øverste rigsmyndigheder udtales bl.a., at man med hensyn til de politiske forholdsregler overfor den danske regering går ud fra princippet om fredsmæssig besættelse »die dem Schutz der Neutralität der nordischen Staaten dient« (Den parlamentariske Kommissions beretning XIII a, bind 1, side 5). I samme skrivelse hedder det imidlertid senere, at »Dänemark und Norwegen sind in voller Ausdehnung Operationsgebiet in Sinne der militärischen Bestimmungen«. Disse to udtalelser harmonerer ikke med hinanden. Et land kan ikke samtidig være neutralt og militært operationsområde. Da det også forekommer ulogisk at tale om »beskyttelse af neutraliteten«, må man formentlig betragte denne vending i både general Kaupisch's opråb og general Keitels skrivelse som et unøjagtigt udtryk for, at Tysklands hensigter var at påtage sig forsvaret af Danmark og øvrige nordiske lande mod eventuelle angreb fra de vestallieredes side.

Såvel general Kaupisch's opråb som general Keitels skrivelse til O.K.W. af 9. april 1940 må ses på baggrund af det »Führerdirektiv«, der den 1. marts 1940 med kodenavnet »Weserübung« blev udfærdiget af Hitler om besættelsen af Danmark og Norge. Det er fra dette aktstykke, begrebsforvirringen hos O.K.W. og senere hos Ribbentrop stammer, thi her nævnes for første gang, at formålet med aktionen var »den militære beskyttelse af de skandinaviske staters neutralitet«. Hitler skrev som bekendt personlig alle de grundlæggende direktiver om vigtige krigsoperationer. Auswärtiges Amt blev holdt helt udenfor den militære planlægning, hvad »Weserübung« angår, lige til 2. april 1940, hvilken dag Hitlers direktiv om tidspunktet for aktionen (9. april kl. 5.15) blev udsendt. Nu kom Auswärtiges Amt ind i billedet. Da Ribbentrop hørte om dette »Führerdirektiv«, udbrød han: »Aber um Gottes Willen, wir haben doch mit Dänemark einen Nicht-Angriffspakt«.

Hverken Hitler selv eller Ribbentrop eller generalerne kan forudsættes at have haft kendskab til folkeret, og i øvrigt var der vel ingen af de pågældende generaler og embedsmænd, der på det tidlige tidspunkt af krigen, der her er tale om, kunne tænke sig at have den dristighed at foreslå Hitler rettelse i hans direktiver. Hvad forfatteren – Hitler selv – angår, burde han, skønt lægmand i folkeretlige spørgsmål, som det militær-strategiske geni han utvivlsomt var, have haft blik for, at Danmark ved okkupationen blev tysk militært operationsområde og følgelig ikke kunne fortsætte som neutral stat. Men udtrykket »neutralitetsbeskyttelse« lyder jo smukt og besnærende for lægmandsøren, og forklaringen på dette misvisende udtryk kan måske yderligere søges i den omstændighed, at Hitler ikke blot havde Danmark og Norge i tankerne men også Sverige, at dette sidstnævnte land ikke skulle omfattes af den forestående okkupation men forblive neutralt og at besættelsen af de to andre skandinaviske lande måske ville komme til at virke som en slags beskyttelse af Sveriges neutralitet. Sveriges fortsatte neutralitet var jo på grund af jernmalmen af vital betydning for Tyskland.

Hvorom alting er, udtrykket »beskyttelse af neutraliteten« blev slugt råt af O.K.W. og gik fra Hitlers direktiv af 1. marts over i Kaupisch's opråb. Med kendskab til denne forhistorie kan man ikke tillægge terminologien i de to omtalte aktstykker nogen betydning.

3. Det tredje sted hvor man fra tysk side opererer med »neutralitetsbeskyttelse« er Ribbentrops telegram til Renthe-Fink af 15. april 1940. Her forlangte Ribbentrop, at udenrigsministeriet i et cirkulæretelegram til vore udsendte repræsentanter i neutrale lande skulle meddele, at Tyskland havde overtaget beskyttelsen af Danmarks neutralitet. Også den terminologi, der benyttedes ved formuleringen af dette krav, må sikkert søge sit ophav i det før nævnte »Führerdirektiv« af 1. marts 1940. At tale om »neutralitetsbeskyttelse« er som før sagt i sig selv ulogisk. Ordet indebærer en selvmodsigtelse, når »beskytteren« er en af de to krigsførende parter. Den ene af disse kan selvfølgelig ikke »beskytte« et tredje lands forsøg på at balancere mellem de to, der slås. Det er nonsens. Og ganske særlig ulogisk er det at tale om »neutralitetsbeskyttelse« af et okkuperet land, som er erklæret for militært operationsområde. Udenrigsministeriet tog intet hensyn til Ribbentrops krav. Man undlod simpelthen i sit cirkulære-telegram til repræsentationerne af 20. april 1940 at berøre spørgsmålet om neutralitetsbeskyttelse. Dette beroede sikkert ikke på nogen tilfældighed, men på overvejelser i udenrigsministeriets øverste ledelse, som var udenrigsminister Munch og direktør Mohr.

4. Det var de tre aktstykker, hvor man fra tysk side kom ind på spørgsmålet om neutralitet. Vi kommer nu til den mundtlige udtalelse. Den fremsattes af Renthe-Fink under hans besøg hos P. Munch tidlig om morgenen den 9. april 1940. Gesandten udviklede en del af de betragtninger, som indeholdtes i det samtidig overleverede memorandum, og sagde, at Tyskland ikke ville »blande sig i Danmarks indre Styre« men blot ønskede »at sikre Landets Neutralitet«. Ved vurderingen af denne ytring må det erindres, at den tyske gesandt var under indflydelse af såvel Auswärtiges Amts memorandum som af general Kaupisch's opråb og yderligere, at han sandsynligvis var blevet orienteret, måske endda under selve mødet hos dr. Munch suffleret af sin ledsager, luftfartsattaché oberst Petersen, der som officer antagelig har lagt hovedvægten på generalens flyveblad. Det er derfor forståeligt, at Renthe-Fink i sin mundtlige udvikling overfor dr. Munch har brugt vendinger fra begge aktstykker og undskyldeligt, at han i den exalterede sindstilstand, hvori han den morgen må have befundet sig, og på grund af tidsnød, ikke havde kunnet gennemtænke problemerne til bunds og veje sine ord på guldvægt.

Jeg har her fremdraget de fire tilkendegivelser fra tysk side angående »neutralitetsbeskyttelse« og søgt at påvise den begrebsforvirring, der præger dem og som derfor bevirker, at der ikke kan sluttet noget som helst derfra med hensyn til Danmarks status og det virkelige tyske syn derpå.

Men vigtigere end denne påvisning er det faktum, at den eneste virkelige relevante tyske tilkendegivelse om okkupationen, Auswärtiges Amts officielle memorandum af 9. april, som blev overgivet P. Munch straks om morgenen den dag, intet som helst indeholder om »neutralitetsbeskyttelse« eller om Danmarks status udover, at Tyskland ikke ville antaste Danmarks »territoriale integritet og politiske uafhængighed«. Disse ord indeholdt vidtgående løfter men gav ikke udtryk for nogen teori om Danmarks folkeretlige status som neutral stat. Man undgik omhyggeligt i dette memorandum at komme ind derpå. Jeg føler mig overbevist om, at der lå en politisk eller måske rettere en juridisk tanke bag. Det mest nærliggende havde været, at Auswärtiges Amt, som først i sidste øjeblik fik hånd i hanke med »Weserübung«, havde overtaget udtrykket fra Hitlers »Führerdirektiv«. Når det ikke skete, er det efter min mening sandsynligt, at det skyldtes indgriben af Auswärtiges Amts berømte og lærde folkeretsrådgiver, Geheimrat Dr. Gaus, der som sagkyndig ikke har kunnet godkende den dilettantiske terminologi i »Führerdirektivet« og hos militæret.

Det kan synes mærkeligt, at Ribbentrop i sit telegram af 15. april forlangte »neutralitetsbeskyttelsen« omtalt, skønt Auswärtiges Amts officielle memo af 9. april intet indeholdt derom. Men der findes en plausibel forklaring. Denne uoverensstemmelse kan formentlig skyldes to ting: 1) at Ribbentrop, der vel var lige så bange for Hitler som generalerne var og utvivlsomt ganske uvidende om folkeret, følte sig bundet af førerens direktiv af 1. marts; 2) at Ribbentrop, der et par dage forinden havde forbeholdt sig personlig at træffe bestemmelse i alle politiske spørgsmål i forholdet til Danmark, ikke regnede med embedsmandsbureaukratiet i det tyske udenrigsministerium. Han havde jo sit eget sekretariat eller kabinet.

At den danske regering anså memorandum'et fra Auswärtiges Amt og den ledsagende »Aufzeichnung« som de afgørende aktstykker, fremgår af udenrigsministeriets verbalnote til det tyske gesandtskab af 30. april, hvori udtaltes, at regeringen betragtede disse aktstykker »als die Grundlage für den jetzt bestehenden Zustand«.

Denne note af 30. april var resultatet af indgående overvejelser på to ministermøder, mellem hvilke udkast dertil udarbejdedes af et lille udvalg bestående af ministre P. Munch, Christmas Møller og dr. Krag. Udkastet drøftedes også med gesandt Renthe-Fink, der efter en mindre ændring accepterede det og tog noten i dens endelige form til efterretning. Det kan derfor ikke være nogen tilfældighed, at man heller ikke i dette aktstykke kom ind på spørgsmålet om neutralitet.

VED at omtale udenrigsministeriets cirkulæretelegram af 20. april og verbalnoten af 30. april har vi allerede tangeret det næste spørgsmål, vi nu skulle se lidt nærmere på efter af være blevet færdig med de tyske kilder, nemlig dette, om der i danske kilder fra 9. april 1940 og den nærmeste tid derefter skulle foreligge data, som kunne tyde på, at den danske regering og da særlig udenrigsminister Munch har været inde på tanken om, at Danmarks neutralitet kunne opretholdes under de ændrede stats- og folkeretlige forhold. Disse kilder består i skriftlige og mundtlige tilkendegivelser af dr. Munch, derunder officielle expeditioner fra udenrigsministeriet, for hvilke Munch som udenrigsminister havde ikke blot det formelle men også det reelle ansvar, idet han personlig deltog i arbejdet med den endelige formulering deraf. Kildematerialet findes i Den parlamentariske Kommissions betænkninger, i Munchs bog fra 1946 om dansk politik under krig og besættelse 1939-1945 og i hans Erindringer.

En baggrund for bedømmelsen af de udtalelser, jeg gerne vil henlede

opmærksomheden på, har vi i Munchs erkendelse af, at den ligelige neutralitetspolitik, han og Stauning havde ført i tiden før 9. april 1940, var glippet i den grad, at han anså det naturligt, at »i hvert fald« han selv gik af som minister. Dette fremgår af et referat af hans udtalelser på et ministermøde den 9. april 1940, skrevet 11. juli 1940 i Munchs erindringer. Med ordene »i hvert fald« antydede Munch, at det var et spørgsmål om ikke også Stauning og dermed formentlig hele ministeriet burde demissionere. Tanken om afgang var hos Munch ikke udtryk for dårlig samvittighed eller selvbebrejdelse for den politik, han på landets vegne havde ført, men den var en stærk understregning af, at nu var det slut med den hidtidige neutralitetspolitik for Danmarks vedkommende. Nu forelå der en helt ny situation. Denne politik havde haft til formål at holde landet udenfor krigsbegivenhederne. Den havde spillet fallit. Derfor måtte den eller de ministre, der var ansvarlige derfor, gå. Munchs umiddelbare reaktion på begivenhederne den 9. april ved at fremsætte tanken om demission kan vanskeligt opfattes på anden måde.

I sine mundtlige og skriftlige protester overfor tyskerne betegnede Munch konsekvent det tyske overfald på Danmark som en »neutralitetskrænkelse«. Det fremgår af adskillige kilder, men ingen af dem indeholder nogetsomhelst udtryk for regeringens syn på spørgsmålet om Danmarks status efter besættelsesaktionen, specielt skal bemærkes, at dette spørgsmål ikke berørtes i den officielle danske protestnote.

En af kilderne indeholder oplysning om, at Munch i udkastet til Staunings tale i folketinget den 9. april 1940 strøg karakteristikken af overfaldet som »slag mod landets neutralitet« og »brud på Danmarks neutralitet« og erstattede disse udtryk med et par intetsigende gloser.

Munchs eget ordvalg og hans kritik af Staunings rejser uvilkårligt det spørgsmål, om der har ligget en politisk tanke til grund herfor og da hvilken. Har Munch ved valget af ordet »neutralitetskrænkelse« i stedet for Staunings »slag« og »brud« ment at kunne opnå noget, ment at kunne hidføre en fordelagtigere situation for Danmark end ved benyttelse af Staunings udtryk?

Ved en umiddelbar sproglig betragtning af de citerede ord synes det vanskeligt at fornemme nogen reelt forskellig betydning af dem. Man taler om en »dyb krænkelse«, et »hårdt slag«, et »alvorligt brud«. Disse udtryk har, synes det, nogenlunde den samme vægt, og når det som her drejer sig om en eklatant overtrædelse af en international retsordning (neutraliteten), er det svært at se, at der skulle være en gradsforskel i henseende til skarphed mellem dem. Det skulle da være, at »krænkelse« var

mindre skarpt end »brud«, at man ved neutralitetskrænkelser forstod noget i retning af overtrædelse af reglerne, uden at der opstod skade (ulovlig overflyvning af territoriet f.ex.) og ved neutralitetsbrud skadevoldende overtrædelse med den underforståelse, at neutraliteten vel kunne bestå efter blot at være blevet krænket, medens et brud ville gøre det af med den. En sådan subtil distinktion findes der dog ingen holdpunkter for, tværtimod. Som synonym for verbet »at krænke« har Nudansk ordbog: »bryde«, »overtræde«, »tilsidesætte«. Og ser man på den handling, som Munch og Stauning ville karakterisere med de forskellige betegnelser, er det uden videre klart, at »Weserübung« var et så brutalt og retsstridigt, i højeste grad skadevoldende overfald, at det er ganske utænkeligt, at Munch skulle have villet bagatellisere dette retsbrud ved at benytte en i realiteten mindre stærk betegnelse derfor, end det fortjente. Det er ligeledes utænkeligt, at Munch skulle have forestillet sig muligheden af ved et spidsfindigt sprogligt kunstgreb (krænkelser i stedet for brud) at bane vejen for en fortsættelse af Danmarks folkeretligt neutrale status, efter at hans hidtidige neutralitetspolitik havde lidt nederlag, som han selv på så drastisk en måde havde erkendt. Munch har såvidt vides aldrig givet nogen begrundelse for, at han rettede Staunings udtryk.

Med »krænkelser« af Danmarks neutralitet har Munch utvivlsomt ment »neutralitetsbrud«, men hvilken tanke kan han da have haft med at foretrække »krænkelser«, må man spørge. Svaret må formentlig blive, at selv om ordet »krænkelser« reelt er synonymt med »brud«, har det måske efter dansk og tysk sprogtone en noget mindre skarp klang, og at Munch ud fra ønsket om at undgå ethvert irritationsmoment overfor tyskerne har villet iklæde sin i realiteten alvorlige protest mod overfaldet en lidt smidig form, »Verletzung der Neutralität« = »Krænkelser af neutraliteten« i stedet for »Bruch« = »Brud«. Det må formodes at have været ud fra de samme motiver, at Munch såvel i protestnoten som i Staunings folketalingstale lagde vægt på at undgå en påberåbelse af ikke-angrebspagten.

Andet og mere end det her anførte synes der ikke at kunne lægges i Munchs ordvalg. – Munch ville spille på den dårlige samvittighed, som Ribbentrop og sikkert også andre i den tyske statsledelse følte sig tynget af.

Endnu eet: Mig bekendt opereres der ikke i folkeretten med en sondring mellem *brud* på og *krænkelser* af neutraliteten.

Af de udenrigsministerielle expeditioner er i den givne sammenhæng de orienterende telegrammer til vore udsendte repræsentationer af interesse. Det første telegram sendtes allerede den 9. april. Det var rent refererende. Deri citeredes udtryk dels fra general Kaupisch's opråb

(om »beskyttelse af Danmarks neutralitet«) dels fra det officielle tyske memorandum. Det havde været systematisk rigtigere, om man havde nøjedes med at citere fra dette sidste aktstykke og undladt omtale af Kaupisch's opråb, men telegrammet var jo kun et referat og indeholdt jo ikke nogen stillingtagen til spørgsmålet om besættelsens folkeretlige betydning for Danmarks status.

Heldigere var formuleringen af det før omtalte telegram af 20. april, hvori man trods Ribbentrops forlangende undlod at medtage noget om »neutralitetsbeskyttelse«. Nogen direkte kritik af denne undladelse kom der ikke fra Ribbentrop og han gentog – mirabile dictu – ikke sit forlangende, hvilket kunne tyde på, at dr. Gaus igen havde grebet ind, men han var i det hele utilfreds med vor orientering af gesandterne og krævede gennem Renthe-Fink et supplerende telegram, idet han foreslog nogle udtryk, som han gerne så benyttet. Dette krav førte til cirkulartelegrammet af 6. maj, hvortil, såvidt erindres, Dr. Munch personlig lavede et udkast. Munch ville ikke acceptere Ribbentrops udtryk »tillidsfuldt og frugtbart samarbejde« med tyskerne og fik de karakteriserende adjektiver skåret ned til »godt og forståelsesfuldt« samtidig med, at han gav telegrammet en lidt bredere form. Og nu i dette telegram berørte man forsåvidt spørgsmålet om neutralitet, som man anførte, at den tyske regering »anerkender Danmarks principielt neutrale holdning«. Men dette er jo noget ganske andet end at tale om »neutralitetsbeskyttelse« og har heller ikke noget med neutral status at gøre. »Neutral holdning« dækker hverken »neutralitet« som begreb eller »neutral status«. Upartisk holdning havde været et bedre udtryk, men modtagerne af telegrammet forstod utvivlsomt, at ordene ikke skulle opfattes som et juridisk-teknisk udtryk, men at det udenrigsministeriet ønskede at informere dem om var, at vor holdning ikke var pro-tysk. Det skulle gøres dem klart, at tyskerne anerkendte, ikke blot at vi var ikke-krigsførende, men yderligere at vi ikke tog parti for Tyskland, en anerkendelse, som regeringen givetvis måtte anse som værdifuld. Tilføjelsen af ordet »principielt« viser i øvrigt, at det ikke var hensigten at give en exakt definition af vor stilling.

Ved forskellige lejligheder fremsatte Munch under interne danske drøftelser udtalelser, der kaster lys over hans syn på Danmarks status under besættelsen. Munch var jo efter at være gået af som udenrigsminister medlem af Rigsdagens samarbejdsudvalg og deltog som sådant i alle vigtigere drøftelser. Jeg skal tillade mig at fremdrage nogle af disse udtalelser.

Den 22. november 1941 drøftedes i Nimensudvalget Danmarks til-

træden af Antikominternpagten. Munch sagde ved denne lejlighed, at det jo var rigtigt, »at den materielle Neutralitet forsåvidt var borte, som vort Område benyttedes; men den moralske Neutralitet var opretholdt efter 9. April«. Den samme tankegang udtrykte han i følgende ord under en samtale med Erik Scavenius den 7. juni 1944: »Vi havde hævdet, at selv om Landet faktisk benyttedes af Tyskerne, maatte Danmark kunne være neutralt i andre Henseender, ikke mindst aandeligt«.

Med disse udtalelser erkender Munch, at det objektive element i neutralitetsbegrebet for Danmarks vedkommende var forsvundet i og med besættelsen, hvilket vil sige, at der ikke længere kunne være tale om at opretholde Danmarks neutralitet i folkerettens forstand. Munchs ordvalg i disse to udtalelser er typisk for ham: jævne, beherskede udtryk, som mundret går ind i det dagligdags sprog, han næsten altid benyttede sig af. Han undgik helst fagsproglige termini technici, men hvad meningen var med hans sprogligt afdæmpede ord, kan der ikke være tvivl om.

For Munch var det noget meget væsentligt, at der ved drøftelserne med tyskerne den 9. april og følgende dage ikke blev sluttet nogen overenskomst. Man havde bøjet sig for kendsgerningerne, man havde protesteret mod overgrebet, man havde besluttet at »ordne landets forhold under hensyn til den besættelse, som havde fundet sted«, men nogen aftale var ikke blevet truffet. Ordet »Overenskomst« svarede efter Munchs mening ikke »til det, der foregik den 9. April«, da der i dette ord lå »et mer eller mindre udpræget Moment af Frivillighed«. Samtidig med at Munch den 9. april bestræbte sig for at tilrettelægge forhandlingspolitikken på den for Danmark mest hensigtsmæssige måde og derfor lagde vægt på at undgå unødigt irritation af tyskerne, var det ham om at gøre at tilkendegive »vor afgjorte Uvilje og Protest« og gøre tyskerne forståeligt, »at der ikke kunde være Tale om nogen Billigelse af eller Tilslutning til den tyske Politik og dens Formaak«. Den tyske politik, således som den fandt udtryk i Hitlers diktatoriske enevælde, gik ud på intet mindre end at opnå Tysklands militære beherskelse af først Europa og på længere sigt hele verden samt at udbrede og gennemføre nationalsocialismens ideologi og opnå økonomisk hegemoni i de lande, den tyske militærmagt underlagde sig. Det var dette, Munch ikke ville give sin tilslutning til men tværtimod ville tilkendegive uvilje og protest imod. Og heri var hele statsledelsen og hele det danske folk (med undtagelse af en håndfuld danske nazister) enig.

I denne danske indstilling indgik naturligvis først og fremmest, at Danmark ikke måtte blive krigsdeltager sammen med Tyskland. Noget forsøg fra tysk side på at tvinge os dertil blev aldrig gjort. Forsåvidt holdt

tyskerne deres lofte af 9. april om ikke at antaste Danmarks politiske uafhængighed.

Udover dette elementære krav om ikke-krigsdeltagelse lå der i Munchs indstilling yderligere – og det var vel navnlig det, Munch havde for øje med de citerede udtryk – at Danmark måtte afholde sig fra at tage stilling overfor krigen. At det var dette, Munch mente med moralsk neutralitet, fremgår af den før omtalte drøftelse af Antikominternpagten. Var det ikke muligt, spurgte Munch under disse drøftelser, at give opretholdelsen af den moralske neutralitet efter 9. april udtryk ved til udtalelsen om, at pagten ikke medførte pligt for Danmark til krigsdeltagelse, at føje »og ikke betyder en Stillingtagen til Krigen«, underforstået: en pro-tysk stillingtagen.

Munch var under disse forhandlinger bekymret på den ene side for, at enigheden i regeringen skulle bryde, på den anden side for, at vi skulle bryde den moralske neutralitet. »Det meget hårde er«, sagde han, »at vi tvinges ud af den moralske Neutralitet«, men når dette måtte ske, var det efter Munchs mening bedst, »at man staar sammen om det« for ikke at slippe taget i begivenhederne. Her vil jeg gerne indskyde, at det er et stort spørgsmål, om Munch har ret i – personlig tror jeg ikke han har – at en tiltræden af pagten på de af Danmark stillede betingelser ville indebære brud på den moralske neutralitet. De danske betingelser, som accepteredes af den tyske regering, var så vidtgående, at de i virkeligheden helt udhulede vort medlemskab af pagten. Der var intet i pagten eller i Erik Scavenius' iskolde tale ved tiltrædelsesceremonien der udtrykte pro-tysk dansk stillingtagen til krigen, og der var intet, der gik udover hvad der tidligere var blevet sagt i officielle danske erklæringer. Pagten vedrørte forholdsregler mod kommunismen på dansk område, og i så henseende indeholdt den ingen krav, som Danmark ikke et halvt år tidligere – ved udbruddet af krigen med Rusland – havde ment at måtte bøje sig for. Det højst uheldige var, at udenrigsministeriet af tyskerne forhindredes i rettidigt at give offentligheden ordentlig besked. Manglende oplysning gav anledning til allehånde grundløse rygter om, at Danmark nu var blevet Aksemagt og havde stillet sig på Tysklands side m.m. Realiteten var langt mindre sensationel end folk troede. Naturligvis havde Munchs tilføjelse været nyttig som en beroligende ex-tuto-klausul men nødvendig var den ikke for opretholdelse af den moralske neutralitet.

Om sin politik i besættelsens tre første måneder hævdede Munch bl.a., at regeringen havde fastholdt, »at det danske Folk stod som neutralt, ikke som Deltager i Krigen«. Da udtalelsen går på det danske folk,

ikke på staten, har Munch med ordet »neutralt« givetvis også her tænkt på den moralske neutralitet.

I sin bog fra 1946 ytrer Munch tvivl om, hvorvidt Scavenius har været »helt på det rene med, i hvilken Grad Regeringen i de tre Maaneder havde lagt Vægt paa at bevare Danmarks neutrale Holdning, uanset at der var tyske Tropper i Landet, navnlig Folkets aandelige Tilbageholdenhed, uden Tilslutning til den af Tyskland forkyndte Nyordning«. Munch taler altså her ligesom i telegrammet af 6. maj 1940 om »neutral holdning«, ikke »neutral status«, og tilføjelsen om folkets åndelige tilbageholdenhed tyder med sikkerhed på, at det også hermed er den moralske neutralitet, Munch har i tankerne.

Under samarbejdsudvalgets drøftelse den 2. december 1942 af retshåndhævelsen og retsplejen i værnemagtssager hævdede Munch, at Danmark ikke var i krig med Tyskland, hvorfor Landskriksreglementet af 1907 ikke kunne anvendes på Danmark. Men han kom ikke ind på, om Danmark var neutralt, hvilket utvivlsomt ikke var nogen tilfældighed; thi for det emne der var på bane, var spørgsmålet om neutralitet ganske irrelevant. Hvad det kom an på i den givne sammenhæng var spørgsmålet om suveræniteten, og det satte Munch da også fingeren på med ordene: »Danmark havde sin Regering, og det var en Regerings naturlige Ret at raade over Landets Retspleje«.

Iøvrigt skubbede Munch »disse teoretiske Spørgsmaal« (om Landskriksreglementet) til side og holdt på, at »Hensigtsmæssighedsgrunde vilde være de afgørende«. Denne sidste udtalelse viser Munchs fordomsfri og udoktrinære indstilling overfor problemerne. Hensigtsmæssigheds-synspunktet var overhovedet grundlaget for Munchs politik under besættelsen. Han hængte sig ikke i teorier og folkeretlige maximer, og når han talte om åndelig eller moralsk neutralitet, foresvævede der ham ikke et juridisk-folkeretligt begreb. Han mente simpelthen upartiskhed eller rettere sagt ikke-partitagen for Tyskland. Åndelig anti-tysk = anti-nazistisk indstilling havde han jo nemlig intet imod, når den ikke gav sig voldelige udtryk, fandt den tværtimod ønskværdig, ja, det var det, hans politik tilsigtede.

Den 7. juni 1944 drøftede Munch med Erik Scavenius en skildring, som Scavenius havde skrevet af »de springende Punkter i hans Ministertid«.

Munch savnede i skildringen »det som var Baggrunden for Vanskelighederne: det tyske Krav om aandelig Tilslutning«. Han havde i sin udenrigsministertid fra 9/4 til 8/7 1940 hævdet, at selv om landet benyttes af tyskerne måtte Danmark kunne være neutralt i andre hen-

scender, ikke mindst åndeligt. Det var umuligt at opnå åndelig tilslutning til Tyskland i den danske befolkning, hævdede Munch.

I DET materiale, jeg har gennemgået, har jeg ikke fundet et eneste sted, hvor Munch har talt om »neutralitetspolitik« eller »neutral status« end-sige om at fortsætte neutralitetspolitikken fra før 9. april. Derimod har han, som man vil have bemærket, atter og atter brugt udtryk som »ånde-lig neutralitet«, »moralsk neutralitet«, »åndelig tilbageholdenhed«, »åndelig tilslutning«, og han har talt om, at det danske folk (ikke staten) forholdt sig neutralt. Der er for mig ingen tvivl om, at han har brugt udtrykket »åndelig eller moralsk neutralitet« som modsætning til »ån-delig tilslutning«, altså som afstandtagen både fra nazismen som ideologi og fra Hitlers imperialistiske politik og økonomiske nyordning, at han med andre ord har tænkt på sindelaget og med »åndelig neu-tralitet« ment ikke-pro-tysk-mentalitet, hvorimod han ikke hyldede nogen teori om, at Danmark efter 9. april 1940 skulle kunne have opret-holdt sin status som folkeretligt neutral stat og fortsat sin neutralitets-politik i egentlig forstand. Havde dette været målet for hans politik ved Danmarks besættelse, er det uforståeligt, at han så omhyggeligt undgik at sige det rent ud både mundtligt og i protestnoten eller i Staunings folke-tingstale, eller i verbalnoten af 30. april, uforståeligt at han ikke udnyt-tede den chance, man havde givet ham ved at Ribbentrop, Kaupisch og Renthe-Fink – ganske vist på grund af en begrebsforvirring – overfor ham havde fremhævet »neutralitetsbeskyttelse« som en slags undskyldning for okkupationen. Udtalelserne herom, fremsat højt officielt fra tysk side, havde været den bedst tænkelige baggrund for en hævde af, at vi fortsat betragtede os som neutralt, ja, virkede jo nærmest som en indbydelse dertil. Men Munch så lige så klart som Auswärtiges Amts eksperter, at der ikke kunne være tale om en fortsættelse af neutraliteten.

Konklusionen af det, jeg har søgt at udvikle, bliver herefter, at der ikke i den teoretiske neutralitetslære i folkeretten sålidt som i tyske eller danske kilder findes holdepunkter for at hævde, at Danmarks neutralitet opret-holdtes efter 9. april 1940. Jeg kunne forsåvidt godt holde op her. Men jeg føler trang til at tilføje nogle bemærkninger om emnet udfra to syns-punkter, som ikke er uden interesse.

For det første: det er i forbindelse med spørgsmålet om vor status efter 9. april blevet hævdet, at Georg Cohns tanker om neo-neutralitet var den basis, dr. Munch folkeretligt byggede på, og det er blevet sagt, at den teorctisk udarbejdede neo-neutralistiske tankegang viste sig at være an-vendelig i den daværende situation.

Georg Cohns lære om neo-neutraliteten havde som baggrund Versaillesstraktaten og Folkeforbundspagten. Den var et svar på og gik stik imod læren om angrebet som krigsforhindringens »norme fundamentale«. Denne sidstnævnte lære var baseret på teorien om krigsskylden, som havde fundet udtryk i Versaillesstraktatens art. 231.

Neo-neutralitets-læren afviser kategorisk tanken om krigsskyld. I modsætning til den klassiske neutralitet, som bygger på en ligelig vurdering af de krigsførende med deraf følgende upartiskhed, og som står i et passivt afhængighedsforhold til krigen, bygger neo-neutraliteten på en ligelig devaluering af krigen. Den vender sig mod krigen som sådan. Den diskvalificerer enhver art af krig: angrebskrig, forsvarskrig, sanktionskrig, executionskrig. Dens fornemste opgave er at forhindre udbrud af krig og, hvis dette alligevel sker, at iværksætte sanktioner for at bringe krigen til ophør. Den kræver effektive midler anvendt til forebyggelse eller ophør af krig. Den kræver derfor aktivitet af de lande, der accepterer den. Den vender sig som sagt også mod en forsvarskrig, og den er virksom allerede inden nogen krig bryder ud.

»De neo-neutrale Stater er i Virkeligheden de Stater, som uden at være inddragne i Krigstilstanden, er Deltagere i det Sanktionssystem, der skal forhindre Krigen«. Neo-neutraliteten hævder både ret og pligt til aktiv deltagelse i bestræbelserne for krigens bekæmpelse uden at landet selv indtræder i krigen. Dens midler er forhandling, beroligelse og sanktioner i form af økonomisk, politisk og juridisk pres, om fornødent militære magtmidler, men der skal ikke påhvile de enkelte stater nogen egentlig forpligtelse til at yde militær hjælp.

Det er måske et spørgsmål, om neo-neutralitetens lære overhovedet burde have dette navn. Cohn var selv i tvivl derom. Den er i første række en anti-angrebs-og-krigsskyld-lære.

Dette er nogle kortfattede, hovedsagelig ordrette uddrag af nogle væsentlige punkter i Georg Cohns »Neo-Neutralitet«, København 1937. Betingelserne for neutral status i den klassiske forstand er herefter betydelig enklere end for neo-neutral status. I førstnævnte tilfælde kræves principielt blot, at man intet foretager sig, i sidstnævnte at man indtræder som aktiv partner i et krigsforhindringssystem. Forudsætter den klassiske neutralitet, at det drejer sig om et frit, suverænt land, hvis regering er herre over sin udenrigspolitik til alle sider (og det gør den), gælder dette givetvis i ligeså høj grad når talen er om neo-neutralitet, ja, man fristes næsten til at sige i endnu højere grad; thi her kræves som sagt aktivitet overfor den eventuelle fredsbrøder.

Georg Cohns lære om neo-neutraliteten blev lanceret på Folkefor-

bundskonferencer ved midten af 1930'erne og udformet i hans doktorafhandling i 1937. Den vakte opmærksomhed indenfor forbundet og dr. P. Munch var meget optaget af dens ideer, men til praktiske resultater i internationale relationer førte den ikke. Dertil så den i hvert fald dagens lys for sent. Den var allerede i løbet af de år, Cohn havde arbejdet med den, blevet forældet. Thi allerede i begyndelsen af 1930'erne havde Hitler som bekendt taget de første skridt på vejen til 2. verdenskrigs katastrofe, og efterhånden som hans magtbegær udviklede sig og han gang på gang manifesterede sig som aggressor og undertrykker af andre lande og folk, er det klart, at tanken om at opgive læren om angriber og krigsskyld til fordel for neo-neutraliteten nødvendigvis måtte blive mindre og mindre acceptabel. Som 2. verdenskrig og forspillet dertil i de forudgående år udviklede sig, kunne man ikke fordømme forsvarskrig og angrebskrig på lige linie. Det var ikke realistisk.

Allerede på Paris-konferencen 1934 og London-konferencen 1935 havde forhandlingerne været domineret af tilhængerne af angrebslæren, i første række Frankrig men også mange andre lande såsom Polen og Rumænien. Det er måske et lidt stærkt udtryk at sige, at neo-neutralitetslæren led skibbrud på disse to internationale konferencer, men nogen rolle i virkeligheden kom den af gode grunde aldrig til at spille. Den var konjunkturbestemt, for så vidt som den var udsprunget af det man kaldte den nye retstilstand under Folkeforbundet, kendetegnet ved staternes politiske solidaritet og retten til kollektiv intervention, hvor den fælles fredsinteresse er truet. Men Folkeforbundets betydning var på den tid stærkt svindende. Og neo-neutraliteten falmede som et virkelighedsfjernt ideal. At Munch ikke skulle have indset, at neo-neutralitetslæren ikke kunne hjælpe os i vor situation efter 9. april, er derfor utænkeligt. Havde denne lære fået almindelig tilslutning blandt staterne, havde den måske haft en mission i tiden inden Hitler tog det første skridt på sin krigeriske bane som angriber og erobrere, ja muligvis også i tiden mellem det første og det andet skridt, men den opnåede aldrig almindelig tilslutning, og efter Czekoslovakiets erobring i foråret 1939 havde den ingen chancer. Isoleret kunne en enkelt stat ikke praktisere neo-neutralitet, den forudsatte aktiv samvirken mellem flere stater.

JEG kommer nu til det sidste synspunkt, der kan være grund til at skænke opmærksomhed.

Ved overvejelserne den 9. april 1940 var der ikke tid til at anstille dybtgående betragtninger om de folkeretlige problemer. Disse overvejelser

bevægede sig på det politiske område, og hensigten dermed var – efter at beslutningen om kapitulation var taget – at opnå den for landet mest fordelagtige stilling overfor okkuperingsmagten, d.v.s. en stilling, hvorved mest muligt af vor handlefrihed indadtil blev bevaret. Det var derfor dr. Munch lagde så stor vægt på at undgå ethvert irritationsmoment overfor tyskerne. Midt i ulykkens stund og til trods for, at han var knuget til jorden af sit politiske nederlag, bevarede dr. Munch sit overblik over situationen og sørgede med beundringsværdig sindslikevægt for, at den forhandlingspolitik, alle kompetente instanser var enige om at optage, fik den for Danmark bedst mulige start. Opgiver man – hvad jeg har søgt at påvise at man må – teorien om fortsættelse af neutralitetspolitikken efter 9. april, er der derimod grund til at spørge, om ikke den danske regering gennemførte sin forhandlingspolitik på en sådan måde, at den rent faktisk kom til at harmonere med de krav, der kan stilles til neutral holdning. Det er dette spørgsmål, jeg gerne vil gå lidt ind på, men det må understreges, at det ikke var retningsgivende for forhandlingspolitikken. Regeringens formål var ikke at følge et mønster for en folkeretlig maxime, men simpelthen at »slippe så billigt som muligt«. Når spørgsmålet tages op, er det fordi en besvarelse deraf vil kunne tjene som målestok for en bedømmelse af den eftergivenhed, som regeringen mente at måtte vise på forskellige punkter.

Danmarks stilling som ikke-krigsførende stat var uomtvistelig. At regeringen principielt aldrig tog parti for nogen af de krigsførende parter tør vel også hævdes uden risiko for modsigelse, men hvorledes forholdt det sig med hensyn til dens stilling på de sekundære områder af neutralitetsbegrebet? De områder, der her kan være tale om, er vel navnlig: levering af levnedsmidler til tyskerne, forsyninger med krigsmateriel og andre krigsvigtige industrivarer, arbejdsydelse, hvervning af soldater. En undersøgelse af Danmarks holdning på disse områder viser et billede, der i grove træk kan beskrives således:

1. Danmarks levering af levnedsmidler til Tyskland blev takket være forhandlingspolitikken holdt indenfor så snævre grænser, at der så langt fra blev tale om nogen udsugning, at vi tværtimod kunne opretholde en levestandard for den danske befolkning, der lå meget betydeligt højere end levestandarden i Tyskland, for ikke at tale om andre besatte lande, hvor befolkningen sultede, for den sags skyld også meget højere end i flere af de vestallierede lande. Yderligere kunne vi opretholde en ikke ubetydelig eksport til tredjelande. Tysklands andel i vor levnedsmiddelproduktion blev derfor næppe større end den ville være blevet, hvis

Danmark ikke havde været besat, og eksporten til England var blevet standset eller begrænset som følge af krigen.

2. Tyskerne krævede udleveret diverse krigsmateriel fra den danske hær og flåde, men det lykkedes regeringen ved forhandling at opnå ret væsentlige reduktioner af de tyske krav herom. En fuldstændig afvisning af disse krav var umulig. Store resultater opnåede tyskerne dog ikke på dette område. – Vor eksportindustri leverede Tyskland en hel del krigsvigtige varer mod tilførsel af råstoffer og brændselsstoffer fra Tyskland. Det var af flere grunde uundgåeligt, men i forholdet til Tysklands samlede behov drejede det sig dog kun om små kvantiteter.

3. At danske firmaer og arbejdere frivilligt påtog sig arbejder for okkupationsmagten var både uundgåeligt og direkte ønskeligt. En nægtelse af arbejdsydelse ville have haft den konsekvens, at tyske firmaer og militærmyndigheder selv havde taget affære med opførelse af bygninger etc. i Danmark, hvorved dansk kontrol dermed var blevet udelukket. Endvidere havde man måttet regne med, at tyskerne havde foretaget tvangsmæssig udskrivning af dansk arbejdskraft. Ved at medvirke til og stimulere en frivillig ordning om anvendelse af danske firmaer og danske arbejdere opnåede regeringen dels at få hånd i hanke med entrepriserne for tysk regning, således at der ved forskellige kontrolforanstaltninger kunne spares millionbeløb for det danske samfund, dels at der aldrig blev tale om tvangsudskrivning af danske arbejdere.

4. Dansk våbenført mandskab blev aldrig udskrevet til tysk krigstjeneste. Til gengæld måtte vi finde os i, at der på dansk territorium fandt hvervning sted af frivillige til de tyske militære styrker til indsættelse på østfronten. Der dannedes det såkaldte »Frikorps Danmark«. Det skete uden regeringens medvirken, bortset fra at to danske officerer, der ønskede at være ledere af korpset, fik tilladelse til i den anledning at træde udenfor nummer, samt fra, at der indrømmedes de militærpersoner, der meldte sig til korpset, visse faciliteter. Tyskerne og de danske nazister ville gerne give det udseende af, at korpset var oprettet med den danske regerings billigelse. Herimod protesterede udenrigsministeriet og foranledigede at planlagte offentlige udtalelser i den ånd blev tilbageholdt.

Oprettelsen af »Frikorps Danmark« blev den løsning, hvormed tyskerne stillede sig tilfreds. At den danske regering tillod, at der på dansk territorium fandt hvervning sted til dette korps, var formentlig den største afvigelse fra dens upartiske holdning. Ifølge den internationale konvention om neutrale staters rettigheder og pligter i tilfælde af land-

krig, af 18. oktober 1907, må en neutral stat nemlig ikke tåle sådan hvervning på sit territorium. Regeringen befandt sig imidlertid i en tvangssituation og kunne ikke modsætte sig hvervningen uden risiko for en tysk reaktion af den voldsomste art.

På nogle af de her omtalte områder af neutralitetsbegrebet førte forhandlingspolitikken ganske vist til en ikke uvæsentlig begrænsning af de danske indrømmelser, men det er klart, at der alligevel på disse områder skete ting, som objektivt set var til gavn for Tyskland og følgelig til skade for den anden krigsførende part. For dem alle gælder det dog, at de indrømmelser, regeringen mente at måtte gøre, blev gjort mod dens ønske ud fra nødretsprincippet (eller måske mere korrekt: »af nødtvungenhed«). Det var for at redde større værdier, at regeringen fandt at burde ofre nogle relativt mindre. Om de gjorde indrømmelser tør det formentlig generelt hævdes, at selvom de isoleret betragtet var til skade for de Allierede, var de indirekte også i disses interesse, idet et stejlt afvisende standpunkt fra den danske regerings side ville have indebåret risiko for en fuldstændig omkalfatring af forholdene i Danmark. Og havde tyskerne på et tidspunkt, hvor Tyskland endnu stod eller følte sig militært stærkt, fejlet regeringen til side og indført tysk militærdiktatur i Danmark, ville de have haft fri adgang til og sikkert ikke betænkt sig på at udsuge og udplyndre landet og ville derved have opnået langt større resultater med hensyn til levering af både levnedsmidler og andet, end hvad tilfældet blev under forhandlingspolitikken. Det må ved vurderingen af det rejste spørgsmål erindres, at neutralitet ikke er en holdning, der er bundet til et en gang for alle fixeret handlingsmønster. Neutralitet er ikke en spændetrøje, hvori det neutrale land kun kan indtage en bestemt i alle situationer ufravigelig stilling. Der må indenfor dette begreb være mulighed for modifikationer, beroende på forskellige faktorer, såsom risici for landet selv eller for den ene eller den anden af de krigsførende parter. Der må være mulighed for »offerkombinationer«, der gennem mindre eftergivenhed fører til større fordel. På den fleksibilitet, der må indrømmes det neutrale land, er der i historien praktiske eksempler. Krigsførende parters tolerance i så henseende har i flere tilfælde været stor, fordi de har kunnet undlade at stirre sig blinde på den umiddelbare virkning af en neutralitetsafvigelse og forstået at vurdere den på længere sigt eller i en større sammenhæng. Der er også eksempler på, at to krigsførende parter har kunnet »købslå« ved hjælp af en neutral stats afvigelser fra neutraliteten til fordel for begge parter.

På baggrund af Englands holdning overfor Danmark i årene før ud-

bruddet af 2. verdenskrig, en holdning der så sent som i februar 1940 fastholdtes af Churchill under den velkendte samtale med nordiske journalister og et par uger senere overfor den danske gesandt i London, er der formodentlig al mulig årsag til at tro, at den engelske regering så med forståelse på de »forsyndelser«, den danske regering i sin prekære situation følte sig nødsaget til at begå mod princippet om streng upartiskhed.

Danmarks vilje til upartisk holdning var i hvert fald uforandret den samme efter som før 9. april. Den danske regering gjorde, hvad den kunne for at begrænse de indrømmelser, der involverede afvigelser fra upartiskheden, mest muligt, ikke fordi de muligvis kunne stemples som uneutrale, men simpelthen til forsvar for vore interesser. Disse indrømmelser gjordes på grundlag af »nødsretsprincippet«, og deres omfang var ikke af en størrelsesorden, der kunne få nogen væsentlig indflydelse på besættelsens betydning for styrkeforholdet mellem Tyskland og den anden krigsførende part.

Alt taget i betragtning skønnes det herefter ikke rettere, end at der haves grundlag for at antage, at den danske regerings politiske holdning i tiden efter 9. april 1940 stort set kan anerkendes at have svaret til de krav, som både på de centrale og de mere perifere områder af neutralitetsbegrebet må stilles til en neutral stats, og at afvigelserne derfra dækkes af vor tvangssituation, således at det tør hævdes, at vor holdning faktisk var quasi-neutral.

SUMMARY

Denmark's Status after April 9th, 1940 and the Policy of Dr. P. Munch

DENMARK did not conclude an agreement with Germany on April 9th, 1940, the day of the occupation; however, the German promises to respect Denmark's territorial integrity and political independence and, on the other hand, the Danish Government's decision to manage the country's affairs with due regard to the occupation, involved a sort of *modus vivendi*.

Denmark's sovereignty was limited but not abolished. A definition of the limitation was not agreed upon but, by the nature of the case, our position can be described as follows: The state of Denmark still exists as an independent non-belligerent state with restricted sovereignty – as far as internal affairs are concerned, being left with complete constitutional freedom of action within the scope of the *modus vivendi* except for the military sector, whereas, as to international relations to other states, she was prevented from conducting an independent foreign policy contrary to the interests of the occupant. Within this limitation of sovereignty Denmark retained a remarkably extended freedom of action also towards the occupant. All official organs, from The Crown to the municipal

councils, went on functioning without German control. Denmark could also exercise her right according to International Law to send and receive diplomatic envoys with one exception: to keep or receive such representatives from Germany's adversaries.

Could Denmark be considered a neutral country after April 9th, 1940? This question is answered in the negative on the ground of the following cognition and reasoning:

The theory of International Law: The neutral state must 1) display impartiality in the war between the belligerent parties, 2) give the parties an equal treatment. The concept of neutrality includes subjective as well as objective elements. Therefore a country that pretends to be neutral must 1) take up an impartial attitude and treat the parties accordingly and 2) possess a free neutral territory. Denmark did not fulfill the latter condition as the whole of the Danish mainland was exploited militarily by one of the belligerents, Germany. Against her own will Denmark was integrated as part of the assembled German war area from which it could not be separated as a special part privileged by neutral status. Violations of Danish territory by the other belligerent part had to be considered as acts of war against Germany, not against Denmark. The non-existence of the most pivotal objective element in the concept of neutrality, the neutral territory, suffices to reject the idea of Denmark having retained her neutral status.

But could it not at least be recognized that Denmark kept up a neutral attitude? Admittedly, Denmark was non-belligerent and in principle impartial, but she did not meet the requirement that both parties should be treated equally, *i. e.* that she should carry on a free foreign policy, because she was prevented from »treating« Germany's adversaries at all. And our »treatment« of Germany – notwithstanding the advantages that could be obtained by way of negotiation – was at any rate not equivalent to foreign policy of a free state.

Neutral status and neutrality policy are normally conditional upon the state in question being in a position to, and having the will to, maintain neutrality by means of military force. As also this condition in Denmark's case could not be complied with, the question whether Denmark took a neutral attitude in the sense of International Law must be answered in the negative.

German sources: In various German declarations it was stated that the purpose of the occupation was »to protect Denmark's neutrality«, an expression emanating from Hitler's *Führerdirektiv* of April 2nd, 1940 concerning *Weserübung*. It reflected confusion of thought. The words »protection of neutrality« are self-contradicting, when the »protector« is one of two belligerent parties. It goes without saying that one of these cannot »protect« the efforts of a third state to keep clear of either of the two who fight. This is nonsense.

However, more important than this theoretical reasoning is the fact, that the only German declaration, virtually relevant in the matter, the official Memorandum of April 9th, 1940 from the *Auswärtiges Amt* does not contain a single word about »protection of neutrality« or a definition of Denmark's status at all. In this memorandum the German foreign ministry carefully avoided to touch thereupon, an omission that cannot have been due to accident.

German sources therefore do not support the theory that Denmark's neutral status was maintained.

Danish sources: Denmark's new situation was mentioned and explained by the Danish Government in several declarations and statements issued during the weeks that followed April 9th, 1940, but in none of these sources do we find a basis for the assumption that the Danish Government themselves considered the neutral status of the country as still being in force. In the most flagrant way Germany had broken Denmark's neutrality. However, in the note of protest to the German Government and in other Danish documents the Foreign Minister Dr. Munch consistently preferred to use the word »offence« in stead of »breach«. From this fact originates a theory in the latest Danish historiography that there is a difference between these two words to the effect that neutrality can be preserved when only »offended« but not when »broken«, and that Dr. Munch deliberately preferred to call the German violation of Denmark an »offence« in order to keep open an avenue for asserting the continuation of Denmark's neutral status after April 9th, 1940. This theory cannot be accepted. The two expressions are synonymous. Munch was always *suaviter in modo*, also in this grave situation on April 9th, 1940 and he was anxious to avoid anything that could possibly have a provocative effect on the occupant and worsen our conditions. »Offence« is a softer expression than »breach« but, applied to violation of neutrality, means the same thing.

Ribbentrop urged that the senseless expression about Germany's »protection of Danish neutrality« be used in a circular telegram to our legations abroad informing them on the occupation. The Foreign Ministry neglected this demand. Neither a German monition nor other consequences of this negligence occurred. In order to make it clear to our envoys abroad that our attitude was not pro-German the Foreign Ministry, with consent of the German authorities, used the expression that »Germany recognizes that Denmark has in principle taken a neutral attitude«. This wording neither covers »neutrality« as a concept nor »protection of neutrality«. The purpose of the telegram in question was only the one above mentioned, not to define Denmark's status.

Dr. Munch realized that »the material neutrality«, *i. e.* the objective element of the concept of neutrality »was gone . . . in as much as the country was in fact exploited by the Germans«, but he was extremely anxious to keep up the people's (not the state's) »spiritual or moral neutrality« and to manifest »our definite aversion and protest« as well as to proclaim that »there was no question of an approval or of adherence to the German policy and its aims«. »The Danish people« (not the state), he said, »was neutral, did not take part in the war«. On several occasions Dr. Munch emphasized that it was a particularly important objective to preserve the people's »spiritual reserve without any approval of the German new order«.

The Danish sources of archives do not seem to contain anything indicating Dr. Munch's having ever spoken of »neutrality policy« or »neutral status«, let alone of continuing the neutrality policy from before April 9th. He realized that this policy had failed and therefore on April 9th offered his resignation. Using the terms spiritual neutrality, moral neutrality, spiritual reserve and similar words it was as contrasts to spiritual approval, consequently as a dissociation from the Nazi ideology as well as from Hitler's imperialistic policy and economic new order. In other words, what he aimed at was the disposition

of mind. To him spiritual neutrality meant non-pro-German disposition, whereas he did not hold the theory that after April 9th Denmark had been in a position to maintain her status as a neutral state in the sense of International Law or to go on with neutrality policy in its proper sense. Had this been his goal it is incomprehensible that he so carefully avoided to say it in plain words, incomprehensible that he did not take advantage of the chance given him by Ribbentrop's having resorted to the idea of »protection of neutrality« as a sort of excuse for the occupation.

According to the above mentioned, neither in the theory of International Law nor in Danish or German sources concerning the development in the weeks after April 9th can there be found a basis for claiming that the neutrality of Denmark was preserved during the German occupation.

Neo-neutrality: In connection with the question about Denmark's status after April 9th it has been postulated that the ideas of Georg Cohn (1921-1955 Georg Cohn, L.L.D., was adviser to the Danish Foreign Ministry in the field of International Law) concerning neo-neutrality were the legal basis to which Dr. Munch clung in this matter and it has been claimed that the neo-neutralistic theory had shown itself useful in Denmark's situation. On the following grounds this theory must be repudiated:

Georg Cohn's doctrine on neo-neutrality was an answer to and a contradiction of the idea of the aggression as the *norme fondamentale* of prevention of war. This idea was based upon the war-guilt dogma (art. 231 in the Treaty of Versailles).

The neo-neutrality doctrine categorically turns down that dogma. It turns against war as such. It disqualifies all sorts of war: war of aggression, war of defence, war of sanctions, war of execution. Its principal task is to prevent war. It demands effective means being brought to bear for the prevention or the cease of war. Therefore, it demands common activity from the states accepting it.

Consequently, the requirements as to neutral status in the classical sense are much more simple than for neo-neutral status. In the former case it suffices in principle that nothing be done, in the latter the neutral state must join as participant in a system of war-prevention. When classical neutrality applies only to free sovereign states mastering their own foreign policy in all directions, this is the case in a still higher degree as far as neo-neutrality is concerned.

Georg Cohn's doctrine on neo-neutrality was brought forth at conferences of the League of Nations in the middle of the 1930ies. It attracted attention within the League and Dr. Munch took interest in its ideas, but it did not lead to practical results in international relations. It appeared too late for that. In view of the development of the Hitler regime in Germany the idea of abandoning the doctrine of aggression and war-guilt in favour of the neo-neutrality necessarily had to become less and less acceptable. As things developed a war of defence could not be condemned on a par with a war of aggression. That was not realistic. At the League of Nation conferences mentioned the supporters of the aggression-doctrine naturally dominated. The doctrine of neo-neutrality was a child of the Geneva atmosphere in as much as it emanated from what was called the new order of law under the League. But at the time the significance of the League was shrinking rapidly, and the neo-neutrality doctrine faded as a non-realistic ideal. It is unthinkable that Munch should not have

realized that this doctrine was incommensurable with Denmark's situation and consequently of no use to us in our predicament after April 9th. The doctrine never acquired general approval among the states and after the conquest of Czechoslovakia in the spring of 1939 it had no chances. Isolated a single state could not practice neo-neutrality, it required active co-operation of several states.

Quasi-neutrality: Having abandoned the theory about continuation of Denmark's neutrality in the classical sense after April 9th there is, however, reason to raise the question whether the Danish Government did not carry out their policy of negotiations in such a way that *de facto* it turned out to harmonize with the conditions for neutral attitude. On the whole this question can presumably be answered in the affirmative from the following points of view: Denmark's position as a non-belligerent state was obviously incontestable, and the Government never took side for either of the belligerent parties, but being in an emergency as they were it was unavoidable for them to make concessions to the occupant in some secondary fields: supply of food and war material, man power for different sorts of labour, enlistment of voluntary soldiers. Such concessions were made against the will of the Government by virtue of the principle of *jus necessitatis* and only to an extent that could be of no essential influence on the importance of the occupation for the balance of power between Germany and the other belligerent part. As a matter of fact they were indirectly in the interest of the Allies in as much as, thanks to them, a German war administration of Denmark could be avoided. Therefore Germany's economic exploitation of Denmark during the war remained inferior to what it would have been under such an administration.

All things considered it can be assumed that the political attitude of the Danish Government during the German occupation, roughly speaking, corresponded to the requirements which must be fulfilled by a neutral state in the primary as well as in the more secondary fields of the concept of neutrality, and that the digressions therefrom were balanced by our emergency. Thus, the Government's attitude can be named: quasi-neutral.