

Nils Svenningsens anfægtelse

AF

BO LIDEGAARD

I 1995 opstod fornyet interesse om en af de store skikkelser i nyere dansk diplomati, embedsmanden og politikeren Nils Svenningsen (1894-1985). I noget der lignede en lidt forsinket markering af 100-året for Svenningsens fødsel udsendte udenrigsministeriets tidligere overarkivar og kender af dansk udenrigspolitik, dr.phil. Viggo Sjøqvist, en biografi med et indforstået portræt af sin gamle direktør og personlige ven. Siden blev Svenningsens navn i sommeren 1995 trukket ind i debatten om dansk sikkerhedspolitik i 1950'erne og – ikke mindst – i polemikken om udenrigsministeriets forvaltning af dansk atompolitik i samme periode.¹

Nils Svenningsen var ved Danmarks besættelse chef for udenrigsministeriets juridisk-politiske afdeling og blev året efter direktør for ministeriet. Som Erik Scavenius' nærmeste medarbejder blev han en af 'forhandlingspolitikens' chefarkitekter. Efter denne politiks parlamentariske sammenbrud den 29. august 1943 blev Svenningsen departementschefstyrets ledende personlighed og i tiden frem til befrielsen ankermand for videreførelsen af 'forhandlingspolitikens' efterspil. Efter befrielsen var Svenningsen sammen med Erik Scavenius blandt de ansvarlige, der åbent stod ved den 'forhandlingspolitik', få andre i efterkrigsårenes stemning af fortrængning og selvretfærdighed ville vedkende sig. Under indtryk af skarp og ofte personligt rettet kritik af hans embedsførelse under krigen blev Svenningsen i efteråret 1945 udnævnt til gesandt i Stockholm og vel af de fleste afskrevet som fortidens mand. Med afsæt i den respekt, der i det politiske miljø stod om hans indsats som 'regeringschef' i de sidste besættelsesår, gjorde han i 1951 et usædvanligt *come back* som udenrigsministeriets direktør. Den post bestred

¹ Viggo Sjøqvist: Nils Svenningsen. Embedsmanden og politikeren. En biografi. København 1995. Biografien udgives på Christian Ejlers' Forlag som led i en serie biografier over danske politikere under Kristian Hvidts redaktion.

han igen gennem ti år frem til 1961, hvor han måtte gå som konsekvens af daværende udenrigsminister Jens Otto Krag's opgør med det *ancien régime* i udenrigsforvaltningen, Svenningsen også blev identificeret med.²

Som denne ultrakorte biografi allerede antyder, var diplomaten Nils Svenningsen mere end blot embedsmand. Han var i høj grad også den, der i vigtige perioder af nyere dansk historie satte et stærkt personligt præg på landets udenrigspolitik. Det var han sig bevidst, og i sit lange aktive otium gjorde han en betydelig indsats for at argumentere for »sin« politik, også i et historisk perspektiv. I 1960 skrev Svenningsen en personlig præsentation af H. C. Hansens udenrigspolitik, og i de følgende år bidrog han til debatten om besættelsestiden med en række skarpe indlæg og analyser.³ Endelig var han – i øvrigt i nært samarbejde med Viggo Sjøqvist – en af hovedkræfterne ved udarbejdelsen af udenrigsministeriets officielle 'selvbiografi' i anledning af tjenestens 200-års jubilæum i 1970.⁴

Vi har således at gøre med noget så usædvanligt i nyere dansk forvaltningshistorie som en centralt placeret beslutningstager, der både har ageret administrativt og politisk, og som efterfølgende har bidraget til historieskrivningen om sin egen gerning.

Nils Svenningsen tog i afgørende situationer ansvaret for en politik, som gik ud over rammerne for, hvad en dansk embedsmand normalt forventes at kunne og måtte foretage sig. Bedst kendt er naturligvis hans rolle som departementschefstyrets leder 1943-45. Men også gennem det ti-år, hvor Danmark gennemførte den vanskelige omstilling fra neutralitets- til alliancepolitik og fandt sine ben som troværdig alliancepartner, medvirkede han til forvaltningen af en udenrigspolitik, der i hvert fald på visse punkter stred mod den officielle og parlamentarisk fastlagte. Det store drama i Svenningsens virke, både som embedsmand og politiker, er *legitimiteten* af disse skridt. Hans historiske og kommenterende artikler

² Portrætskitser af »Svenningsens« udenrigsministre efter krigen, John Christmas Møller 1945, Ole Bjørn Kraft 1950-53, H. C. Hansen 1953-58 og Jens Otto Krag 1958-62 findes i *Vandkunsten*, 1994.

³ Bidrag til »Bogen om H. C. Hansen«, København 1960; »Danmarks Besættelse 1940-45. Lidt forhistorie. Nogle generelle synspunkter og refleksioner om forhandlingspolitikken og modstandsbevægelsen« *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Vol. 37, Fasc. 1-4, 1967. »Danmarks status efter den tyske besættelsesaktion den 9. april 1940« *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1969; »Danmarks status efter 9. april 1949 og dr. P. Munchs politik« *Historisk Tidsskrift*, 12. rk. V, 1971; »Nogle bemærkninger til Henning Poulsens doktordisputats vedrørende besættelsesårene 1940-1945« *Historie*, ny række IX, 1970-72.

⁴ Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, bd. II, ved Paul Fischer og Nils Svenningsen. København 1970.

vidner om, at dét resten af livet optog ham mere, end han måske ville være ved, og om, at han oplevede den kritik, der mødte ham, ikke bare som en professionel udfordring, men også som en personlig anfægtelse.

Det er dette perspektiv, der i det følgende forsøgsvis skal udvikles nærmere. Med udgangspunkt i Svenningsens to store sager: 'Forhandlingspolitikken' under besættelsen og atompolitikken i 1950'erne rejses spørgsmålet om forholdet mellem embedsmanden og politikerens Nils Svenningsen. Analysen vil tage udgangspunkt i Svenningsens egen argumentation, som kan bidrage til forståelsen af rationalet bag hans – og Danmarks – politik i de pågældende perioder. Den kan samtidig bruges som selvstændig kilde til Svenningsens syn på embedsmandens rolle i udenrigsforvaltningen.

'Forhandlingspolitikken'

Svenningsen var til sin dødsdag optaget af at argumentere for, at 'forhandlingspolitikken', til hvilken han også regnede tiden under departementschefstyret, grundlæggende var *rigtig*. Han søgte ikke et dialektisk videnskabeligt – men et endegyldigt politisk og i sidste ende vel også moralsk svar, og han havde svært ved at slå sig til tåls med det akademiske ræsonnement, at vurderingen nødvendigvis må afhænge af de forudsætninger, der ligger til grund for spørgsmålet.

Svenningsens konklusion måtte hver gang blive den samme: Der *skulle* føres politik. 'Forhandlingspolitikken' var i hver enkelt af krigens faser dén, der bedst varetog Danmarks interesser, både når det gjaldt overlevelsen under besættelsen og Danmarks internationale stilling efter krigens slutning. Den 9. april 1940 – og igen i august 1943 – var sagen sat på spidsen. Der skulle træffes valg, som havde karakter af et enten-eller: *Enten* påtog regering og administration sig forvaltningen af det besatte land, og så måtte der samarbejdes loyalt med besættelsesmagten, med alt hvad det indebar. *Eller* også sagde man fra, og så ville besættelsesmagten overtage ansvaret – med alt hvad dét indebar. Både Scavenius og Svenningsen insisterede såvel under som efter besættelsen på, at alle de små beslutninger og indrømmelser, som de i kampens hede og i eftertiden blev kritiseret for, kunne føres tilbage dette grundlæggende valg. Havde man sagt A, måtte man også sige B. Og de fastholdt overbevisningen om, at det også i historiens bakspejl var rigtigst selv at beholde så meget som muligt af ansvaret. Det var ikke et synspunkt, der levnede plads til hverken den hjemlige modstand eller den sabotage, frie danske i udlandet udøvede mod 'forhandlingspolitikken' og den fiktion om Danmarks fortsatte suverænitet og neutralitet, denne hvilede på.

Når det gjaldt efterkrigstidens debat, yndede Svenningsen selv at sætte sagen på spidsen. I nogle af sine senere artikler kommer han tæt på det provokerende synspunkt, at Danmarks stilling efter den 5. maj 1945 i alt væsentligt ville have været den samme – modstandsbevægelse eller ej. Sjøqvist forsøger i sin biografi udglattende at affærdige dette udsagn som »det rene fantasteri« (Sjøqvist, 1995, s. 165). Men samme grundsyn genfindes i Svenningsens velunderbyggede analyse fra 1970 af udenrigstjenestens historie under besættelsen og i øvrigt i flere af hans arbejder fra 1960'erne – for ikke at tale om i hans voldsomme udfald under og efter krigen mod de af udenrigsministeriets tjenestemænd, som ikke loyalt sluttede op omkring 'forhandlingspolitikken'. Det var uforståeligt for ham, at modstandsbevægelsen og enkelte af udenrigstjenestens egne folk, hvis forudsætninger ikke var ulig hans egne, med stigende styrke hævdede, at 'forhandlingspolitikken' ikke tjente landets interesse, og derfor ikke kunne legitimeres – i hvert fald ikke i den udstrækning og form, Svenningsen praktiserede den. Han tilgav aldrig de kolleger, der havde »svigtet«: Regeringen havde truffet en politisk beslutning, og det var herefter op til forvaltningen, i dette tilfælde i høj grad udenrigsministeriets embedsmænd, loyalt at udmønte denne politik.

Det var en indstilling, langt størstedelen af befolkningen i første omgang valgte at affinde sig med, men samtidig en praksis, som i stigende omfang virkede stødende, ikke kun på grund af besættelsesmagtens fremfærd, men også fordi flere og flere med tiden opfattede det som forkert, at danske myndigheder uden smålig skelen til landets love forvaltede en politik, som var i strid med dansk lov og demokratiske traditioner. Selv 'forhandlingspolitikken's' varmeste fortalere havde en grænse, udover hvilken, de ikke ville gå – heller ikke selv om det indenfor 'forhandlingspolitikken's' egen logik ville have været rigtigst. Indførelse af dødsstraf for sabotage og interneringen af jøderne var sådanne barrierer. Men selv efter det brud, kravet om sådanne tiltag afstedkom, var der under Svenningsens departementschefstyre grundlag for en videreførelse af centrale elementer i samarbejdet *til landets bedste*.

I sin biografi fremsætter Viggo Sjøqvist forsøgsvis den hypotese, at man muligvis i Svenningsens svenske baggrund – Svenningsen var født svensk og blev først som ung naturaliseret dansker – kan finde baggrunden for, »at den rationelle forhandlingspolitik uden de nationale overtoner appellerede langt mere til ham, end den følelsesbetonede nationalistiske modstandsbevægelse« (Sjøqvist, 1995, s. 166). Som forklaring yder hypotesen næppe Svenningsen fuld retfærdighed. Der kan – som Sjøqvist også understreger – »ikke sættes den mindste plet på Svenningsens loyalitet i kampen for Danmarks sag«, og intet i hans

optræden eller argumentation antyder, at der i hans professionelle diplomatiske afstand til nationalromantik i dens mere vulgære form lå noget særligt 'udansk', eller at han mindre end modstandsbevægelsens fremtrædende skikkelser ønskede at arbejde for Danmarks interesser. Sjøqvists hypotese styrkes heller ikke af, at den eneste fremtrædende danske diplomat, som fra begyndelsen klart indtog en anden holdning end Svenningsen, var Danmarks gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, der også 'kun' var naturaliseret dansker, og i øvrigt som Svenningsen blottet for nationalromantiske forestillinger. Eller for den sags skyld af, at næste geled i udenrigstjenestens forvaltning af 'forhandlingspolitikken', Frants Hvass, Jens Rudolph Dahl og Knud Styhr, alle var pæredanske. Det var ikke målet men midlerne, der var uenighed om. Det var forskellen mellem kamp og tilpasning. Og her vedblev det at være Svenningsens synspunkt, at 'forhandlingspolitikken', selv ud fra modstandsbevægelsens egne forudsætninger, var den rigtige politik. Det må man respektere som embedsmandens *politiske* grundsyn – også selv om hans vedvarende engagement i debatten i sig selv må tages som udtryk for en erkendelse af, at flere svar *kunne* være mulige.

Samtidig kaster Svenningsens argumentation lys over hans opfattelse af embedsmændenes rolle i udenrigstjenesten. I det traditionelle diplomatis direkte loyalitetsforhold overfor kongen lå et element af *ubetinget* personlig loyalitet overfor den udøvende magt, som er væsensforskellig fra den moderne opfattelse, hvorefter embedsmænd har en forpligtelse, der er overordnet den umiddelbare som den udøvende magts loyale tjenere, nemlig en forpligtelse overfor landets love – i sin yderste konsekvens Grundloven og demokratiet selv. For Svenningsen kunne det nok være et samvittighedsspørgsmål, om han under besættelsen var med til at påtage sig et ansvar for besættelsesmagtens ugerninger, som han bestemt ikke sympatiserede med. Men det var næppe en dybere anfægtelse, at han i den tvangssituation landet befandt sig i, var medansvarlig for at sætte en række grundlæggende demokratiske spilleregler ud af funktion.

Svenningsen indlod sig ikke i diskussion med den overfladiske kritik, som de selvretfærdige efter befrielsen rettede mod hans omgang med tyske embedsmænd og officerer eller med kritikken af konkrete beslutninger og indrømmelser, han hen ad vejen i ekstremt vanskelige situationer havde taget ansvaret for. Man kan naturligvis altid diskutere visdommen af de enkelte skridt, men få vil formentlig være uenig i Sjøqvists samlede vurdering af, at Svenningsen ud fra 'forhandlingspolitikken' egne forudsætninger gjorde en fremragende indsats som udenrigsministeriets direktør under besættelsen – en vurdering, som i

øvrigt også er et gennemgående træk i Jørgen Hæstrups store analyse af departementschefstyret.⁵

Under dette niveau lå imidlertid det for Svenningsen langt mere pinagtige spørgsmål om, hvorvidt man som embedsmand i en given situation er berettiget, ja måske ligefrem forpligtet til at påtage sig ansvaret for en politik, der ikke er fuldt ud konstitutionel, når man finder, at den er nødvendig af hensyn til kongerigets og befolkningens overordnede interesse. Om hensynet til rigets interesser og regeringens mulighed for at udøve udenrigspolitik i sådanne situationer går forud for parlamentarisk skik og landets lov. Med andre ord, hvor grænsen går for, hvilken politik man som personligt ansvarlig embedsmand kan forsvare at administrere.

Ingen kan beskylde Svenningsen for at være gået ind i denne problematik med lukkede øjne. Han kaldte det selv »et samvittighedsspørgsmål« og var den første til skarpt og intelligent at argumentere for, at netop derved, at 'forhandlingspolitikken' var i landets og dermed almenvellets interesse, fik den sin legitimitet. Uden at Svenningsen udtrykkeligt tager problematikken med embedsmandens ansvar op, ligger der heri den underforståede antagelse, at udenrigspolitikken ikke nødvendigvis behøver følge de normale parlamentariske spilleregler, blot den føres i nationens overordnede interesse – i Svenningsens udgave som defineret af den udøvende magt, regeringen. For ham var den udenrigsministerielle embedsmands loyalitet således i første række bundet til *regeringens* politik – som Svenningsen vel at mærke også tog et personligt politisk medansvar for.

Atompolitikken i 1950'erne

Selv om Svenningsens rolle i forvaltningen af den dobbeltbundede atompolitik, skiftende regeringer førte i 1950'erne, endnu ikke er tilbunds gående undersøgt, anes efter redegørelserne i 1995 konturerne af et forvaltningsmæssigt grundsyn, der falder i tråd med det netop skitserede. Det grundlæggende politiske problem var her, at i hvert fald H. C. Hansen i en situation, hvor lavspænding og ikke-provokation stod højt på den officielle udenrigspolitiske dagsorden, så sig nødsaget til i Grønland at føre en atompolitik, der stred med den, regeringen havde parlamentarisk dækning for.

Svenningsen lagde ikke skjul på, at H. C. Hansen var hans 'yndlings-

⁵ Hæstrup, Jørgen: »...Til landets bedste – Hovedtræk af departementschefsstyrets virke 1943-45«, bd. I-II, 1966-71.

udenrigsminister'. Han havde under H. C. Hansens regime meget frie hænder til at føre den daglige politik, som stats- og udenrigsministeren umuligt kunne overkomme selv at interessere sig for. De to havde et usædvanligt harmonisk samarbejde, baseret på et sammenfaldende syn på Danmarks internationale stilling efter alliancemedlemskabet. Den amerikanske ambassade i København beskrev i 1957 Svenningsen som »an exceptionally capable career officer«, hvis »judgment is heavily relied upon by the Prime Minister«. Da H. C. Hansen i maj 1957 skulle danne sin nye trekantsregering med Det Radikale Venstre og Retsforbundet, bad han da også »meget indtrængende« Svenningsen acceptere posten som udenrigsminister. Denne takkede nej. Sporene fra Gustav Rasmussen og greve Moltke skræmte, og der var ikke meget, der trak: Svenningsen havde allerede som direktør under H. C. Hansen al den indflydelse på dansk udenrigspolitik, han måtte ønske.⁶

Svenningsen skrev i 1960 efter H. C. Hansens død et varmt mindeord om sin tidligere chef. Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, at den socialdemokratiske redaktionskomité, som stod for mindebogen om H. C. Hansen, fandt anledning til at bede en embedsmand bidrage. Men man skal ikke læse mange linier af Svenningsens indlæg, før det står klart, at her skriver en mand, der havde både personlig, professionel og politisk veneration for den afdøde socialdemokratiske stats- og udenrigsminister.⁷

Svenningsen var stadig direktør for udenrigsministeriet, da bidraget blev til. Han havde én gang tidligere haft lejlighed til at bidrage til et officielt forsvar af »sin« politik. Det var da han i 1945 kort før sin afgang som udenrigsministeriets direktør bistod udenrigsminister John Christmas Møller med at udarbejde den store forsvarstale, hvormed Christmas Møller i Folketinget efter besættelsen søgte at rehabilitere udenrigsministeriets udskældte embedsmænd, herunder Svenningsen selv. Med samme talent benyttede han nu sin hyldest til den afdøde stats- og udenrigsminister til at præsentere et engageret forsvar for 1950'ernes danske udenrigspolitik, som jo i vidt omfang også var hans egen. Bidraget er naturligvis udformet med den diplomatiske *finesse*, som undgår at afsløre andet og mere, end det, der ligger i den officielle politik. Alligevel er der visse formuleringer, der læst med den viden, vi nu har om H. C. Hansens og Svenningsens hemmelige atompolitik i Grønland, giver ny mening.

⁶ National Archives, RG.59, 759.00/3-657, Secret File; Sjøqvist, 1995, s. 148 ff, Tage Kaarsted: »De danske ministerier 1953-1972«, 1992, s. 105 f.

⁷ Kampmann og Bomholt (red.): »Bogen om H. C. Hansen«, 1960, s. 173 ff.

Med en ubrudt linie tilbage til traditionen fra den umiddelbare efterkrigstids 'brobygningspolitik', understregede Svenningsen, at H. C. Hansen

»i sine taler atter og atter i forbindelse med omtalen af NATO's opgaver og forpligtelser, understregede alliancens ansvar for at arbejde på at forebygge krig og fremme international afspænding og afrustning. Han ledede Danmarks NATO-politik med et vågent øje for, hvor vigtigt det var, at denne politik blev gennemført på så klog og behændig en måde, at intet blev slået i stykker i forholdet østover, at der ikke fremkom udtalelser eller handlinger, som virkede provokerende overfor de stater, hvis forståelse af Vestens ærlige og oprigtige fredsvilje [...], det gjaldt om at vinde.«

Svenningsen kommer herefter ind på H. C. Hansens holdning til atomvåben, og citerer udenrigsministerens kendte udtalelse fra maj 1957: »Får vi tilbudt atomvåben, er det min personlige opfattelse, at svaret bliver nej tak«, og videre fra NATO-rådsmødet i december 1957, at Danmark »under de nuværende omstændigheder« ikke anså det for rigtigt at modtage atom-ammunition.⁸

Nu ved vi, at H. C. Hansen kort før NATO-rådsmødet rent faktisk i dybeste hemmelighed lod USA forstå, at den danske atompolitik ikke indebar en ændring i den tolkning af 1951-overenskomsten om Grønlands forsvar, som gjorde det muligt for USA at indføre og oplagre atomvåben i Grønland. Og vi ved, at udenrigsministeriets ledelse havde konkret anledning til at formode, at en sådan oplagring faktisk fandt sted. Svenningsen opholder sig da også i sin artikel ved atomspørgsmålet, idet han citerer en passage fra H. C. Hansens rapport til Folketinget om NATO-rådsmødets forløb. Stats- og udenrigsministeren understreger her, at regeringens nej til atomvåben skal

»ses på baggrund af Danmarks *geografiske beliggenhed*« og videre, at det derfor må »være af betydning, at vi i *vort område* undlader foranstaltninger, der selv blot med urette vil kunne opfattes som provokation...« [mine fremhævelser, BL].

Svenningsen citerer til overflod en anden lignende udtalelse fra H. C. Hansen, som igen betoner atombeslutningens geografiske aspekt. Den etablerede atomvåbenpolitik var, som H. C. Hansen præciserede i Folke-

⁸ Jf. Poul Villaume: »Allieret med forbehold – Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-61«, Kbh. 1995, s. 542 ff og Erik Boel: »Socialdemokratiets atomvåbenpolitik, 1945-88«, København 1988, s. 38 ff.

tinget, geografisk bestemt. Og, antyder Svenningsens betoning af dette aspekt, således ikke gældende for Grønland, hvis strategiske beliggenhed ikke kunne sammenlignes med Danmarks. Nok kunne hverken H. C. Hansen eller Svenningsen sige det direkte i 1957 eller 1960, men for den indviede *havde* de taget et »geografisk forbehold« i atompolitikken. De nævnte passager har næppe i datiden givet anledning til løftede øjenbryn, men virker i dag som Svenningsens indlæg i debatten om det *rigtige* i den førte atompolitik.

Danmarks dobbeltbundede atompolitik i 1950'erne var udtryk for, hvor vanskeligt det var at få enderne fra den traditionelle ikke-provokationspolitik til at mødes med de nye krav, alliancen stillede til dansk medansvar, også for alliancens militære doktrin: Atompolitikken. Det var svært at forene lavspændingsbudskabet og *Nej til atomvåben* med virkelighedens verden højt mod nord i rigets fjerneste egne. Og det var måske heller ikke nødvendigt. Regeringen besluttede at ty til den nødudgang, der bestod i at hemmeligholde det grundlæggende forhold, at den offentligt førte danske sikkerhedspolitik ikke omfattede Grønland. Svenningsen må nødvendigvis have været nært inddraget i denne beslutning og dens efterfølgende forvaltning. Sagen om det amerikanske engagement i Grønland blev ekspederet i udenrigsministeriet, og for eksempel formuleringen af H. C. Hansens komplicerede »udtalelse« til den amerikanske ambassadør i november 1957 bærer alle det skolede diplomatiske præg. Svenningsens engagement bekræftes også af, at dokumentet findes på udenrigsministeriets akter.

Dermed stillede udenrigsministeriets direktør sig igen på regeringens side i en sag, der indebar, at normale parlamentariske procedurer blev tilsidesat, og at befolkningen fik præsenteret et ufuldstændigt billede af, hvad Danmarks sikkerhedspolitik faktisk var. At både Nils Svenningsen og H. C. Hansen uden tvivl ville have argumenteret, at sådanne skridt var en følge af den kolde krigs nødvendighed, gør kun parallellen til 'forhandlingspolitikken' under anden Verdenskrig så meget desto mere iøjnefaldende: Hvor nationens vitale interesser stod på spil, måtte embedsmanden uden smålige hensyn loyalt stille sig bag den udøvende magts udenrigspolitik.⁹

⁹ Flere af Nils Svenningsens efterfølgere som udenrigsministeriets direktør og andre ledende embedsmænd har i udenrigsministeriets jubilæumsbog, »Nye grænser. Udenrigstjenesten 1970-1995«, København 1995, kommenteret udenrigstjenestens udvikling gennem de seneste femogtyve år. Se særlig Eigil Jørgensens bemærkninger om det problematiske forhold mellem regering og Folketing i udenrigspolitiske krisesituationer (s. 152 ff.).

Embedsmanden og politikeren

Det er ingen tvivl om, at Svenningsens betydning for formuleringen og udøvelsen af Danmarks udenrigspolitik i 1940'erne og 1950'erne var betydelig. *Hvor* betydelig kan være vanskeligt at fastslå, fordi det var en del af Svenningsens talent at være i overensstemmelse med den udenrigspolitik, skiftende regeringer førte (uden, at der hermed er taget stilling til, hvad der var årsag og hvad virkning).

Bortset fra hans personlige ansvar for departementschefstyret, havde Svenningsen derfor ikke behov for at legitimere den førte politik. Forsvaret kunne han helt have valgt at overlade til politikerne. Det bemærkelsesværdige er, at han alligevel vedkendte sig et *politisk* ansvar. Under departementschefstyret gjorde han det åbenlyst ved som administrativ chef at påtage sig at videreføre grundelementerne i regeringens 'forhandlingspolitik', da denne blev parlamentarisk og folkeligt uholdbar. 'Forhandlingspolitikken' i bredere forstand forsvarede han ved i sit otium at indlede en uforsonlig polemik mod kritikerne af »hans« politik og mod de udenrigsministerielle embedsmænd, der havde undsagt den. Og det »geografiske forbehold« i atompolitikken forsvarede han allerede i 1960 så subtilt, at meningen først træder klart frem efter den nylige offentliggørelse af forbeholdets konkrete udformning.

Svenningsen var sig bevidst, at han så at sige personificerede skæringspunktet mellem embedsmanden og politikeren. Det vidner om hans format, at han altid vendte tilbage til spørgsmålet, og med styrke og åbenhed vedgik sine standpunkter – også i en tid, da de måtte forekomme unødigt polemiske. Han søgte ikke længere udglattende konsensus, men opklarende debat. Derved stak *politikeren* i ham igen hovedet frem.

De nævnte eksempler afslører ikke, hvor Svenningsen ville stille sig i det tilfælde, hvor der var en konflikt mellem regeringens politik og det, han selv anså for nationens overordnede interesser. Hans polemik mod Henrik Kauffmann hjælper ikke her, fordi Svenningsens kritik netop i høj grad gik på, at Kauffmanns politik – udover at være illoyal over for regeringen – også skadede landet: Var *forkert* i Svenningsens absolutte forstand.

En antydning af, hvordan Svenningsens så sin egen rolle, kan man dog få af forløbet omkring hans afgang som udenrigsministeriets direktør i 1961. Jens Otto Krag måtte her sætte sit ønske om en ny direktør igennem på trods af, at Svenningsen ikke lagde skjul på, at han fandt et direktørskifte både urimeligt og uhensigtsmæssigt. Her havde regeringen ikke *ret*, hvilket Svenningsen ikke undså sig for at sige rent ud – både

til sin minister og til en bredere kreds, som siden kunne være med til at fælde historiens dom.

Nils Svenningsen ønskede ikke at præsentere sig selv som en embedsmand, der blindt fulgte skiftende regerings politik. Tværtimod insisterede han på selv at tage stilling til denne politik og selv at påtage sig et politisk ansvar. Den underliggende opfattelse af embedsmandens rolle i udenrigsforvaltningen var, at denne er forpligtet overfor regeringen, men samtidig også i forhold til nationens overordnede interesse: Den *rigtige* politik. Til gengæld måtte andre hensyn, herunder til de parlamentariske spilleregler, veje mindre tungt.