

Danmarks uafhængige udenrigstjeneste

1940-1945

AF

BO LIDEGAARD

Opretholdelsen af »suverænitetfiktionen« var en af grundpillerne i samarbejdspolitikken efter 9. april 1940. For udenrigsministeriet var videreførelsen af landets »selvstændige« diplomati derfor af stor symbolsk og politisk betydning, og ministeriet gjorde gennem det meste af krigen en målrettet indsats for at sikre de udsendte diplomaters fortsatte loyalitet. Denne var imidlertid langt fra givet. Set fra Den frie Verden var støtte til samarbejdspolitikken ikke altid indlysende, og i løbet af krigen brød stadig flere danske gesandtskaber med København for at etablere sig som uafhængige repræsentationer for et »frit Danmark«. Danmarks gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, var den første, der sagde fra, og i løbet af krigen blev han samlingspunkt for en stadig mere omfattende »uafhængig« dansk udenrigstjeneste med repræsentationer i alle verdensdele.

Kampen om Danmarks 73 udsendte diplomater »af karrieren« begyndte straks efter besættelsen den 9. april 1940. Fra udenrigsministeriet i København udgik der en generel instruktion til de danske repræsentationer, fordelt på 30 lande overalt i verden. Den gav oplysning om »den indtrufne Situation« og gengav såvel det tyske tilsagn om at ville »sikre Kongerigets territoriale integritet [...] og Landets fremtidige politiske Uafhængighed« som regeringens opfordring: »Ro og Orden maa præge Landet og loyal Optræden maa udvises overfor alle som har en Myndighed at udøve«.

Få timer senere udsendte Henrik Kauffmann et alternativt cirkulære-telegram til sine kolleger i den frie verden. Heri redegjorde han for sin egen stilling, som uden at lægge op til et åbent brud lagde afstand til regeringens samarbejdspolitik og som gjorde det klart, at han fremover alene ville føle sig forpligtet i forhold til arbejdet for et »frit og uafhængigt Danmark«. Telegrammet indeholdt også en præsentation af

den amerikanske politik og udgjorde samlet en slet skjult opfordring til andre udeværende danske diplomater om at følge Kauffmanns linie. Cirkulæretelegrammet blev det første skridt i Kauffmanns langvarige bestræbelser for at opbygge en uafhængig dansk udenrigstjeneste med centrum i Washington, ligesom det rummede kimen til det mere almene opgør med regeringens samarbejdspolitik, som Kauffmann i de første krigsår stillede sig i spidsen for.

Kauffmanns opfordring til mytteri fik en blandet modtagelse blandt hans kolleger. Selv om syv umiddelbart reagerede positivt (Argentina, Brasilien, Mexico, Iran, Japan, Ægypten og Portugal), viste det sig hurtigt, at situationen for hver enkelt var mere kompliceret end som så, og at de danske repræsentationers stilling i de enkelte lande ikke kun afhang af repræsentationschefens holdning, men i høj grad også af værtslandets – og af krigens udvikling. For de fleste var et åbent brud med København og en videreførelse af et »uafhængigt gesandtskab« umiddelbart en praktisk umulighed, allerede fordi deres værtslande ikke ønskede et brud med den »suveræne« regering i det »neutrale« Danmark.

Flere danske diplomater lagde alligevel distance til København og tilsluttede sig mere eller mindre helhjertet Kauffmanns linie. Men de fleste søgte i første omgang at undgå en direkte konfrontation med udenrigsministeriet. Det gjaldt også Kauffmann selv, som efter de første tilkendegivelser i dagene efter 9. april 1940 rebede sejlene i forhold til udenrigsministeriet, indtil han i april 1941 fremprovokerede et åbent brud med samarbejdspolitikken ved bag regeringens ryg at indgå en overenskomst med USA om forsvaret af Grønland. For udenrigsministeriet var der tilsvarende en interesse i at holde situationen flydende så længe som muligt. Set fra København var der i det første besættelsesår alt at tabe og kun lidt at vinde ved at sætte den enkelte diplomat kniven på struben og tvinge ham til utvetydigt at melde ud i forhold til suverænitetsfiktionen.

Resultatet var, at der herskede betydelig usikkerhed om, hvor de enkelte diplomater stod, og i hvilken udstrækning de repræsenterede regeringen og samarbejdspolitikken. Selv om der efterhånden skete en vis afklaring på flere poster, lykkedes det helt frem til befrielsen flere gesandter at undgå en klar stillingtagen. Heller ikke efter 5. maj 1945, da også udenrigstjenesten havde sine sår at hele, var der den store lyst til at gøre regnskabet op, og Den Parlamentariske Kommission, der bl.a. fik til opgave at undersøge forholdene i udenrigsministeriet under besættelsen, lod sig nøje med en kortfattet oversigt udarbejdet af udenrigsministeriet selv. Først i 1970 blev den uafhængige udenrigstjeneste mere udførligt beskrevet, men da af en mand, som i høj grad selv var part i

sagen: Udenrigsministeriets direktør under besættelsen og en af samarbejdspolitikens chefarbarkitekter, Nils Svenningsen.¹

Svenningsens hovedkonklusion er, at kun 20 ud af de i alt 73 udsendte tjenestemænd af karrieren brød med regeringen, og han tegner generelt et billede af en udetjeneste, der – med Kauffmann som eneste væsentlige undtagelse – i det store hele forblev loyal overfor regeringens politik. Det er denne fremstilling, som i det følgende vil blive nuanceret og revideret.

1. DE FØRSTE FALDER FRA

Henrik Kauffmann gjorde i ugerne og månederne efter 9. april 1940 en målrettet indsats for at opnå den amerikanske regerings anerkendelse som »uafhængig gesandt«. I State Department var man imidlertid umiddelbart – trods megen velvilje for Kauffmann – tilbøjelig til at fastholde normale diplomatiske forbindelser med samarbejdsregeringen i København. Og så længe USA ikke ville svække båndene til samarbejdsregeringen, måtte Kauffmann holde situationen flydende. Helt frem til grønlandsoverenskomsten i april 1941 undgik han et egentligt brud med København. Samtidig arbejdede han ihærdigt på at styrke sin position, særlig på den vestlige halvkugle. I slutningen af april 1940 sikrede han sig opbakning fra de tre udsendte generalkonsuler i USA, Bech i New York, Baumann i Chicago og Sporon-Fiedler i San Francisco, og han stod i tæt kontakt med sine kolleger i Canada og Latinamerika.

I USA optog frygten for nazistisk infiltration i de latinamerikanske lande sindene. Kauffmann spillede dygtigt på denne – som vi nu ved stærkt overdrevne – frygt, og han plantede gradvist det synspunkt, at hensynet til forsvaret af den vestlige halvkugle og til Monroedoktrinen betød, at diplomatiske repræsentanter udsendt af den danske regering efter 9. april 1940 *ikke* kunne accepteres på det amerikanske kontinent. Som repræsentanter for en regering, der handlede under tysk tryk, var sådanne diplomater i en vis forstand at betragte som tyske agenter. Gennem en systematisk lobbyindsats lykkedes det efterhånden Kauff-

¹ Forholdene på de danske diplomatiske repræsentationer i udlandet er beskrevet i »Beretning til Folketinget afgivet af Den Parlamentariske Kommission«, bd. V, s. 1733. Fremstillingen, som særlig for perioden efter 1941 er summarisk, bygger helt overvejende på et notat af 31. august 1945 fra udenrigsministeriet vedr. »Forholdet til Gesandterne i den frie Verden i Perioden fra den 9. April 1940 til Udgangen af 1941«. Notatet, som med 28 underbilag er optrykt i bilag A til Beretningen, s. 163179, er underskrevet af udenrigsministeriets daværende direktør, Nils Svenningsen, som også har forfattet den senere, mere omfattende gennemgang i »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd.II, s. 182-231.

mann at få den centrale embedsmand i State Department, viceudenrigsminister Adolf Berle, som var ansvarlig for hemisfæreforsvaret, til at gøre dette synspunkt til sit eget.²

Derved undergravede Kauffmann ikke blot samarbejdspolitikken »suverænitetfiktion«. Han befæstede også den opfattelse af den danske regering som værende ufri og underlagt tysk tvang, som kunne medvirke til at fremprovokere et diplomatisk brud med København.

Latinamerika

I Latinamerika havde Danmark diplomatiske repræsentationer i Argentina, Brasilien og Mexico. Gesandten i Buenos Aires, Fin Lund, var tillige akkrediteret i Uruguay, Bolivia og Chile, sidstnævnte sted bistået af den honorære legationssekretær »Tito« Wessel, som var Kauffmanns personlige ven. I Rio de Janeiro var Ove Sehested gesandt, mens chefstolen på gesandtskabet i Mexico var midlertidigt besat af den nyudsendte Einar Blechingberg, som dog kort efter Danmarks besættelse tog til Washington for at bistå Kauffmann på gesandtskabet dér. Herefter varetog chargé d'affaires Karl Jørgensen midlertidigt Danmarks interesser i Mexico og i

Svenningsens fremstilling i jubilæumsskriftet er også i vid udstrækning baseret på notatet fra 1945, men går længere ind i en diskussion og vurdering af de enkelte gesandters optræden. Fremstillingsformen afspejler Svenningsens personlige engagement, som også lejlighedsvis afsløres rent sprogligt, når der refereres til de rebelske gesandter som »de« og »dem«, modsat udenrigsministeriet, der i sådanne passager typisk omtales som »vi« eller »os«.

En alternativ analyse af hele problematikken findes hos Jørgen Hæstrup, som tager udgangspunkt i det skift i retning af en »uofficiel udenrigspolitik«, som modstandskampen og etableringen af repræsentanter for »De frie danske« i udlandet indebar. Han ser således gesandternes brud med samarbejdspolitikken i en større politisk sammenhæng, idet hans udgangspunkt er modstandskampen i Danmark. Jørgen Hæstrup: »Hemmelig Alliance«, 1959, bd I, s. 185-208.

Administrationshistorikeren Niels Petersen har i en anmeldelse af udenrigsministeriets jubilæumsværk hæftet sig ved, at Svenningsen i beskrivelsen af forholdet til gesandterne ude i verden er »så dybt personligt engageret, at et kvart århundrede ikke har skabt nogen distance til synspunkterne fra dengang.« Niels Petersen: Anmeldelse af »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, *Historisk Tidsskrift*, 1975, hæfte 1, s. 164 ff. Kauffmanns stilling som uafhængig gesandt i de første besættelsesår er behandlet af Finn Løkkegaard: »Henrik Kauffmann og det uafhængige gesandtskab i Washington 1940-42«, 1968.

Jeg har selv givet en kortere præsentation af den uafhængige udenrigstjeneste i *Siden Saxo*, nr 1, 1995, ligesom særlig Kauffmanns stilling behandles i min »I Kongens Navn – Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-58«, Samleren 1996, særlig s. 228 ff.

² I perioden fra den 10. april 1940 havde Kauffmann løbende møder med Berle om forholdene på de danske repræsentationer i Latinamerika og andre steder i verden. De fleste samtalerreferater findes i National Archives (NA), RG.59, 701.5911, incl. Confidential File.

de mellemamerikanske lande. Jørgensen var fra starten helt på Kauffmanns linie.³

De enkelte latinamerikanske regeringers holdning til de danske diplomater afspejlede imidlertid vidt forskellige synspunkter på spørgsmålet om, hvorvidt den danske regering fortsat måtte anses for suveræn. Det blev derfor et vigtigt mål for Kauffmann at sikre sig sine sydamerikanske kollegers opbakning – helst i form af et klart brud med samarbejdsregeringen i København.

Fra Argentina og Brasilien hjemsendte gesandterne, Lund og Sehested, kort efter 9. april telegrammer, som i store træk fulgte Kauffmanns tilsvarende nogle dage tidligere. Fin Lund var netop blevet overflyttet fra Mexico, og han havde siden 1916 opholdt sig forskellige steder på den vestlige halvkugle, herunder en lang årrække i USA og Mexico. Han oplyste udenrigsministeriet om, at »hans« sydamerikanske regeringer opfattede den danske regerings stilling på samme måde som USA – med al den tvetydighed, det indebar. Efter klager fra Tyskland over Fin Lunds optræden lagde København pres på ham for at få en klar loyalitetstilkendegivelse. I april 1941 blev han opfordret til at lægge afstand til Kauffmanns undertegning af grønlandsoverenskomsten og direkte spurgt, om han var rede til at følge instruktioner hjemmefra. Lund svarer, at han vedblivende vil følge »Retningslinier jeg skønner ikke [er] givne under Pres og mod danske Interesser«.

Men efter Kauffmanns dramatiske skridt var en sådan vag tilkendegivelse ikke længere tilstrækkelig for udenrigsministeriet. Fin Lund bliver ringet op af udenrigsministeriets daværende direktør, O.C. Mohr, som stillede ham overfor et ultimatum: Hvis han ikke snarest afgav en utvetydig loyalitetserklæring, ville han blive hjemkaldt. Og hvis han nægtede at efterkomme denne ordre, måtte han imødesee øjeblikkelig afskedigelse uden pension.⁴

For udenrigsministeriet var det i den ophidsede stemning, der var opstået i april 1941 efter Kauffmanns åbenlyse oprør, vigtigt, at ikke flere af de udsendte gesandter erklærede sig uafhængige, og Mohrs initiativ gav – tilsyneladende til ministeriets egen overraskelse – det ønskede resultat: Med en kovending meddelte Fin Lund den 1. maj 1941 lako-

³ Rigsarkivet (RA), Gesandtskabet i Washington, 3.Ø.12. Kauffmann korresponderede livligt med »Tito« og med dennes hustru, Lucia, hos hvem han ofte indlogerede sig under sine ophold i New York. NA, RG.59, 701.5912/21, P.M., Maj 3, 1944.

⁴ RA, udenrigsministeriets akter, 84.B.2.a; Den Parlamentariske Kommission, bd. V, s. 19 f og bilag s. 165 f og 172 f. Se også »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd.II, s. 226 ff. Mohr ringede i slutningen af april 1941 til flere af de frafaldne diplomater for at prøve at overtale dem til at genoptage samarbejdet med udenrigsministeriet – og true dem med afskedigelse, hvis de nægtede. Det gik f.eks. også ud over generalkonsulen i San

nisk, at han ville »følge de Instruktioner der gives mig fra Udenrigsministeriet«. ⁵

Men Mohrs telefoniske armvridning passerede ikke upåagtet i Washington, som via sin ambassade i Buenos Aires fik en udskrift af telefonsamtalen med bemærkning om, at Lund naturligvis ikke havde ændret standpunkt, men blot var blevet på posten for at undgå afsked og efterfølgende udsendelse af en tyskvenlig afløser – som kunne frygtes at blive godkendt af den argentinske regering. ⁶

Fin Lund havde senere i 1941 lejlighedsvise telegramvekslinger med udenrigsministeriet vedrørende gesandtskabets stilling. Hvert telegram efterlod situationen mere uafklaret end det foregående, indtil udenrigsministeriet i november 1941 satte sagen på spidsen med beslutningen om at sende en ny legationssekretær ud til gesandtskabet. Der er næppe tvivl om, at udenrigsministeriet søgte at benytte – det i forhold til Tyskland ikke overvældende fjendtlige – Argentina i et forsøg på at bryde en breche i den *de facto* blokade mod udsendelse af nye danske diplomater til lande på den vestlige halvkugle, som Kauffmann med State Departments hjælp var ved at opbygge. Således var det i juni 1940 ved Kauffmanns aktive mellemkomst lykkedes at udvirke et amerikansk »veto« mod udsendelsen af Danmarks tidligere generalkonsul i Sydney, Georg Lyngbye Høst, selv om denne var udpeget til sin nye post i Mexico før den 9. april 1940. ⁷ Skulle det nu lykkes at sikre modtagelse og akkreditering af en medarbejder fra København i Buenos Aires, ville dette være et vigtigt symbolsk brud med denne »blokade«. Efter rådslagning med sin amerikanske kollega lykkedes det Fin Lund at få udvirket en tilkendegivelse fra den argentinske regering om, at man ikke ville acceptere en sådan nyudsendt dansk diplomat. Lund kunne så med god samvittighed telegrafere til udenrigsministeriet, at det argentinske udenrigsministerium af principielle grunde ikke var sindet at akkreditere nye medarbejdere fra København. ⁸

Francisco, Sporon-Fiedler. »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 205. Baggrunden for disse opringninger er nærmere diskuteret af Viggo Sjøqvist i »Nils Svenningsen«, 1995, s. 41 ff og Lidegaard, 1996, s. 717, n. 183.

⁵ Som foregående note.

⁶ NA, RG.59, 859B.7962/161 Confidential File. Strictly Confidential report from US Embassy, Buenos Aires, May 23, 1941.

⁷ NA, RG.59, 701.5912/9, Confidential File; 701.5912/10 og 701.5912/21, May 3, 1944. Høst, der nu kom til at gå ledig i København, blev siden en af de fremtrædende personligheder i den såkaldte »Højgaardkreds«, som i efteråret 1940 søgte at overtale Christian X til at erstatte samarbejdsregeringen med en partipolitisk uafhængig regering.

⁸ NA, RG.59, 701.5935/8, November 7, 1941. Argentina brød sine diplomatiske forbindelser med Aksemagterne i januar 1944, men gik først ind i krigen i marts 1945 – efter i

I Rio de Janeiro holdt Ove Sehested en lavere profil. Sehested havde haft en karriere domineret af europæiske poster, men havde været i Rio siden 1935. Her måtte han trods sin tilsyneladende sympati for Kauffmann indrette sig efter Brasiliens forsigtige neutralitetspolitik og manglende lyst til at tage en diplomatisk konfrontation med Danmark.

«Tito» Wessel var på Kauffmanns linie, men vejede ikke tungt. Dels var han ikke udsendt af udenrigsministeriet, dels opholdt han sig det meste af tiden i New York og ikke i Santiago de Chile, hvor han var akkrediteret. Tilsvarende forblev Karl Jørgensen i Mexico loyal overfor Kauffmann, men uden »de rigtige« gesandters vægt.

Iran

Uden for de amerikanske kontinenter var gesandtskabet i Teheran det første sted, hvor der opstod problemer med loyaliteten overfor samarbejdspolitikken. Her provokerede den udsendte chargé d'affaires, Aage Fensmark, sin tyske kollega ved helt at ignorere en invitation til den tyske nationaldag, som blev fejret 1. maj 1940. Bedre blev det ikke af, at Fensmark på denne dag havde beholdt Dannebrog i posen, men havde flaget den 3. maj på den polske nationaldag. Fensmark havde overvejende gjort tjeneste på fjernere poster i blandt andet Sydamerika og Tyrkiet, var ikke avanceret, og følte sig næppe nært knyttet til udenrigstjenestens ledende embedsmænd. Han havde umiddelbart efter den 9. april 1940 truffet beslutning om at prøve at etablere sig som »fri« dansk gesandt, og han havde diskret anmodet sin franske, britiske og amerikanske kolleger om bistand til at overtale den iranske regering til at acceptere ham i denne kapacitet – hvilket ikke var nogen ligetil opgave i det langt fra pro-allierede Teheran.

Tilsagnet udeblev da også, og briterne og franskmændene måtte i denne situation råde Fensmark til længst muligt at søge at undgå et direkte brud med København. I Berlin gav Fensmarks optræden i Teheran anledning til panderynken, og den tyske rigsbefuldmægtigede i København klagede til udenrigsministeriet, som i gentagne telegrammer i løbet af sommeren 1940 indskærpede Fensmark ubetinget at følge de fra København angivne instruktioner. Ministeriet pointerer sin for-

flere år at have haft en *stand-off* med USA, som lagde et kraftigt diplomatisk pres på den argentinske militærregering. For Argentina, som for Chile, spillede det betydelige tyske mindretal en vigtig rolle, og i forbindelse med ubådskrigen i Atlanten forsøgte Tyskland bevidst at skåne argentinske interesser. Gerhard Weinberg: »A World at Arms«, 1994, s. 505 f; Gaddis Smith: »American Diplomacy during the Second World War«, 1965, s. 27 ff. Se også P. Munch: »Optegnelser fra og om Besættelsestiden, bd. I, 1967, s. 274 f.

ventning om, at han overfor det tyske gesandtskab »især indtager streng korrekt neutral Holdning«. ⁹

Fensmark holdt situationen flydende frem til efteråret 1941, hvor De Allierede besatte Iran. Udover Kauffmann støttede både den lokale sovjetiske og den britiske ambassadør Fensmarks planer, og ved Kauffmanns mellemkomst arbejdede USA aktivt overfor de to lande for tanken om at anerkende Fensmark som uafhængig gesandt. Tidligt i november 1941 falder de sidste brikker på plads, og Fensmark kan tone rent flag. Han meddeler udenrigsministeriet, »at han ikke længere repræsenterer det i København under fremmed Kontrol fungerende Kabinet«. Hjemme er reaktionen den forventelige: Afsked, undersøgelse med henblik på retsforfølgelse samt skridt til at fratage Fensmark retten til pension. Da udenrigsministeriet også træffer foranstaltninger til at udsende en afløser for Fensmark, må man imidlertid konstatere, at Iran ikke ønsker denne erstattet – og derved bliver det. Endnu et uafhængigt gesandtskab var en realitet. ¹⁰

Efter Aage Fensmarks åbne brud med København overtog Kauffmann fra januar 1942 finansieringen af gesandtskabet i Teheran. Dermed blev Fensmark en de første på den lønningsliste for udsendte danske diplomater, som Kauffmann på basis af kryolitindtægterne fra Grønland var ved at etablere i Washington, og som med tiden kom til at finansiere størstedelen af den uafhængige danske udenrigstjeneste under krigen. ¹¹

⁹ NA, RG. 59, 901.5991/12, P.M. Danish Legation, October 6, 1941. Den Parlamentariske Kommissions Beretning, bd. V, bilag, s. 164 f. Se også »Den danske udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd.II, s. 229 og Jørgen Hæstrup: »Hemmelig Alliance«, 1959, bd. II, 1959, s. 187 f.

¹⁰ NA, RG. 59, 701.5991/12 og 701.5991/12A, Confidential File. Se også »Den Parlamentariske Kommission«, bd.V, bilag, s. 164 f og 170 ff.

Svenningsen skriver i »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 231, at »Det er vanskeligt at forestille sig, hvad der for Fensmark var anledningen til, at han afgav sin uafhængighedserklæring den 16. november 1941« – d.v.s. før spørgsmålet om Danmarks tilslutning til Antikominternpagten blev aktuelt. I de amerikanske arkiver findes en del af svaret: Fensmarks skridt havde været under aktiv forberedelse gennem flere måneder. Allerede 1. oktober 1941, d.v.s. 6-7 uger før Fensmarks erklæring, anmoder Kauffmann State Department om tilladelse til at bruge båndlagte danske mindler til finansieringen af Fensmarks 'uafhængige' aktiviteter i Teheran. At dømme efter påtegningerne på det pågældende dokument blev det for et fortsat neutralt USA delikate spørgsmål forelagt udenrigsministeren personligt. Han tiltrådte tilsyneladende tanken (NA, RG.59, 859.01/42, Confidential file). Svenningsen har således ret i, at der ikke, som mange troede i samtiden, og som f.eks. også Finn Løkkegaard lægger til grund (1968, s. 484), var en direkte sammenhæng mellem Fensmarks brud med København og Danmarks tilslutning til Antikominternpagten.

¹¹ NA, RG. 59, 859.01/42, Confidential File, Memo. of Conversation, October 1st, 1941. RA, Gesk. i Washington, afl. 1964, 3.E.f/1.

Gennem de følgende måneder gjorde gesandtskabet i Washington en indsats for at styrke Fensmarks position i Teheran, særlig i forhold til de sovjetiske myndigheder, som ikke umiddelbart ville anerkende Fensmark som uafhængig gesandt. Kauffmann mobiliserede Adolf Berle for at få USA på banen i Moskva, men skønt Berle var villig til at gå ganske langt i USA's støtte til De Frie Danske, blev det ikke til noget. En af grundene kan findes i State Departments interne noteudvekslinger. De ansvarlige embedsmænd i Division of European Affairs, som var irriterede over både Berles indblanding og Kauffmanns egne aktive bilaterale kontakter til sovjetiske repræsentanter, satte foden ned: »It had seemed to us that for the time being it would be preferable to allow the discussion to continue through Danish-Soviet channels without interference on our part«. ¹²

Status 1941

Trods Kauffmanns cirkulæretelegram den 10. april 1940 til kollegerne i Den frie verden og hans efterfølgende succes med at opnå amerikansk støtte til de danske repræsentanter, der ønskede at bryde med København, var resultatet frem til slutningen af 1941 ikke imponerende. Ganske vist havde 7 ud af de 24 udsendte repræsentanter, Kauffmann havde sendt telegrammet til, besvaret det med direkte støtte til Kauffmanns linie. Men udover gesandtskabet i Washington og de konsulære repræsentationer i USA var det efter Fin Lunds kovending 1. maj 1941 kun Fensmark i Teheran, der åbent og formelt havde brudt med samarbejdspolitikken. En række diplomater sympatiserede nok med Kauffmann, men de var ikke rede – og for manges vedkommende heller ikke i stand – til at tage et brud med København, blandt andet fordi deres værtslande trods Kauffmanns og State Departments bestræbelser ikke var sindet at anerkende dem som uafhængige gesandter.

For Kauffmann, der med undertegnelsen af grønlandsoverenskomsten havde passeret *the point of no return*, var det en belastning, at så få kolleger i denne kritiske tidlige fase gjorde fælles sag med ham. Den hektiske aktivitet, som gesandtskabet i Washington udfoldede for at støtte og opmuntre de vaklende danske diplomater rundt om i verden, skal derfor ikke kun ses som et udtryk for Kauffmanns goodwill-politik, men også som hans forsøg på at konsolidere sin egen stilling og skabe en bred diplomatisk front mod samarbejdspolitikken.

Der ligger et vist mål af skæbnens ironi i det forhold, at det blev

¹² NA, RG.59, FW701.5991/20, March 19, 1942 og July 28, 1942; 701.5991/19, August 3, 1942; 701.5991/21, October 7, 1942.

Scavenius selv, der med tilslutningen til Antikominternpagten i november 1941 gav det afgørende skub til et større omsving i den danske udetjeneste, og som dermed for alvor gav Kauffmanns uafhængige udenrigstjeneste vind i sejlene.

2. DEN ANDEN BØLGE

Storbritannien

Den første, der reagerede efter undertegnelsen i Berlin, var Eduard Reventlow i London. Her havde udenrigsministeriets tidligere direktør i april 1940 afvist Kauffmanns opfordringer til at undsige Københavns politik med en klar understregning af, at det for ham var udviklingen i Danmark, og ikke i London – eller for den sags skyld i Washington – der var afgørende: »I desire (to) continue my mission here under such conditions as events in Denmark permit«, telegraferede Reventlow til Kauffmann i slutningen af april 1940.¹³

Siden havde Reventlow modstået et voksende pres for at følge Kauffmanns eksempel. Trods sin udsatte position i det krigsførende land søgte Reventlow tværtimod at bistå udenrigsministeriet med videreførelsen af det danske diplomati. Alle parter strakte sig langt, og Reventlow kunne fra London finansiere ikke alene sit eget gesandtskab, men også repræsentationerne i Johannesburg og Sydney i de britiske dominions. Med jævne mellemrum lykkedes det ad snørklede veje – og med Foreign Offices stiltiende indforståelse – at få overført de nødvendige midler fra udenrigsministeriet i København. Så sent som i oktober 1941 overførtes mere end £15.000, idet Reventlow anmodedes om udover til Sydney og Johannesburg også at søge penge viderebefordret til Kairo. Den 25. november 1941 spurgte udenrigsministeriet via Stockholm Reventlow, om der også kunne overføres penge til Montreal, og den 28. november anmodede Reventlow det britiske finansministerium om tilladelse til en sådan transaktion. Hele denne trafik synes i første omgang upåvirket af det postyr, der opstod efter Erik Scavenius' undertegnelse af Antikominternpagten den 25. november 1941.

Heller ikke da Reventlow den 1. december tog de første skridt til et brud med København og i den forbindelse blandt andet overførte alle danske statslige indeståender i Bank of England til gesandtskabets konto i Hambro's Bank, førte det til en ændring i situationen. *Treasury Chambers* tog sagligt stilling til spørgsmålet om eventuelle pengeoverførsler fra

¹³ RA, gesandtskabet i London, S.E.35.b. Reventlows svar er dateret 30. april 1940, jf. også Eduard Reventlow: »I Dansk Tjeneste«, 1956, s. 126 ff.

København via London til Montreal. Alt taget i betragtning fandt man dog ikke, at en sådan tilladelse kunne gives.¹⁴

Selv om Reventlow efter krigen forsikrede, at han hele tiden havde ledt efter et passende påskud til at bryde med København, skulle der gå halvandet år, før han følte, at denne lejlighed bød sig i form af Danmarks tiltræden af Antikominternpagten. Selv i denne situation søgte Reventlow imidlertid at optræde loyalt over den danske regering og at minimere de vanskeligheder, bruddet skabte.

Reventlow blev under besættelsen og i årene umiddelbart efter krigen skarpt kritiseret for sin – som det blev opfattet – valne holdning. Reventlows samtidige dagbogsoptegnelser bekræfter imidlertid, at hans personlige loyalitet overfor samarbejdspolitikens grundkonstruktion ikke betød, at han tog afstand fra enhver modstand. Tværtimod skrev han om Kauffmanns baseaftale, at den »maatte forudses og var nødvendig«. Man får det indtryk, at Reventlow havde gjort op med sig selv, at han fuldt ud ville respektere Kauffmanns beslutning i Washington, som var truffet ud fra de dér gældende forudsætninger. Men Reventlow havde svært ved at gennemføre denne linie, når det drejede sig om de angreb, Kauffmann rettede mod samarbejdspolitikken *som sådan* – angreb som ikke umiddelbart var aftvungne af situationen i USA.¹⁵

Efter Reventlows begyndende brud med København i december 1941 udviklede gesandtskabet i London sig efterhånden til en vigtig partner i samspillet mellem danske i eksil i Stockholm og London på den ene side og Kauffmann og danske kredse i USA på den anden. Betydningen af denne rolle voksede gradvist, og trods en fortsat utilbøjelighed til at bringe gesandtskabet i London i fokus, lykkedes det Reventlow at placere sig selv i en nøgleposition mellem Christmas Møller og Kauffmann, som begge aspirerede til rollen som De frie Danskes leder og talsmand i forhold til De allierede.

Reventlow fik aldrig – og ønskede vel heller ikke – den position som frontfigur for De frie Danske, som Kauffmann og Christmas Møller anglede efter. Men for mange af de udsendte diplomater fremstod Reventlow efter det »loyale brud« med København i 1942 som et tillokkende alternativ til Kauffmanns mere konfrontatoriske linie. Hertil kom, at London langsomt men sikkert blev stedet, hvor De Allieredes

¹⁴ RA, gesandtskabet i London, 3.E.36.

¹⁵ Reventlow, 1956, s. 126 ff. RA, Eduard Reventlows privatarkiv, pk. 5, Reventlows dagbog, optegnelser fra 10. og 15. april 1941. Se også Reventlows korrespondance med John Christmas Møller, september 1945, samt hans brev til Gustav Rasmussen 11. september 1946, RA, Eduard Reventlows privatarkiv, pk.6. Se også Reventlows brev til Kammerherre Bernhoft i Paris, 20. april 1940 og Lidegaard, 1996, s. 232 f.

kontakt med den danske modstand var forankret. Washington var i mere end én forstand længere væk, og med både Det danske Råd, Christmas Møller og i sidste ende også *Foreign Office* i ryggen blev Reventlow på sin egen nedtonede facon en farlig udfordring for Kauffmanns lederstatus inden for den uafhængige udenrigstjeneste.

Canada, Australien og Sydafrika

Reventlows brud rev flere danske diplomatiske repræsentationer inden for Commonwealth med sig. Generalkonsulerne i Montreal og Sydney samt konsulen i Johannesburg, som længe havde holdt kontakten til udenrigsministeriet på vågeblus, brød nu formelt med ministeriet.¹⁶

Et umiddelbart problem var finansieringen af de nye uafhængige repræsentationer. Fra og med Reventlows endelige brud med København i foråret 1942 faldt den økonomiske økse. Det var slut med de diskrete pengeoverførsler fra Danmark, og Reventlow måtte tage stilling til det ubehagelige spørgsmål om, hvorvidt han foretrak at søge finansiering hos briterne eller hos Kauffmann. Trods et generøst tilbud fra den ansvarlige chef i *Foreign Office* valgte han det sidste – ikke så meget fordi han frygtede britisk kontrol, som fordi han ikke ønskede, at det hjemadtil skulle se ud som om, han var i lommen på englænderne. I august 1942 måtte Reventlow derfor krybe til korset og bede Kauffmann finansiere sine aktiviteter fremover. Kauffmann stillede beredvilligt midler til disposition ikke alene for London, men også for Sydney og Johannesburg og etablerede dermed også et afhængighedsforhold, som må have ligget i baghovedet på parterne også i de følgende år, da et brud mellem de danske i London og Washington truede.¹⁷

Det uafhængige gesandtskab i Washington konsoliderede på den måde sin position som den uafhængige udetjenestes »bevilgende myndighed«. Det var en stilling, Kauffmann siden skulle forstå at give et kontant politisk indhold, ikke mindst i forhold til Frihedsrådets egenrådige repræsentant i Moskva, Thomas Døssing.

¹⁶ Grev Schack i Sydney tilsiger Kauffmann troskab den 19. juni 1942, Johannesburg meddeler Reventlow sin loyalitet den 8. april samme år, og Holler i Montreal afskediges 7. april efter at have brudt med København. RA, gesandtskabet i London, 3.M.4.

¹⁷ RA, gesandtskabet i London, 3.E.36. Se også Reventlows dagbog 31. juli 1942, RA, Eduard Reventlows privarkiv, pk.5. Året efter sonderer Reventlow igen med Warner muligheden for britisk støtte til de uafhængige danske gesandtskaber. Dagbogen, 4. september 1943. Konflikten mellem Washington og London er nærmere beskrevet i Lidegaard, 1996, s. 273 ff.

Latinamerika

Efter Danmarks undertegnelse af Antikominternpagten kom Fin Lund fra Buenos Aires omsider med en klar melding om, at han ikke længere kunne følge instruktioner fra København afgivet under tysk tryk. Juleaften 1941 modtog han som ventet sin afsked, idet han søgte at opnå anerkendelse som uafhængig dansk gesandt på linie med Kauffmann i USA. Men så let gik det ikke. Trods Kauffmanns og State Departments energiske anstrengelser for at forhindre det, anerkendte den argentinske regering i stedet Fin Lunds tidligere handelsattaché, N.P. Petersen, som dansk chargé d'affaires i Buenos Aires. Der var tale om et regulært kup: På trods af, at han kun havde været knyttet til gesandtskabet i Argentina som honorær handelsattaché siden 1940, havde Petersen bag om ryggen på Fin Lund overfor København tilkendegivet, at *han* ville forblive loyal overfor regeringen – og han havde, trods den amerikanske gesandts protester, udvirket den argentinske regerings accept af arrangementet. Således udmanøvreret måtte Fin Lund forlægge residensen til Montevideo, idet både Uruguays og Chiles regering fortsat anerkendte ham – og ham alene – som Danmarks legitime repræsentant.¹⁸

Et forsøg i marts 1943 på at opnå akkreditering for Lund i La Paz mislykkedes dog, da den bolivianske regering, muligvis inspireret af den derværende tyskvenlige honorære danske konsul, afviste at modtage den »statsløse« danske gesandt.¹⁹

Trods lokal utilfredshed med N.P. Petersens embedsførelse og tyskvenlige udtalelser i Buenos Aires måtte Kauffmann bide i det sure æble og tage kontakt til rebellen, som han i de efterfølgende måneder med en blanding af bønner og trusler søgte at holde på ret kurs. At der har været reel tvivl om Petersens sindelag fremgår af en instruktion, Kauffmann i de første dage af 1944 sendte den entreprenante handelsattaché. Instruktionen udtrykker samtidig Kauffmanns bekymring over enhver mislyd, der kunne skabe tvivl om Danmarks tilslutning til De Forenede Nationers sag:

¹⁸ NA, RG.59, 701.5911/436, Confidential File, P.M. Danish Legation, September 14, 1942. 701.5935/12, telegram US-Embassy, Buenos Aires – State Department, January 2, 1942. 701.5935/19, March 18, 1942, brev fra C.A.C. Brun til Hugh Cumming. Se også på samme file Cummings memo om sagen dateret samme dag. 701.5935/16A, US-Embassy in Buenos Aires samme dag. Den argentinske regerings bevæggrunde fremgår af 701.5935/17. Jf. »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 226 ff. for Svenningsens fremstilling af forløbet.

¹⁹ NA, RG.59, 701.5924/6, March 16, 1943, og FW701.5924/6, March 18, 1943.

»...aside from the question of propaganda it is necessary that you everywhere maintain an attitude and speak, in private too, in the same way as the representatives of the countries which are at war with Germany, and that you do it so unmistakably that there can be no misunderstanding about your attitude«.²⁰

Her følte Kauffmann sig på hjemmebane, og han var ikke i tvivl om sin »instruktionsbeføjelse«, når det gjaldt de uafhængige gesandtskaber på den vestlige halvkugle. I foråret 1944 gjorde gesandtskabet et nyt forsøg på at få Fin Lund anerkendt af den argentinske regering, så han kunne vende tilbage til Buenos Aires og erstatte den tvivlsomme Petersen. Men trods yderligere en indsats fra den amerikanske ambassadør lykkedes det ikke at få argentinerne til at ændre opfattelse, og Lund måtte blive i Uruguay og Chile.²¹

Brasilien, Chile og Mexico

I begyndelsen af januar 1942 informerede Ove Sehested det brasilianske udenrigsministerium om, at han ønskede at følge samme linie som sine kolleger i USA og Argentina. Men i forhold til Brasiliens delikate neutralitetspolitik var Sehested for tidligt ude, og han kunne ikke opnå regeringens tilsagn om at ville anerkende ham som uafhængig gesandt. Det skridt var Brasilien først klar til at tage i oktober 1942, efter at landet i august 1942 var gået ind i krigen på De Allieredes side, og først fra 1. januar 1944 kommer Sehested på Kauffmanns lønningsliste.²²

I Santiago de Chile fulgte »Tito« Wessel Fin Lunds eksempel. I sommeren 1942 opstod der i diplomatiske cirkler i Santiago rygter om, at den chilenske regering havde givet København tilsagn om at anerkende en nyudsendt »Quisling-Minister« (*Minister* her i betydningen *gesandt*) som afløser for den fyrede »Tito« Wessel, der stort set ikke havde vist sig i Santiago siden begyndelsen af 1941. Efter amerikansk intervention ombestemte Chile sig dog, men Kauffmann blev bedt om at sørge for, at

²⁰ Kauffmanns »instruktion« blev opsnappet af den amerikanske efterretningstjeneste. Den citerede passage fremgår af et brev til State Department fra censurmyndighederne NA, RG.59. 701.5911/459, Confidential File, January 19, 1944. Se også 701.5935/30, March 1, 1944.

²¹ NA, RG.59, 701.5935/2-2744. Brev Kauffmann til amerikanske ambassadør i Buenos Aires, February 27, 1944. 701.5935/30. Brev C.A.C. Brun til Hugh Cumming, March 1, 1944.

²² NA, RG.59, 701.5911/436 Confidential File, P.M. Danish Legation, September 14, 1942; 701.5932/2, February 4, 1942; 701.5932/7, US Embassy Rio to State Department, October 30, 1942; 701.5932/8, US Embassy Rio to State Department, November 14, 1942. RA, Gesandtskabet i Washington, 3.E.f./1. »Den Parlamentariske Kommission«, bd. V, s. 23, samt bilag s. 165 ff. »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 192 ff.

»Tito«, som mest opholdt sig i New York, viste sig lidt oftere i Santiago de Chile.²³

På tilsvarende måde sagde også chargé d'affaires Karl Jørgensen i Mexico City klart fra i slutningen af 1941 med afsked og efterfølgende anerkendelse som »uafhængig«, finansieret af Kauffmann til følge. Karl Jørgensen døde imidlertid i foråret 1944, og efter at Povl Bang-Jensen en kort overgang havde vikarieret, sendte Kauffmann i oktober 1944 legationsråd J.V. Rechendorff fra Washington til posten som ny chargé d'affaires.²⁴

Island

I Reykjavik havde udenrigsministeriets tidligere arkivar, Frank le Sage de Fontenay, været gesandt siden 1924. Han havde allerede valgt side, da han i maj 1941 uden altfor højlydte protester accepterede, at hans eneste diplomatiske medarbejder, C.A.C. Brun, efter eget ønske var rejst til Washington for at bistå Kauffmann. Herudover havde gesandtskabet knyttet nære forbindelser til amerikanerne efter USA's overtagelse af den militære okkupation af Island i juli 1941.

Da det i september blev kendt i København, at Brun samme måned havde tiltrådt stillingen i Washington, spurgte udenrigsministeriet harmdirrende, hvad Fontenay havde gjort for at hindre denne faneflugt. Fontenay svarede i et kort telegram: »Magtesløs hindre fri Mands Handling«, men fik at vide, at statsministeriet »beklager at De ikke straks da Bruns Planer blev Dem bekendt telegrafisk underrettede danske Regering«. I et truende tonefald understreges, at »Statsministeriet forventer at De til sin tid kan dokumentere tilfredsstillende kraftig Optræden overfor Brun.« Der blev sat trumf på med henvisningen til, at harmen gik ud over udenrigsministeriets ledelse, Scavenius og Svenningsen. Alligevel tog Fontenay skridtet fuldt ud og brød den 29. august 1943 officielt med udenrigsministeriet.

Den uafhængige gesandts stilling i Reykjavik kompliceres imidlertid igen i juli 1944, da den islandske regering, som netop havde erklæret sin

²³ NA, RG.59, 701.5925/7, June 11, 1942. »Tito« Wessels praktiske vanskeligheder ved at gøre sit brud forståeligt for København fremgår af 701.5925/6, April 28, 1942. Finansieringen fremgår af RA, Gesandtskabet i Washington, 3.E.f./1. Se også »Den Parlamentariske Kommission«, bd.V, s. 23, samt bilag, s. 165 ff; og »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 192 ff. og 226 ff.

²⁴ NA, RG.59, 701.5911/436 Confidential File. P.M. Danish Legation, September 14, 1942.

selvstændighed, afkrævede ham nye akkreditiver fra den danske konge – et dokument, han af gode grunde var ude af stand til at skaffe.²⁵

En mindelig ordning blev fundet, men kravet illustrerer i sig selv den »uafhængige udenrigstjenestes« paradoks: Uafhængigheden gav kun mening, hvis den uafhængige gesandt var formelt akkrediteret og dermed kunne betragtes som lovlig repræsentant for Det frie Danmark. Det rejste vanskelige problemer i de tilfælde, hvor der skulle nyudsendes uafhængige gesandter – ganske særligt hvis den lovligt akkrediterede danske gesandt havde forladt posten – loyal overfor regeringen i København. Det var netop situationen i Sovjetunionen.

Moskva

En helt særlig situation var opstået i forbindelse med den danske repræsentation i Moskva, hvorfra L.B. Bolt-Jørgensen i juli 1941 var afrejst efter det tyske angreb på Sovjetunionen. For Bolt-Jørgensen var loyaliteten over for regeringen en selvfølge, og selv om han i første omgang prøvede at opnå sovjetisk forståelse, så han ligesom gesandterne i London og Paris kunne forblive på sin post, kom et brud med København ikke på tale. Derfor var afrejsen den naturlige konsekvens, ikke mindst efter interneringen i København af de sovjetiske diplomater. Overfor Reventlow gav Kauffmann udtryk for mild kritik af, at den akkrediterede danske gesandt i Moskva ikke havde benyttet lejligheden til at erklære sig uafhængig af København og blive i Moskva som en demonstration af, at Danmark ikke havde lod eller del i angrebet på Sovjetunionen. Dermed ville de vanskeligheder, som siden opstod i forbindelse med Danmarks diplomatiske repræsentation i Sovjetunionen, efter Kauffmanns mening have være undgået.²⁶

Som tidligere nævnt havde Fensmark i Teheran allerede i oktober 1941 forsøgt at blive anerkendt af Moskva som »diplomatisk repræsentant« for De Frie Danske, og i januar 1942 forfulgte han spørgsmålet over for sovjetiske diplomater i Teheran, idet han samtidig forsøgte at opnå deres anerkendelse af ham som repræsentant for De Frie Danske i hele Mellemøsten. I februar og marts 1942 sonderede Kauffmann med den sovjetiske ambassadør i Washington, Maxim Litvinov, som han muligvis havde truffet allerede under dennes ophold i København 1919-20, mu-

²⁵ Den Parlamentariske Kommission, bd.V, bilag, s. 168; RA, gesandtskabet i London, 3.E.35.b., telegrammer af 27. og 28. september og 1. oktober 1941. NA, RG.59, 701.5959A/7-644: US Embassy Reykjavik to State Department, July 6, 1944. »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 231 ff.

²⁶ L.B. Bolt-Jørgensen: »Med Sabel og Kaarde«, 1957, s. 142 ff. RA, Eduard Reventlows privatarkiv, dagbogsoptegnelse 15. januar 1943.

lighederne for at få Fensmark fra Teheran modtaget og anerkendt i Moskva som fri dansk repræsentant »under the leadership of the Danish Minister in Washington«. Tanken skulle i givet fald være at lade Fensmark tage sig af de overvejende konsulære sager, mens Kauffmann selv skulle være den akkrediterede gesandt, der kunne drøfte de tungere politiske spørgsmål, eventuelt gennem den sovjetiske ambassade i Washington, på linie med det arrangement, der var indgået med nationalistregeringen i Kina. På den måde ville Kauffmann blive det »Frie Danmarks« repræsentant i forhold til tre af de allierede stormagter: USA, Sovjetunionen og Kina. Men der var ikke bid, Moskva svarede ikke på henvendelserne, og i sommeren 1942 besluttes det i Washington at indstille Fensmarks »lidt pinlige« forsøg på at opnå sovjetisk anerkendelse.²⁷

I en udredning fra maj 1942, udarbejdet af det sovjetiske udenrigskommissariat afvises en eventuel anerkendelse af Fensmark blankt, både fordi denne ikke indtager nogen fremtrædende position – »selv Kauffmann ser ned på ham og betragter ham som en undermåler« – og fordi »det er tvivlsomt, hvorvidt en anerkendelse af Fensmark som officiel repræsentant vil kunne bringe os nogetsomhelst positivt«. Trods den fortsatte skepsis kan der alligevel i maj anes en ændring af betoningen i den sovjetiske politik. Det anbefales, at ambassadørerne i Washington, London og Teheran instrueres om fremover at være mere opmærksomme overfor »de såkaldte frie danske«, at behandle dem med respekt og om »ikke at støde dem fra os«.²⁸

Uvidende om det sovjetiske udenrigsministeriums ganske gode indtryk af de grundlæggende problemer indenfor den frie danske bevægelse og om den negative vurdering af Kauffmanns hensigter og

²⁷ NA, RG.59, FW701.5991/20, Memo of Conversation, Berle-Brun, March 19, 1942. Se også den vedlagte note fra gesandtskabet, dateret March 18, 1942 samt 701.5991/19. Der er ikke i det amerikanske kildemateriale fundet nogen bekræftelse af, at Kauffmann – som Hæstrup skriver – skulle »stille sig kølig overfor tanken«. Tværtimod er Kauffmann tidligere på banen, end det britiske materiale giver anledning til at tro. Men det er klart – også fra Bruns samtale med Berle – at man i Washington ikke forestiller sig en fuld akkreditering af Fensmark, men snarere varetagelsen af konsulære opgaver. Hæstrup, 1959, bd. I, s. 196 f.

²⁸ I det russiske udenrigsministeriums arkiv (RUMA), Danske referatur, opis 26, djela 3, papka 119 findes flere indberetninger vedrørende Fensmarks inklinationer overfor Sovjetunionen. På grundlag af Fensmarks egen redegørelse fra oktober 1943 antyder Frank Esmann Jensen, at Moskvas tøven skyldtes spørgsmålet om ledelsen af den frie danske bevægelse, som indirekte var blevet aktuelt ved Kauffmanns forslag om, at han så at sige skulle have instruktionsbeføjelsen over Fensmark. Esmann Jensen fremhæver ligeledes, at Fensmarks bestræbelser diskret blev modarbejdet af Foreign Office i London. Frank Esmann Jensen: »Da fornuften sejrede«, 1972, s. 122 ff, jf. også Mary Dau: »Danmark og Sovjetunionen 1944-49«, 1969. Om Moskvas syn på »Det kæmpende Danmark se også Bent Jensen: »Den lange befrielse – Bornholm besat og befriet 1945-1946, 1996, s. 27 ff.

bevægelsens politiske betydning, forsøgte Fensmark i sommeren og efteråret 1943, på opfordring af blandt andre Christmas Møller, på ny at forhøre sig om mulighederne for en sideakkreditering i Moskva. Men stadig uden held. I juni pressede Christmas Møller den sovjetiske ambassadør i London for at få en eller to repræsentanter fra De Frie Danske til Sovjetunionen, hvor de skulle forklare den danske sag. Fra Washington indberettede gesandt Litvinov, at mens det nok var en god idé at støtte relationerne mellem De Frie Danske og De Allierede, så han ikke umiddelbart nogen grund til at invitere en repræsentant for De Frie Danske til Moskva, hvor danske interesser allerede i nødvendigt omfang blev varetaget af den norske gesandt, Rolf Andvord.²⁹

Japan og Kina

I Tokyo havde Kauffmanns gamle medarbejder fra Peking, gesandt L.P. Tillitse, oprindeligt reageret positivt på Kauffmanns cirkulæretelegram, og han havde i ugerne efter Danmarks besættelse samarbejdet med gesandtskabet i Washington for bag om ryggen på udenrigsministeriet at få danske skibe til hurtigst muligt at søge »neutral havn«. Siden måtte han – af indlysende grunde – holde en lav profil. Han sad i Tokyo krigen igennem og blev først hjemkaldt, da Danmark den 17. maj 1945 afbrød de diplomatiske forbindelser med Japan.³⁰

I Kina var gesandt Collin i Shanghai indtil august 1941 akkrediteret nationalistregeringen i Chungking.³¹ Da den danske regering imidlertid i august 1941 efter tysk pres besluttede både at anerkende den japansk kontrollerede marionetregering i Nanking og den helt japansk kontrollerede quasistat, Manchukuo (Manchuriet) under »kejser« Pu-Yi, afbrød nationalistregeringen den 20. august 1941 de diplomatiske forbindelser med Danmark. Trods diskrete kinesiske advarsler om, at det ville »gøre ubodelig Skade«, hvis Danmark udover anerkendelsen af regeringen i Nanking og af Manchukuo gik så vidt som til at akkreditere en gesandt ved de derværende japansk kontrollerede regeringer, var det netop, hvad regeringen i København besluttede at gøre. Gesandt Collin og de konsulære embedsmænd, som alle befandt sig indenfor japansk besat

²⁹ RUMA, danske referatur, opis 27 (1943), djela 2, papka 119, rummer flere af Fensmarks forsøg, både i form af håndskrevne personlige breve, og som officielle noter. Men lige lidt hjalp det. Christmas Møllers initiativ er beskrevet i hans dagbog, 1995, 17. juni 1943, s. 215 f.

³⁰ RA, udenrigsministeriet, 5.D.48.a. PBJA, gesandtskabets notat om skibssagen, s. 10.

³¹ De danske overvejelser om den diplomatiske repræsentation sidst i 1930'erne er nærmere beskrevet i Mads Kirkebæks manus »Danmarks officielle relationer til Kina 1912-1949«, [1997], s. 9 ff.

område, forblev herefter loyale overfor den japanske Nankingregering – og overfor den danske regerings linie.³²

Da den danske forretningsmand Erik Nyholm, der i mange år havde boet i Kina, i efteråret 1941 kom til Chungking som mere eller mindre »officiel« repræsentant for Kauffmanns frie danske, tog han spørgsmålet om Det frie Danmarks diplomatiske repræsentation i Kina op med sine og Kauffmanns fælles venner i Kuomintang-regeringens ledelse. Der blev herefter opnået enighed om, at nationalistregeringen skulle anerkende Kauffmann som lovlige dansk gesandt, hvilket skete i februar 1942. Det var tanken senere at udsende en gesandt, men i praksis forblev Kauffmann krigen igennem anerkendt dansk repræsentant overfor regeringen i Chungking.

Man stod således i den situation, at det tysk besatte Danmark havde en »lovlige« akkrediteret dansk gesandt i det japansk besatte Kina, mens Det frie Danmark fra Washington havde en gesandt akkrediteret ved »Det frie Kinas« nationalistregering i Chungking.

Først efter befrielsen kom der igen orden i tingene, da den danske regering den 17. maj undsagde regeringen i Nanking og erklærede, at Danmark betragtede regeringen i Chungking som Kinas eneste lovlige regering.³³ Det blev herefter op til Henrik Kauffmann at søge at klinke skårene i forholdet til Kuomintangregeringen, en opgave han løste under et langvarigt besøg i Kina i foråret 1946. Først herefter normaliseredes de dansk-kinesiske diplomatiske relationer.

Tyrkiet og Egypten

I november 1942 telegraferede chefen for den danske legation i Ankara, legationsråd Paul Friis, til Kauffmann og Reventlow, at han ønskede at tilslutte sig de frie danske. Han bad om nærmere forholdsordrer. Friis kunne imidlertid ikke af den neutrale tyrkiske regering opnå anerkendelse som uafhængig gesandt, og han måtte se i øjnene, at et brud med København ville betyde, at han måtte forlade landet – som privat person. Både Kauffmann, den britiske ambassadør i Ankara og Reventlow rådede ham i denne situation til at opsætte bruddet med København, som da også først kom i oktober 1943.³⁴

³² RA, udenrigsministeriet, 5.D.60, kinesisk note af 20. august 1941; Nils Svenningsens notits dateret den følgende dag samt Oxholms notits af 6. september 1941.

³³ RA, udenrigsministeriet, 5.D.60, udenrigsministeriets telegrammer af 17. maj og 28. september 1945.

³⁴ RA, gesandtskabet i London, 3.E.35.G. NA, RG.59, FW 701.5967/13 Confidential File, US Embassy Ankara to State Department, September 21, 1943; 701.5993/7, February 13, 1942: Danish Legation notification State Department; »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 177 ff.

Gesandten i Kairo, Niels Peter Arnsted, som i første omgang havde fulgt Kauffmanns linie, rejste i december 1941 af personlige grunde til København, hvor han i udenrigsministeriet under mærkbart pres måtte afgive en længere skriftlig erklæring om, at denne afvigelse alene skyldtes, at ministeriets cirkulæretelegrammer aldrig var nået frem. Samtidig lagde han afstand til konsul Brandt i Kairo, som offentligt havde udtalt støtte til Kauffmanns linie. Arnsted vendte aldrig tilbage til Kairo, og i hans fravær erklærede Brandt i november 1942 gesandtskabet for uafhængigt af København.³⁵

Baltikum

Et lignende tilbagetog måtte Kauffmanns tidligere legationssekretær fra Rom, P.O. Treschow, tiltræde, da han i september 1940 kom tilbage til København fra Riga, hvorfra han havde besvaret Kauffmanns første opfordring til mytteri med et »Thanks agree«. Nu måtte Treschow i november 1941 med tydelig ført hånd skrive under på, at Kauffmanns politik måtte ses som

»... Udtryk for hans Ambition om at følge og lede en selvstændig (af den danske Regering uafhængig og fra denne afvigende) Politik.« Han måtte erklære sig »uenig med Kauffmann angaaende Berettigelsen, Hensigtsmæssigheden og Rigtigheden af hans senere præciserede Indstilling og Optræden, der synes mig at stride saavel mod hans Stilling som Embedsmand som mod Danmarks Interesser i en Situation som den foreliggende...« Han måtte yderligere tilføje, at han følte sig »overbevist om, at man som dansk Gesandt i Washington med en anden Indstilling end Kauffmanns vilde have kunnet formaa den amerikanske Regering og antagelig ogsaa de danske Kolonier i de Forenede Stater til at respektere en minutiøst fulgt Loyalitet hos Gesandten mod den danske Regering.³⁶

Dokumentet var næppe udtryk for Treschows personlige opfattelse, men afspejler formentlig meget godt, hvordan udenrigsministeriets ledelse så på Kauffmanns embedsførelse omkring Antikominternpaktens tiltræden. Det er især værd at lægge mærke til, at ministeriet direkte taler om »en selvstændig Politik« og indirekte om Kauffmanns manglende loyalitet over for den danske regering.

³⁵ RA, udenrigsministeriet, fortrolige skabssager, ad 84 B.2.a, Arnsteds erklæring af 2. februar 1942.

³⁶ RA, udenrigsministeriet, fortrolige skabssager, ad 84.B.2.a, Treschows af 27. november 1941.

Status efter Danmarks tiltræden af Antikominternpagten

Efter Scavenius' undertegnelse af Antikominternpagten bredte oprøret blandt de udeværende diplomater sig gradvist til store dele af tjenesten. Det hjalp ikke stort, at Scavenius i december 1941 forsøgte at dæmme op for deserteringerne ved at tage initiativ til et kongeligt reskript, som skulle slå fast, at der ikke kunne sondres mellem at forblive loyal overfor kongen og loyal overfor regeringen. Det var, som Tage Kaarsted har bemærket, »skrevet i korrekt stil fra enevælden: »Til vor udenrigsminister«, som tituleredes »Du«, det talte om »undersætter« og sluttede: »Befalende dig Gud«.«:

»I denne for Vort Land så alvorlige Tid volder det Os dyb Bekymring, at Tjenestemænd i Vor Udenrigstjeneste [...] har vist svigtende Forståelse af deres Opgaver og Pligter...

I den Anledning vil Vi allernådigst have Dig [udenrigsministeren, BL] pålagt at underrette de i Udlandet tjenstgørende Embedsmænd inden for Vor Udenrigstjeneste om, at Tilværelsen af noget andet Danmark end det, der styres af Os og Vor Regering, ingenlunde kan anerkendes, og at Vi følgelig ikke har kunnet modtage nogen Troskabserklæring, der ikke samtidig er Udtryk for Pligt troskab over for den af Os udnævnte og derfor eneste lovlige Regering.«³⁷

Meningen var, at den højtidelige stil skulle gøre indtryk på de kongetro gesandter, hvad den dog ikke gjorde. Tværtimod. På gesandtskabet i Washington anså man reskriptet som aftvunget af Tyskland, hvorfor de ligefrem betragtede det som deres »Pligt overfor Kongen at ignorere det«. ³⁸

Forud for reskriptets udarbejdelse havde Svenningsen bedt de tjenestemænd, han endnu regnede for loyale, eller som var i København og derfor under hans direkte autoritet, udfærdige erklæringer om deres tidligere kontakter med Kauffmann. Hensigten var utvivlsomt at danne sig et så præcist billede som muligt af gesandtskabets reelle stilling, for dermed bedre at kunne rette reskriptet mod dets svageste sider. Samtidig

³⁷ Den Parlamentariske Kommission, bd.V, bilag, s. 218 f. Tage Kaarsted: »De danske ministerier 1929-1953«, 1977, s. 177.

Scavenius ønskede ikke, at reskriptet efter sædvanlig praksis skulle kontrasigneret af en minister, idet han mente, at det derved i højere grad ville få karakter af en ikke-politisk kongelig handling, men unægtelig involvere kongens person i en intrikat sag. Christian X's kabinetssekretær insisterede imidlertid på, at statsministeren paraferede reskriptet, hvilket også skete.

³⁸ C.A.C. Bruns formulering i brev til sin fætter Eske Brun, 16. maj 1942. RA, Eske Bruns privatarkiv, pk.1. C.A.C. Brun kolporterer i øvrigt det rygte, at reskriptet var »konciperet af I. R. Dahl, men vistnok meget mod hans Vilje, han skal være i høj grad antutysk«.

søgte Svenningsens folk at overbevise udeværende kolleger gennem »personlige« breve, som udmalede stemningen i ministeriet:

»Man føler sig faldet i Ryggen og finder det ulogisk naar de som er ude samtidig med at beskyldte Regeringen for at være under Pres, bebrejder den de Ting, som den kun tvunget af Omstændighederne har maattet gaa med til.«³⁹

En antydning af kongens egen stilling får man af en samtale, Kauffmanns højre hånd, Povl Bang-Jensen, i april 1942 havde i Lissabon med Kauffmanns gamle bekendt, ambassadesekretær Høegh-Guldberg, der var kommet lige fra København, hvor han havde sin gang i royale kredse. Høegh-Guldberg skal ifølge Bang-Jensens referat have givet udtryk for, at Kongen i første omgang havde været rimeligt tilfreds med Kauffmanns stilling, men at han

»had been somewhat worried when the number of independent Ministers abroad had increased and that he perhaps felt that it was an intrusion on his authority. [...] H-G. could not report that this family circle [kongehuset, BL] had approved your stand. At the same time, he stated [...] that they had neither indicated that they disapproved of you.«⁴⁰

Kauffmann gjorde i de første måneder 1942 en målrettet indsats for at få også de konsulater på den vestlige halvkugle, der var underlagt de egentlige diplomatiske repræsentationer, til at bryde med regeringen i København, og én efter én faldt konsulerne fra. I september 1942 opgjorde gesandtskabet den »uafhængige udenrigstjenestes« omfang: Den bredte sig over 18 lande, naturligt nok helt domineret af medlemskredsen af De Forenede Nationer: USA, Storbritannien, Canada, Australien, Sydafrika, Kina, Iran, Irak, Uruguay, Chile, Mexico, Colombia, Venezuela, Cuba, Panama, Guatemala, El Salvador og Costa Rica.⁴¹

Opgørelsen var lidt af en manipulation. I halvdelen af de nævnte lande var der ikke selvstændig dansk repræsentation, så antallet af »uafhængige« gesandtskaber var på dette tidspunkt i virkeligheden kun 9 ud af de i alt 30 danske repræsentationer. Ved slutningen af 1942 omfattede de frafaldne samtlige danske repræsentationer på den vestlige halvkugle.

³⁹ RA, udenrigsministeriet, fortrolige skabssager, ad 84.B.2.a., se bl.a. erklæringer fra Kruse af 8. december 1941 og brev fra Bernhoft 29. oktober 1941; Lidegaard, 1996, s. 234 f.

⁴⁰ Povl Bang-Jensens arkiv (PBJA), »Rapport fra Besøg ... i London«, 1942, bilag, s. 8 f (kopi i forfatterens besiddelse).

⁴¹ NA, RG.59, 701.5911/436 Confidential File. P.M. Danish Legation, September 14, 1942; RA, gesandtskabet i London, 3.M.4.

3. DET SIDSTE TRÆK

Efter den parlamentariske samarbejdspolitik definitive sammenbrud den 29. august 1943 blev det stadig mere vanskeligt for departementschefstyret under Nils Svenningsens ledelse at holde sammen på de sidste smuler af den danske udenrigstjeneste, der endnu var af betydning for opretholdelsen af resterne af *suverænitetfiktionen*.

Tilbage var de 15 gesandtskaber i Europa. Af disse var seks, Bruxelles, Bukarest, Haag, Moskva, Oslo og Paris, nedlagt eller på vågeblus som følge af krigen. Tre repræsentationer var loyale over for De Allierede (og Kauffmann): London, Reykjavik og, efter De Allieredes indtog i Rom i juni 1944, også den dærværende Tage Bull. Diplomaterne i de fire neutrale lande, Schweiz, Portugal, Spanien og Sverige befandt sig i vadestedet mellem brud og loyalitet. De blev alle af Kauffmann umiddelbart efter 29. august 1943 tilbudt finansiering og organisering inden for rammerne af den uafhængige udenrigstjeneste, og alle takkede ja til at fortsætte »deres Virksomhed som Danmarks lovlige Repræsentanter under Ignorering af tyske Ordre«.

Kauffmann stillede således ikke den enkelte stolen for døren med krav om klart at bryde med København, men det lå i sagens natur – og krigens udvikling – at gesandterne i de neutrale lande i stadig højere grad så hen til Washington og London, og ikke til det regeringsløse København, når der var brug for instruktioner. Samtidig forstod alle involverede parter, at et godt mål af uklarhed fortsat var en fordel, blandt andet af hensyn til reaktionen i Danmark, hvis det kom til et åbent brud med hele den del af udenrigstjenesten, som befandt sig i den frie verden.

Kauffmann henviste i et brev af 16. februar 1944 til Reventlow direkte til den tvetydighed, der omgærdede gesandterne i neutrale lande og nævner i den forbindelse,

»that some of our colleagues in neutral countries apparently were counselled by their Allied colleagues to avoid bringing about a break with Copenhagen; such a break might have been embarrassing for the neutral governments concerned and it would have deprived us of a source of information that is of distinct value...«⁴²

⁴² RA, Henrik Kauffmanns privatarkiv, Kauffmanns cirkulæreskrivelse af 22. september 1943 til danske gesandtskaber i neutrale lande. Brev Kauffmann-Reventlow, 16. februar 1944. Se også »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 177 ff og Jørgen Hæstrup: »Hemmelig Alliance«, 1959, bd. I, s. 186 ff.

Som sine faste støtter kunne København nu kun regne med to gesandtskaber, Berlin og Helsingfors – men dog også i nogen grad med Stockholm, hvor gesandt Johan Kruse balancerede på en knivsæg.

Berlin, hvor udenrigsministeriets direktør O.C. Mohr i juni 1941 havde afløst den dér afdøde Herluf Zahle som gesandt, giver sig selv. Derimod kan der være grund til at se nærmere på de to nordiske repræsentationer, som begge befandt sig i en helt speciel situation.

Sverige

I Stockholm sluttede gesandt J.C.W. Kruse sig efter 29. august 1943 lidt halvhjertet til Reventlow og de øvrige danske gesandter, som efter undertegnelsen af Antikominternpagten havde lagt afstand til København halvandet år tidligere.

Med et voksende antal danske flygtninge og de derværende britiske og amerikanske repræsentantskaber var Stockholm på dette tidspunkt blevet et vigtigt knudepunkt for De frie Danskes aktiviteter og Kruses tvetydige holdning til samarbejdspolitikken skabte problemer for såvel danske modstandsfolk som for de allierede regeringer. Begge parter var mistænksomme som følge af hans valne holdning, og stadig flere vigtige informationer kommunikeredes udenom gesandtskabet – eller i nødtilfælde gennem Kruses sous-chef, legationsråd Emil Torp-Pedersen, som i begyndelsen af krigen var kommet til Stockholm fra Oslo og som nød betydelig tillid i danske modstandskredse i Stockholm.

Først efter 29. august 1943 indså Kruse, at det var nødvendigt at samarbejde med modstandsbevægelsen. Det var ikke længere muligt at se bort fra, at det fra dette tidspunkt ikke så meget var udenrigsministeriet, som det var Frihedsrådet, der sammen med Reventlow og Kauffmann udstak Danmarks udenrigspolitiske linie – som også gesandtskabet i Stockholm måtte følge. Kauffmann kvitterede for denne pragmatiske kursændring ved kort efter den 29. august at søge State Department om tilladelse til at overføre penge til finansieringen af »det uafhængige« gesandtskab i Stockholm.⁴³

Men Kruse, som gennem den stadige trafik til og fra Stockholm af såvel modstandsfolk som officielle repræsentanter fra regering og uden-

⁴³ NA, RG.59, 859.01/73, Confidential File: US Embassy Stockholm to State Department, September 22, 1943; 701.5958/6, September 9, 1943: Memo of Con. Berle.Kauffmann; 859.01/92, October 26, 1943: Kauffmann to Danish Legation Stockholm via State Department; 859.01/106, December 21, 1943: US Embassy Stockholm to State Department.

For modstandsbevægelsens vurdering af Kruse, se også Frode Jakobsen: »I Danmarks Frihedsråd«, 1975, bd. II, s. 95 og 203 og Ebbe Munck: »Døren til den frie verden«, 1967, s. 42 f. Se Svenningsens fremstilling af Kruses rolle i »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 183 ff, jf. også Bent Jensen, 1996, s. 27 f.

rigsministerium havde god føling med udviklingen og synspunkterne hjemme, ønskede ikke at gøre sig afhængig af Kauffmanns penge – og dermed af hans politik. Derfor søgte han at finde alternative finansieringskanaler, der kunne gøre det muligt for ham at bevare et ben i hver lejr. København var på sin side kun altfor interesseret i at opretholde kontakten til Kruse, og med tyskernes og svenskernes venlige indforståelse fortsatte Danmark med at finansiere gesandtskabet i Stockholm. Derved lykkedes det til den bitre ende Kruse at balancere mellem et klart brud med København og et tilsvarende med modstandsbevægelsens folk i Stockholm. Prisen var, at han aldrig fik noget tillidsforhold til de fremtrædende modstandsfolk i Stockholm. Så sent som i februar 1944 noterer Reventlow i sin dagbog: »Udtalelserne fra Stockholm om Kruse er meget kritiske«. ⁴⁴

Finland

I Helsingfors udviklede spillet om det danske gesandtskabs loyalitet sig i tragikomisk retning. Her havde kammerherre Lerche været gesandt lige siden 1921, og han var ikke sindet at lade sig sætte fra bestillingen og opgive sin position som *doyen* – lederpositionen i det lokale diplomatiske korps. Hans kone, som den amerikanske gesandt uden omsvøb beskrev som »intensely pro-German and mentally unbalanced«, havde vidt og bredt erklæret, at parret ikke havde i sinde at bøje sig for de »tre procent af danskerne, som var for de Allierede«. ⁴⁵

For den unge legationssekretær, Adam Moltke-Huitfeldt, som i april 1942 fra København var blevet sendt til Finland, og som var personlig ven af Kauffmann, blev situationen uholdbar efter august 1943. Han stillede Lerche overfor det ultimatum, at han, hvis ikke Lerche definitivt havde brudt med København inden Christian X's fødselsdag den 26. september, selv åbent ville bryde med gesandtskabet og slutte sig til Kauffmann i Washington. Lerche og hans kone holdt fast ved deres, og Moltke-Huitfeldt måtte gøre alvor af sin trussel og rejste via Stockholm til Washington. ⁴⁶

⁴⁴ NA, RG.59, 859.01/73, Confidential File, US Embassy Stockholm to State Department, September 22, 1943 og 859.01/106, December 21, 1943. Munck, 1967, s. 126; Hans Christian Bjerg: »Ligaen«, 1985, bd. 1, s. 105 f jf. s. 240 f. Modstandsfolkernes nære samarbejde med legationsråden Torp-Pedersen og tilsvarende skepisis overfor Kruse er bekræftet af Erling Bjøl i samtale den 3. marts 1995. Se også Bent Jensen: »Den lange befrielse« 1996, s. 27 ff og RA, Eduard Reventlows privatarkiv, Reventlows dagbog, 6. februar 1944, jf. 3. september 1943.

⁴⁵ NA, RG.59, 701.5960D/1, Confidential File, US Embassy Helsinki to State Department, September 10, 1943.

⁴⁶ RA, gesandtskabet i Washington, 3.M.32.

I State Department opstod efterhånden usikkerhed også om Moltke-Huitfeldts sindelag,

Moltke-Huitfeldt blev i Helsingfors afløst af Mogens Melchior, som efter en dramatisk tur fra Belgien over Frankrig var kommet til gesandtskabet i Bern, og herfra tilbage til København, hvorfor han blev anset for loyal overfor ministeriet. Ikke desto mindre begyndte også han kort efter sin ankomst til Helsinki at sende hemmelige depecher til Kauffmann – som alternativ til dem, han sendte til ministeriet i København.⁴⁷

Portugal, Spanien og Schweiz

Som i Sverige gav udviklingen efter 29. august 1943 anledning til ny selvransagelse blandt Danmarks diplomater i andre neutrale lande. Den smidige Frantz Boeck i Lissabon meldte nu efter flere års dobbeltspil klart fra. Monrad-Hansen i Madrid og Hubert Wichfeldt i Bern, som hidtil havde søgt at holde den lavest mulige profil, telegraferede til Reventlow i London for at oplyse, at de betragtede sig som uafhængige. Det var karakteristisk, at gesandterne nok forbeholdt sig deres stilling, men ikke nødvendigvis brød formelt og dramatisk med København.

I oktober-november 1943 foretog afdelingschef Frants Hvass fra udenrigsministeriet en bemærkelsesværdig rundrejse til gesandtskaberne i Madrid, Lissabon, Bern, Stockholm og Helsingfors for at give de der-værende diplomater »autentisk oplysning om den udvikling af forholdene i Danmark, der havde ført til begivenhederne den 29. august«. I de allierede hovedstæder så man ikke med milde øjne på Hvass' forsøg på at redde smulerne af en loyal dansk udenrigstjeneste, men det dristige initiativ var ikke uden effekt. I Lissabon gav Frantz Boeck tilsagn om, at han trods sin tidligere tilkendegivelse af, ikke at ville godtage instruktioner fra København, på ingen måde ønskede »at bryde« med udenrigsministeriet. Hvass var på sin side indstillet på at leve med denne tvetydighed og lovede Boeck, at udenrigsministeriet ville gøre alt, hvad der stod i dets magt, for ikke at sende legationen instruktioner, som »kunne skabe vanskeligheder«.⁴⁸

Boecks legationssekretær var den lige så behændige Fritz Høegh-Guldberg, der tidligere havde arbejdet for Kauffmann i Japan. Han korresponderede privat både med Einar Blechingberg og med Kauff-

og Kauffmann måtte i et brev af 15. september 1943 til Hugh Cumming i State Department søge at overbevise amerikanerne om, at hans unge ven var på den rigtige side (NA, RG.59, 859.01/69).

⁴⁷ NA, RG.59, 701.5960D/1 Confidential File, US Embassy Helsinki to State Department, September 10, 1943; 051.07/11-1644 Confidential File: US Embassy Stockholm to State Department, November 16, 1944.

⁴⁸ RA, gesandtskabet i Washington, 3.M.23 og 3.M.25. NA, RG.59, 859.01/91-1/2 Confidential File. Boecks samtalereferat af 26. oktober 1943, jf. Lidegaard, 1996, s. 235 f og »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 231 f.

mann, og holdt Erik Scavenius underrettet om Blechingbergs beretninger om forholdene i Washington. Der var en overgang en forventning om, at han fra Lissabon ville komme til Washington, men han vejrede hurtigt, da vinden begyndte at blæse mod London. Det blev i Washington taget som et dårligt tegn, da han i december 1943 valgte at rejse til London for dér at støtte gesandtskabet og Det Danske Råd.⁴⁹

Efter Hvass' besøg erklærede også chargé d'affaires Wichfeldt i Bern, som efter den 29. august 1943 direkte havde afvist at modtage ordrer fra udenrigsministeriet, at han alligevel ville bevare forbindelsen med København.

Italien

I Rom gennemlevede legationsråd Tage Bull nogle dramatiske timer, da tyskerne i forbindelse med tilbagetrækningen fra Rom i de første dage af juni 1944 beordrede ham til at følge med nordpå. Gesandten, Kauffmanns forgænger i Washington, Otto Wadsted, havde allerede i marts 1944 forlagt residensen til Venedig og efterkom i det hele taget de trængte tyskeres ordrer med en villighed, som siden gav anledning til skarp kritik fra Kauffmann og hans ligesindede. Så meget desto mere spektakulær var Tage Bulls »oprør«. Bull gjorde sig i de afgørende kaotiske timer omkring Roms fald usynlig, overlevede både forsvaret og det allierede angreb, og meldte sig i den uafhængige udenrigstjeneste som chargé d'affaires i Rom umiddelbart efter, at de allierede tropper havde befriet byen. På dette tidspunkt var administrationen af den uafhængige udenrigstjeneste sat i system i Washington, og allerede den 1. juli 1944 var Bull på »lønningslisten«.⁵⁰

Ny akkreditering i Moskva

Sideløbende med Fensmarks omtalte bestræbelser for at opnå anerkendelse i Moskva var et parallelt initiativ under forberedelse i København.

⁴⁹ Høegh-Guldberg undså sig ikke for at divertere Kauffmann med O.C. Scavenius' nedsættende omtale af sin fætter, Erik. Boecks dobbeltspil i Lissabon fremgår bl.a. af de nære og hyppige kontakter til gesandtskabet i Washington og formidlingen af kontakten videre til udenrigsministeriet i København. Se også Povl Bang-Jensens omtale i Johannes Brøndsted m.fl.: »De 5 lange år«, 1946-47, bd. III, s. 1480.

State Departments bekymring over Foreign Offices »kapring« af Høegh-Guldberg fremgår af NA, RG.59, 859.01.67-4/5, Memorandum, November, 30, 1943. Se også Reventlows omtale i dagbogen 2. november og 5. december 1943 af Høegh-Guldbergs »forflyttelse«, RA, Eduard Reventlows privatarkiv. Telegrammet fra Wichfeldt er omtalt i dagbogen den 3. september 1943.

⁵⁰ NA, RG.59, 859.01/6-2444 og 701.5965/6-2444, begge June 24, 1944. 701.5965/81244, August 12, 1944. RA, gesandtskabet i Washington, 3.E.f/1 og 3.M.35, Lidegaard, 1996, s. 378.

Det var den erfarne diplomat Peter Schou, der efter en lang karriere i Østeuropa, herunder i tyverne som Danmarks første officielle repræsentant i Moskva, var havnet »hjemme« i udenrigsministeriet, efter han i september 1939 med den tyske invasion i Polen havde måttet rømme sin seneste post i Warszawa. I udenrigsministeriet befandt han sig ikke godt. Han gjorde tjeneste i bogcensuren, men var, som en af de ganske få i hjemmetjenesten, åbenlyst kritisk indstillet overfor samarbejdspolitikken. I efteråret 1942 kom det til en konfrontation med Scavenius, som med formel henvisning til konkrete samarbejdsvanskeligheder ved kgl. resolution af 16. oktober 1942 fyrede Schou med øjeblikkelig virkning – men »i nåde og med pension«.⁵¹

I september året efter kom Schou til Sverige, hvorfra han tog kontakt til Kauffmann og via ham til Reventlow for at få opbakning til en plan om at vende tilbage til Moskva, hvor han ønskede at fungere som uafhængig gesandt. Trods nogen skepsis blandt modstandsbevægelsens folk i Stockholm stillede Kauffmann, Reventlow og Christmas Møller sig alle positivt til Schous initiativ. Tilsvarende sluttede såvel State Department som Foreign Office omend tøvende op omkring tanken. Begge steder imødeså man – med rette – alvorlige vanskeligheder. I Moskva var man fortsat forbeholden overfor tanken om at modtage en repræsentant for De Frie Danske, og i forbindelse med Kauffmanns stilling havde Litvinov i Washington allerede i juli 1943 anbefalet, at mens man fortsat skulle opretholde venskabelige og korrekte forbindelser til De Frie Danske i alle de lande, hvor regeringerne anerkendte repræsentanter for bevægelsen, så var der fortsat ikke grundlag for at »invitere dens repræsentanter til USSR«. Moskva var med andre ord indstillet på at samarbejde med »Kauffmanns« uafhængige udenrigstjeneste, men ikke på at lade denne udsende en repræsentant til Sovjetunionen.⁵²

Hertil kom, at en sådan udsendelse rent formelt ville være besværlig for den uafhængige udenrigstjeneste, som ikke før havde haft held til at få akkrediteret en »ny« diplomat. Et hovedproblem var de protokollære formaliteter i forbindelse med Schous anmeldelse, der måtte foretages af en autoritet, som i sagens natur ikke kunne være regeringen – men

⁵¹ Den Parlamentariske Kommission, bd. V, s. 24, bilag s. 191 ff. »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 236 ff. Viggo Sjøqvist: »Erik Scavenius«, 1973, bd. II, s. 249 f.

⁵² NA, RG.59, 701.5661/17. RUMA, danske referatur, opis 27 (1943), djela 2, papka 119, brev af 26. juli 1943 fra Litvinov til viceudenrigsminister Lozovskij. Brevet følger tilsyneladende en instruktion af 23. juni 1943 fra Moskva, og er iøvrigt præget af en vis usikkerhed om de faktuelle forhold, bl.a. forveksles Grønland og Island. Se også Bent Jensen: Den lange befrielse, 1996, s. 27 ff og RA, Eduard Reventlows privatarkiv, Reventlows dagbog 25. oktober 1943.

som omvendt også dårligt kunne være nogen anden. I denne situation foreslog Schou i november 1943 det da netop etablerede Frihedsråd, at han kunne sendes ud som Rådets repræsentant og således som den første gesandt, der direkte repræsenterede modstandsbevægelsen. Trods skepsis hos nogle medlemmer slog Rådet til, men det mandat, som blev sendt til Schou i slutningen af november 1943, nåede aldrig frem. I mellemtiden havde Ebbe Munck, som i Stockholm skulle overrække Schou Frihedsrådets »akkreditiver«, fået kolde fødder. Så længe Schou ikke kunne fremvise en positiv tilkendegivelse fra Moskva om, at han ville blive modtaget, ønskede Frihedsrådet ikke at binde sig til ham. Schous breve til Kauffmann over vinteren 1943-44 udstråler hans voksende frustration, efterhånden som hans bestræbelser, der syntes så nær ved at lykkes, kører uhjælpeligt fast i et kafkask mørke, hvor alle afventer hinanden, og ingen kan give Schou besked om, hvad der foregår. Tiden går, og hverken russerne eller Frihedsrådet melder klart ud.⁵³

Stor blev Schous skuffelse, da det i maj gik op for ham, at Frihedsrådet efter direkte forhandlinger med det sovjetiske repræsentantskab i Stockholm var i færd med at sende biblioteksdirektør Thomas Døssing til Moskva som repræsentant for »det kæmpende Danmark«. Han følte, og kritiserede skarpt, at Rådet derved havde ladet russerne få det afgørende ord i et personspørgsmål, og helt overbevisende er vel heller ikke Frode Jakobsens senere kategoriske afvisning af denne anklage.⁵⁴

Allerede fra begyndelsen var Kauffmann betænkelig ved de formuleringer i Døssings »akkreditivskrivelse« fra Frihedsrådet, som gjorde Rådet til det eneste legitime talerør »for det danske folks frie vilje«, en formulering som jo ville indebære, at de uafhængige gesandter per definition var underlagt Frihedsrådets bemyndigelse. Kauffmann, som gerne ville have lejlighed til at drøfte dette – og andre mere generelle politiske – spørgsmål direkte med Døssing, opfordrede ham gentagne gange i stærke vendinger til at lægge vejen forbi Washington, så de

⁵³ NA, RG.59, 701.5961/17, October 11, 1943: Memo of Con., Berle-Kauffmann. 859.01/93, October 18, 1943, Kauffmann-Reventlow. 859.01/130, January 25, 1944: Memo of Con., Cumming-Kauffmann. 859/1147 Confidential File, April 1st, 1944: US Embassy Stockholm to State Department. 859/1170, May 2, 1944: US Embassy Stockholm to State Department. 859.01/6-544, May 13, 1944: Schou til Kauffmann. Hæstrup, 1959, bd. I, s. 197 ff. Jakobsen, 1975, bd. I, s. 147 ff.

⁵⁴ Frode Jakobsen, der som Frihedsrådets repræsentant deltog i de afgørende forhandlinger med den sovjetiske repræsentant, Semenov, beskriver selv, hvordan denne brugte en formulering, som ikke efterlod tvivl om, at det var Døssing, man ville have (Jakobsen, 1975, bd. I, s. 152). Den sovjetiske intervention bekræftes af den amerikanske ambassade i Stockholm, som den 2. maj 1944 underretter State Department om, at russerne ikke vil have Schou. Det kan imidlertid ikke fastslås, om amerikanerne har denne information fra deres kontakter med danske modstandskredse – i hvilket tilfælde den er

kunne tale om, hvilken stilling Døssing skulle indtage i Moskva. En overgang så det da også ud til, at Døssing ville komme, men efter et ophold i London blev det midt i juli klart, at han måtte opgive at rejse til Washington. Ikke fordi briterne ikke gerne ville medvirke, men fordi Christmas Møller syntes, det ville »være en afgjort fejl, om Døssing ikke haster til Moskva«...⁵⁵

Den videre historie er velkendt. Trods store personlige omkostninger rejste Døssing i juli 1944 til Moskva, hvor han med sin utilslørede prosovjetiske indstilling og sin manglende lyst til at acceptere tilnærmelsen mellem Frihedsrådet og »de gamle« politikere lidt efter lidt blev et voksende problem både for diplomatiet og for modstandsbevægelsen. Fra Washington søgte Kauffmann at holde Døssing i snor, blandt andet ved at sætte ham på en veritabel økonomisk sultekur. Men bortset fra en række lange indignerede breve fik han ikke noget ud af aktionen. Hellere end at give indrømmelser til Kauffmann, hutlede Døssing sig igennem i det krigshærgede Moskva på sulteløn og minimumsbudget. Selv det begrænsede tilskud fra Kauffmanns lønningskonto var imidlertid i fare, efterhånden som Kauffmanns utilfredshed med Døssings lidet diplomatiske optræden voksede. Af frygt for, at Kauffmann helt skulle lukke for kassen, undlod Frihedsrådets folk i Stockholm at informere Kauffmann om Døssings værste fadæser. For Kauffmann personligt betød kontroversen, at det i hvertfald ikke var i hans vægtskål, Døssing lagde det politiske lod, han fortsat havde tilbage, da han i foråret 1945 i Stockholm deltog i forhandlingerne om befrielsesregeringens sammensætning.⁵⁶

sekundær i forhold til Frode Jakobsen m.fl. – eller om den stammer direkte fra det sovjetiske gesandtskab. I en baggrundsorientering af det amerikanske gesandtskab i Moskva understreger State Department den 16. maj 1944 udtrykkeligt, at det sovjetiske gesandtskab i Stockholm ikke havde afvist at godkende Schou som repræsentant for »Fighting Denmark«, men at Frihedsrådet i betragtning af det sendrægtige russiske svar antog, at Døssing ville være at foretrække (NA. RG.59, 859 00/1147). Under alle omstændigheder er det udtryk for den samtidige opfattelse af, at russerne ikke ville acceptere Schou (NA, RG.59, 859/1170, May 2, 1944). Nogle dage senere giver Christmas Møller fra London i et telegram til Erling Foss den forklaring på miseren, som siden har været gængs: USSR ønsker en repræsentant for »det kæmpende Danmark«. Hvis Frihedsrådet ville udnævne Schou som en sådan, ville han være blevet godkendt. Men denne udlægning ligner en cirkelslutning, for Frode Jakobsen havde jo allerede i sin første samtale med russerne i Stockholm gjort det klart, at det var Døssing, som Rådet anså for repræsentant for »det kæmpende Danmark« (859.01/6-544).

⁵⁵ NA, RG.59, 859.01/1147, May 16, 44; State Department to US Embassy Moscow; 859.01/7-1044, June 10, 44, 859.01/191, June 23, 44; 859.01/6-2844, June 28, 44; 859.01/191, July 5, 44; 859.01/7-1144, July 11, 1944. Se også RA, Gesandtskabet i Washington, 3.E.f/1. Frit Danmarks Hvidbog, bd. II, s. 136 ff. Christmas Møllers dagbog 9.-16. juli 1944, 1995, s. 280.

⁵⁶ NA, RG.59, 859.01/7-144, July 12, 1944; 859.01/10-1744 Confidential File, October 10, 1944. Om Døssings mission i Moskva i almindelighed se Hans Kirchhoff: »Frihedsrådets

Status i krigens sidste år

Allerede i oktober 1943 havde Kauffmann – med Berles hjælp – fra det restriktive amerikanske finansministerium indhentet tilladelse til at finansiere gesandtskaberne i Stockholm, Bern, Madrid, Lissabon, Ankara og Rom – alle bemandet med diplomater, som efter Kauffmanns angivelser og State Departments selvstændige undersøgelser »have been determined to be acting independent of the Government in Copenhagen«. ⁵⁷

Tilladelserne blev givet, og i sin cirkulæreskrivelse af 22. september 1943 til sine kolleger kan Kauffmann opgøre antallet af »omvendte« til 14 gesandtskaber og 7 udsendte konsulære repræsentationer. ⁵⁸ En del gesandtskaber i neutrale lande undgik dog som nævnt at gøre sig afhængige af Kauffmanns midler. Trods rumlen og de forholdsvis klare tilkendegivelser om uafhængighed vedblev København således at finansiere gesandtskaberne i Stockholm, Portugal, Spanien og Schweiz, en model Kauffmann også foretrak for Ankara. ⁵⁹

Afdelingschef Frants Hvass' nævnte rundrejse i oktober-november 1943 medvirkede utvivlsomt til at styrke kontakten mellem København og repræsentationerne i de neutrale europæiske lande. Selv om det med initiativet ikke lykkedes udenrigsministeriets ledelse at genetablere en loyal udenrigstjeneste i de lande, hvor en sådan var mulig, havde den direkte konfrontation med Svenningsens nærmeste medarbejder tydeligvis sin virkning på de udsendte diplomater. Det har formentlig spillet ind, at Hvass ikke blot kunne berette om forholdene i Danmark efter etableringen af departementschefstyret, men også om de foranstaltninger, der var blevet og ville blive truffet overfor de diplomater, der fastholdt et åbent brud med København. Nok var det i efteråret 1943 klart, at Tyskland ville tabe krigen. Men det betød ikke nødvendigvis, at Nils Svenningsen og hans nærmeste medarbejdere også ville gøre det. Svenningsen – og med ham Hvass – havde med departementschefkonstruktionen vundet hidtil uset indflydelse. De udsendte diplomater ville efter krigen igen skulle stilles for udenrigsministeriets direktør – og

meget udiplomatiske repræsentant i Sovjetunionen«, *Siden Saxo*, nr.1, 1995; Bent Jensen: »Døssing og Dekanozov – set fra Moskva«, i *Struktur og Funktion*, Festskrift til Erling Ladewig Petersen, 1994 og i »Den lange befrielse«, 1996, s. 45 ff; Erik Thostrup Jacobsen: »Foden i døren«, 1984; Dau, 1969, og Hæstrup, 1959, bd.II, s. 55 ff.

⁵⁷ NA, RG.59, 701.5911/450A Confidential File, Berles skrivelse til Morgenthau. Bekræftelsen af October 14, 1943, findes på 701.5911/456.

⁵⁸ RA, Henrik Kauffmanns privatarkiv, Kauffmanns cirkulæreskrivelse af 22. september 1943, s. 5.

⁵⁹ RA, gesandtskabet i London, 3.E.35.g.

de måtte regne med den mulighed, at han endnu til den tid hed Nils Svenningsen.

Besættelsesmagtens reaktion på de oprøret blandt de danske diplomater efter 29. august 1943 har Svenningsen senere betegnet som »spagfærdig«. Der blev i intet tilfælde stillet krav om nogen foranstaltning fra dansk side, og fra tysk side medvirkede man beredvilligt til gennemførelsen af Hvass' rundrejse på det krigshærgede kontinent. Tro mod sine holdninger understreger Svenningsen dog, at *initiativet* til Frants Hvass' modoffensiv kom fra udenrigsministeriet selv.⁶⁰

I sin opgørelse fra 1970 over »normale gesandtskaber« opfører Nils Svenningsen alle lande, hvor gesandtskabet blev opretholdt, og hvor det ikke kom til afskedigelse af gesandten. Herved når han frem til, at 17 forblev »regeringstro«. Som det er fremgået, var det i realiteten alene gesandtskaberne i Berlin og Helsingfors – og til en vis udstrækning i Stockholm – der for alvor forblev – og kunne forblive – loyale overfor samarbejdspolitikken, regeringen og departementschefstyret.⁶¹

4. DEN UAFHÆNGIGE UDETJENESTE

Kauffmann stod fra begyndelsen som det naturlige samlingspunkt for den uafhængige udetjeneste. Ikke kun fordi han tidligst og klarest havde sagt fra overfor regeringens samarbejdspolitik, og fordi han havde USA's politiske vægt i ryggen, men også fordi han som den eneste af de udeværende danske diplomater rådede over betydelige økonomiske ressourcer. De stammede i første omgang fra eksportindtægterne fra kryolitminen i Grønland, og senere også fra Kauffmanns personlige trækingsret på indefrosne danske statsmidler i USA, herunder Nationalbankens guldreserver. De økonomiske forhold omkring finansieringen af de uafhængige gesandtskaber er komplicerede og kun delvist klarlagte. Det ser ud til, at Kauffmann ihvertfald fra begyndelsen af 1943 begyndte at bruge kryolitindtægterne til finansiering af den uafhængige udenrigstjeneste.⁶²

Med administrationen af den uafhængige udenrigstjeneste fulgte også alle de små og store – og undertiden også pinagtige – personlige sager, som hører forvaltningen til. For de udsendte repræsentanter opstod i de kaotiske krigsår talløse tvivlspørgsmål, herunder også en del,

⁶⁰ »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 231 ff.

⁶¹ »Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970«, 1970, bd. II, s. 236 ff. Se også Hæstrup, 1959, bd. I, s. 186 ff.

⁶² Lidegaard, 1996, s. 229 f.

som vedrørte den enkeltes personlige og økonomiske vandel. Det kunne ikke undgås, at den enkeltes optræden i sådanne konkrete situationer kunne give anledning til tvivl og kritik. Ofte var det op til gesandtskabet i Washington at søge sådanne tvister løst. Når de blev forelagt for Kauffmann, var han ikke sen til at skære igennem. Udgangspunktet var altid, at alle i udenrigstjenesten under de gældende forhold måtte udvise den største forsigtighed og tilbageholdenhed i finansielle spørgsmål og under ingen omstændigheder indlade sig på økonomiske eller finansielle dispositioner, som gik ud over deres tidligere bemyndigelse fra udenrigsministeriet.

Ironisk nok synes Kauffmann i disse administrative sager netop at have anlagt den forsigtige og konservative *negotiorum gestor*-politik, som hans kritikere fandt, han ikke selv efterlevede i de større spørgsmål.⁶³ Kauffmanns restriktive forvaltning indebar ikke bare, at han var sparsommelig i den finansielle administration – en del kolleger ville nok sige grænsende til det fedtede. Der var små sager mange steder, og Kauffmann tøvede ikke med at skride ind. Gennem sine utallige forbindelser havde han opbygget et net af private meddelere, som holdt ham orienteret om forholdene på de uafhængige danske gesandtskaber overalt i verden.⁶⁴ Han gik uden videre i rette med kolleger, hvis vandel blev kritiseret af trediemand – selv i tilfælde, hvor der kunne være tvivl om klagens berettigelse. På den måde kom Kauffmann til at træffe en række administrative afgørelser, som de berørte kolleger på posterne rundt om i verden oplevede som uretfærdige, og som i visse tilfælde følte direkte personligt krænkende. Thomas Døssing, der i Moskva blev sat på økonomisk sultekur, lagde ikke skjul på sin forbitrelse over, hvad han – nok med nogen ret – anså for Kauffmanns chikane og helt unødvendige formynderi.⁶⁵

⁶³ I gesandtskabets arkiv findes aktpakker for hver enkelt fremmed repræsentation, som helt eller delvist blev administreret og finansieret fra Washington under krigen. Se RA, Gesandtskabet, 3.E.b/7 – 3.E.b/18 samt 3.M.6 – 3.M.36.

⁶⁴ RA, gesandtskabet i Washington, 3.M.4., 1940-45. I marts 1944 oplyser den amerikanske efterretnings-tjeneste, *Office for Strategic Services* (OSS), for eksempel Kauffmann om, at man i Sydafrika har konstateret, at modstandsbreve og illegale pamfletter, der cirkulerer i danske kredse, finder vej til forkerte hænder. Kauffmann iværksætter omgående en nærmere undersøgelse af forholdene (NA, RG.59, 859.01/160 Confidential file).

⁶⁵ Den ufremkommeligt høflige korrespondance mellem Kauffmann og Døssing findes i RA, Kauffmanns privatarkiv.

Også en gammel ven og støtte som Fensmark i Teheran gav i forbindelse med en pinlig historie om et forsvundet guldpibehoved (1) i et brev til Kauffmann luft for sin harme: »...naar De [...] siger, at det har gjort Dem ondt at høre om den paagældende Sag [...], maa jeg sige, at det gør mig ondt, at De ikke synes at kende Østen, resp. Deres egne Kolleger bedre. »Guldpibesagen« findes RA, Gesandtskabet i Washington, 3.M.21. Citatet er fra underhåndsbrev Fensmark-Kauffmann 18. juni 1945.

Der var indlysende grunde til Kauffmanns forsigtighed. Situationen indbød ikke til excesser, som efterfølgende kunne – og måtte forventes at *ville* – blive kritisk gennemgået af hjemmetjenestens embedsmænd. Det sidste, Kauffmann havde brug for, var at blive fanget på det forkerte ben i en administrativ sag i forbindelse med »sin« alternative udenrigstjeneste.⁶⁶

I udenrigsministeriet skortede det ikke på vilje til at miskreditere Kauffmann. Efter grønlandsoverenskomsten i april 1941 blev der iværksat en undersøgelse af gesandens økonomiske forhold, og hans to medarbejdere, Einar Blechingberg og Adam Tscherning, der undsignede overenskomsten og forblev loyale overfor regeringen i København, fremsatte efter deres hjemkomst i sommeren 1941 alvorlige anklager mod hans administration. Også andre diplomater, der under krigen vendte hjem fra USA, afgav på ministeriets udtrykkelige opfordring skriftlige – og belastende – erklæringer om de administrative forhold på gesandtskabet i Washington.⁶⁷ Som tingene udviklede sig, var der dog efter krigen ingen, der følte sig kaldet til at vende tilbage til disse spørgsmål.

Kauffmanns hårde administrative kurs og hans tendens til at gå tæt på sine kollegers økonomiske dispositioner havde imidlertid en pris. Blandt den gruppe af udenrigstjenestens tjenestemænd, som klarest brød med samarbejdspolitikken, og som dermed alt andet lige holdningsmæssigt stod Kauffmann nærmest, fik han skabt få venner og flere fjender. Selv blandt dem, der under krigen så hen til Kauffmann som deres naturlige samlingspunkt, og som frem til Danmarks befrielse respekterede ham som deres uofficielle talsmand, var der mange, som havde haft konflikter med ham om administrative spørgsmål. Det var konflikter, som forsvandt af sig selv med krigens ophør og tilbagevenden til normale tilstande. Men de blev ikke glemt.

Uafhængige diplomater

Indenfor udenrigstjenesten herskede som udgangspunkt en betydelig grad af korpsånd og følelse af et fælles ansvar som Danmarks ansigt og talerør overfor omverdenen. Trods alle forskelle og personlige modsætningsforhold var der tale om et lille antal mænd, som i vidt omfang var

⁶⁶ Rent faktisk er der intet på akterne eller i den efterfølgende litteratur, der tyder på, at gesandtskabets administration af udetjenesten under krigen nogen sinde blev genstand for en nøjere gennemgang i udenrigsministeriets administrationsafdeling. Efter krigen var der fuldt op at gøre med at rydde op og genopbygge normale administrative rutiner.

⁶⁷ Udenrigsministeriet, S.G.60.b, Henrik Kauffmann.

rekrutteret fra samme befolkningslag, som kendte hinanden og som følte et personligt ansvar for landets skæbne.

Alligevel var den ubetingede loyalitet *overfor regeringen*, som Scavenius forlangte, ikke indlysende for de professionelle diplomater. For det første var der i det diplomatiske korps en lang tradition for et personligt loyalitetsforhold overfor kongen, vel at mærke ikke i dennes egenskab af »regering«, men som personificeringen af rigets overordnede interesser. Og uanset kongens formelle støtte til regeringens samarbejdspolitik, gav hans optræden og hans voksende folkelige popularitet som samlingspunkt for nationalfølelsen i Danmark anledning til tvivl om, hvorvidt han også i denne sidstnævnte kapacitet støttede regeringens kurs.

For det andet kunne man – som Kauffmann – rejse tvivl om, hvorvidt regeringens instrukser var lovlige. Ganske vist anfægtede ingen før august 1943, at regeringen i København var landets legitime regering, men Kauffmann og andre uafhængige danske diplomater betonedede, at regeringen var ufri, og derfor ikke i stand til at varetage landets »sande« interesser.

Endelig måtte de udsendte diplomater som nævnt tage situationen i deres »værtlande« i betragtning. Situationen varierede her fra land til land. Men det er karakteristisk, at mere aktivistisk indstillede diplomater, som Kauffmann, Fensmark og Fin Lund, målrettet søgte at presse deres respektive regeringer til anerkendelse som uafhængige gesandter – og dermed indirekte til at underkende den konstruktion, regeringens samarbejdspolitik hvilede på. Omvendt ønskede den mere forsigtige linie, som blandt andre Reventlow og Kruse repræsenterede, netop ikke at fremprovokere et brud, fordi de derved ville svække den politik, den danske regering var slået ind på. Værtlandenes holdning kunne således nok være afgørende for, om eller hvornår det lykkedes gesandterne at opnå uafhængig status. Men de var ikke afgørende for, om de enkelte gesandter aktivt *søgte* denne status.

Undersøgelsen af de udsendte diplomaters forhold under besættelsen afslører da også, at de så nok så forskelligt på, hvad det i praksis betød »at varetage kongerigets interesser«: Mens Eduard Reventlow i London loyalt søgte at gøre det, han under de givne forhold mente bedst støttede regeringens – og kongens – politik, fandt Henrik Kauffmann og Aage Fensmark, at situationen kaldte på en *selvstændig* indsats fra diplomatiet. Og mens Reventlow mente, at han også under besættelsens ekstreme forhold var forpligtet i forhold til den udøvende magt, påberåbte Kauffmann sig interesser af en mere overordnet natur i sit forsvar for staten Danmark.

Undersøgelsen af den uafhængige udenrigstjeneste 1940-45 har vist,

at hovedparten af de udsendte diplomater længst muligt søgte at forene loyaliteten overfor den udøvende magt med en uafhængig varetagelse af, hvad de selv opfattede som Det frie Danmarks interesser. I takt med at troen på tysk sejr i krigen svandt, og billedet af efterkrigstidens verdensorden begyndte at aftegne sig, valgte de danske diplomater i voksende omfang helt eller delvist at frigøre sig fra båndene til København. Generelt støttede de således ikke, som Nils Svenningsen senere gerne ville udlægge det, regeringens linie. Tværtimod lagde de fleste sig på en forsigtig pro-allieret kurs. Dermed var de med til at befæste indtrykket af, at også det officielle Danmark – trods samarbejdspolitikken – sympatiserede med De Allierede.

Men det var de færreste, der som Kauffmann og enkelte andre udsendte, *aktivt* modarbejdede samarbejdspolitikken og dermed påtog sig et selvstændigt ansvar for Danmarks internationale placering i efterkrigstiden. De fleste fulgte, da det kom til stykket – med de variationer, den enkeltes placering tilsagde – Reventlows politik: Et nødvendigt brud med København, samarbejde med De allierede, men uden forsøg på at opstille et alternativ til samarbejdspolitikken.

Årsagen er næppe alene, at tanken om direkte at trodse den udøvende magt lå hovedparten af embedsmændene fjernt – selv om der nok for mange gik en ikke uvæsentlig skillelinie mellem kongen og regeringen. Det spillede formentlig også ind, at der indenfor det diplomatiske korps var afvigende vurderinger af, hvorvidt samarbejdspolitikken var den i situationen rigtige politik. Det flertal, der som Reventlow grundlæggende sympatiserede med den linie, som regeringen var slået ind på, og som Svenningsen forvaltede, var mindre tilbøjelige til at tage selvstændige skridt, end det mindretal, der som Kauffmann anfægtede selve samarbejdspolitikken rationale. For førstnævnte spillede Danmarks strategiske placering i forhold til Tyskland en afgørende rolle, mens for sidstnævnte den angelsaksiske verdens og ganske særlig forventningerne om USA's stilling gjorde udslaget.

Heri ligger imidlertid også, at de enkelte udsendte diplomater i høj grad tog selvstændig stilling til *indholdet* af regeringens udenrigspolitik, og i vidt omfang lod denne vurdering blive afgørende for deres forhold til København. Både de, som brød, og de, der forblev loyale, var i denne mere principielle forstand del af den uafhængige danske udenrigstjeneste. Når alt kom til alt afhang meget ikke alene af troskabsed og loyalitet over for regeringen, men også i høj grad af, hvad den enkelte diplomat fandt bedst tjente rigets interesser – var den rigtige politik.

Dermed repræsenterede de udeværende diplomater samlet en opfattelse af embedsmandens stilling, der ikke grundlæggende adskilte sig

fra Nils Svenningsens egen – selv om dennes praktiske politik blev præget af Københavns voksende isolation.⁶⁸ Det, der skilte, var uenigheden om politikens *indhold*. Udenrigsministeriets appel om loyalitet til et embedsmandskorps, som i bund og grund var »født« loyal, drejede sig i virkeligheden om loyalitet over for en politisk linie, som ganske vist var fastlagt af den lovlige regering, men som flere og flere af de udsendte diplomater fandt uforenelig med rigets overordnede interesser.

Når Kauffmann og hans – få – ligesindede kom i et så voldsomt modsætningsforhold til regeringen og udenrigsministeriets ledende embedsmænd, var det således næppe i første række, fordi de stod fast på, at embedsmanden havde en forpligtelse, der rakte ud over den, han eller hun skyldte den udøvende magt, nemlig forpligtelsen overfor Det frie Danmark – demokratiet og Grundloven, om man vil. Udenrigsministeriets egentlige problem var, at Kauffmann og hans ligesindede anfægtede *indholdet* af regeringens politik og dermed satte spørgsmålstejn ved, om regeringen varetog landets interesser på bedste måde. Det var ikke bare en politisk men også en personlig udfordring, som i ministeriets ledelse affødte varig bitterhed mod dem, der som Kauffmann havde sat sagen på spidsen og åbent insisteret på, at de som embedsmænd ikke var underlagt den ubetingede loyalitet, som Scavenius og Svenningsen fordrerede, men derimod en *forpligtelse* til at sige fra og føre en selvstændig politik, når situationen krævede det.

⁶⁸ Jeg har nærmere analyseret »Svenningsens anfægtelse« og hans opfattelse af diplomatarens rolle i *Historisk Tidsskrift*, 1996, hæfte 1, s. 184 ff.

SUMMARY

Denmark's Independent Foreign Service 1940-1945

Following the German occupation 9 April 1940 the Danish Government made a deliberate effort to safeguard as much of Danish sovereignty as possible. Danish diplomats around the world were instructed to follow the line of the national Government in Copenhagen and to respect its cautious line of cooperation with Germany. In Washington, the Danish Minister, Henrik Kauffmann, refused to accept the line of his government which he claimed was acting under duress. He sought American support for a position as »independent representative« for »The Free Denmark« and urged his colleagues throughout the free world to follow his example and defy orders from Copenhagen. Seven out of some twenty-four heads of mission responded positively to Kauffmann's request but the vast majority of the 73 Danish diplomats living abroad in 30 countries remained loyal to the Copenhagen government, each of them having to consider not only the financial and personal implications of a break-off with Copenhagen, but also the – often ambiguous – attitude of their »host« governments which in most cases in the indecisive first years of the war were not eager to commit themselves to a break-away »independent« Danish diplomat. Even Kauffmann, as it turned out, was not able to drum up a clear American commitment to refuse any new Danish Minister, should he be withdrawn by the Danish Government.

In April 1941 Kauffmann provoked an end to relations with Copenhagen as well as American recognition of himself as »independent representative for Free Denmark« when he – behind the back of his government – signed an agreement with the USA for the defense of Greenland. Soon, the majority of his fellow diplomats in the Western hemisphere followed, alongside with a few Eastern posts.

Kauffmann now actively sought to orchestrate an alternative »Independent Danish Foreign Service«, drawing upon frozen Danish funds in the USA to pay the costs. As the Soviet Union and the USA were drawn into the war, the process gained momentum, and by 1942 18 out of a total of 30 Danish diplomatic representations in the free world had declared themselves »independent«, even if only 9 of these were primary diplomatic posts.

Of the remaining 15 representations in Europe only a few could – and would – come out in favour of Kauffmann, partly because of German control and/or loyalty to Copenhagen, partly out of reluctance to commit themselves to the course of the renegade diplomat. By Fall 1943 almost half of the total Danish diplomatic representations had switched over to Kauffmann.

At the same time, »The Independent Foreign Service« managed to accredit a few new diplomats to posts previously evacuated by Danish diplomats loyal to Copenhagen. Kauffmann in 1942 got himself accredited with the nationalist Chinese Government in Chungking and in 1944 a representative of »fighting Denmark« backed by the Danish Freedom Council was received in Moscow.

One main conclusion of the analysis of the situation of the individual diplomats is that they held widely different views on what constituted the »true interests« of occupied Denmark. In particular, they held diverging views on the prudence of the policy of cooperation pursued by the Danish Government. More

surprisingly, however, it can be argued that both those who broke away from the policy of cooperation and those who remained loyal, and both those who stayed in Copenhagen for the duration of the war and those who were posted abroad tended to let their position be determined by their *personal* assessment of the best Danish interests in the situation rather than by the Government line. All of them – in other words – in principle constituted an »independent« foreign service, not driven by the policy line of the Government but by the personal belief of the individual diplomats.